Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014

Arturo Sánchez Gutiérrez y
Horacio Vives Segl*

Introducción

Desde que se diseñó el sistema moderno de elecciones en el país, en 1946, el gobierno condujo con toda discrecionalidad el organismo administrativo encargado de organizar las elecciones federales en México. Pasaron el tiempo y las reformas electorales sin que ese principio se trastocara. Si bien se reconoce que el organismo electoral se fue haciendo más plural por goteo, esa situación empezó a cambiar como respuesta a la crisis política derivada de las elecciones presidenciales de 1988. En efecto, la creación del IFE en 1990 —que sustituyó a la anterior Comisión Federal Electoral— y de la ley electoral promulgada al efecto —Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales— surgieron como respuesta a dicha crisis. Como lo señala José Woldenberg, el nacimiento del IFE "no se puede explicar sin lo que había sucedido en el terreno electoral dos años antes. En 1988, México vivió unas elecciones realmente competidas. No obstante, ni las instituciones, ni las normas, ni los operadores políticos estaban capacitados

* Arturo Sánchez Gutiérrez fue consejero electoral del INE de 2013 a 2017. Horacio Vives Segl es profesor en el Departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México, y director del Centro de Estudios Alonso Lujambio.

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

para procesar de manera limpia los resultados" (Woldenberg 2014, 159). A partir de ese momento, se cumplió con el propósito de que las atribuciones de las anteriores autoridades electorales se trasladaran a una institución que desde sus inicios se definió como "un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios" (Cofipe 1990, Artículo 70, párrafo 1).

El rasgo que orientó la creación del IFE fue la desconfianza de las principales fuerzas políticas de oposición —cada vez más competitivas— en los gobiernos encabezados por el PRI para conducir equitativamente los procesos electorales. El desempeño del IFE en las primeras elecciones que le correspondió organizar, 1991, abonó a que, a pesar de la complejidad del proceso electoral de 1994 —acorde con el momento crítico de fuerte violencia política que vivía entonces el país—, no disminuyera la desconfianza de los partidos y de la sociedad en la recién creada institución, lo que llevó a que se otorgaran poco a poco más atribuciones legales al IFE, al tiempo que se avanzó en consolidar su autonomía e independencia.

Desde su creación en 1990, las atribuciones del IFE evolucionaron a tal grado que, a partir de 2014, existe un organismo electoral nuevo: el INE. La naturaleza de la nueva autoridad ha cambiado tanto que ahora cuenta con responsabilidades específicas en los procesos electorales locales. Este capítulo busca sistematizar las atribuciones legales que la autoridad electoral fue adquiriendo en su evolución hacia una institución nacional. Entre 1990 y 2018, se organizaron diez elecciones federales: ocho a cargo del IFE (1991-2012), cada tres años, y dos por el INE, en 2015 y 2018.

El IFE en el tiempo

En esta sección se muestra de manera sintética la forma en que fueron evolucionando las principales atribuciones del IFE desde su creación, las sucesivas reformas electorales que lo cambiaron hasta su transformación en el INE, así como las elecciones federales sobre las que tuvieron impacto. La tabla 1 resume dicha información.

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

Tabla 1. Concentrado de reformas electorales 1990-2014 y su impacto en las elecciones federales inmediatas siguientes

Año de la reforma	Elecciones federales impactadas	Principales contenidos de la reforma
1990	1991 (intermedia)	• Creación del IFE, órgano especializado en materia electoral. • Control registral: padrón y credencial para votar con fotografía. • Preside el secretario de Gobernación. • Incorporación del componente ciudadano en el Consejo General: seis consejeros magistrados, abogados, propuestos por el presidente de la República. Ocho años en el encargo. Posibilidad de ratificación. • Cuatro legisladores (dos diputados y dos senadores de los grupos parlamentarios más numerosos). • Número variable de representantes de partidos acorde con resultados de la elección anterior. • Presidente, consejeros magistrados, consejeros legislativos y representantes de partidos, todos con voz y voto.
1993	1994 (presidencial)	• IFE declara la validez de las elecciones de diputados y senadores. • Establecimiento de topes de campaña. • Designación del secretario general y directores ejecutivos a propuesta del presidente del Consejo General. • Ciudadanos mexicanos pueden observar el proceso electoral.
1994	1994 (presidencial)	• Sustitución de los consejeros magistrados por seis consejeros ciudadanos, propuestos y aprobados por dos tercios de la Cámara de Diputados, sin restringirse la profesión sólo a abogados. • Reducción de representantes a uno por partido; se les quita el derecho a voto. Siguen con voz. • Visitantes extranjeros pueden observar las elecciones.
1996	1997 (intermedia) 2000 (presidencial) 2003 (intermedia) 2006 (presidencial)	• IFE como organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. • Sale el secretario de Gobernación del Consejo General y de su presidencia. • Consejero presidente ciudadano. • Ocho consejeros electorales (propuestos y electos por dos tercios de la Cámara de Diputados) sustituyen a los seis consejeros ciudadanos. • Consejero presidente y consejeros electorales, únicos con derecho a voz y voto. • Se quita derecho a voto a los consejeros del poder legislativo. • Creación de comisiones permanentes para la atención de las tareas institucionales y para supervisar a la rama ejecutiva del Instituto (secretario y Junta General Ejecutiva). • Incremento sustantivo del financiamiento público a los partidos.

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

Continuación

Año de la reforma	Elecciones federales impactadas	Principales contenidos de la reforma
		• Creación del sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos a través de una comisión de consejeros. • Secretaría Ejecutiva sustituye a la Dirección y Secretaría General.
2005	2006 (presidencial)	• Voto de los mexicanos residentes en el extranjero para elecciones presidenciales.
2007	2009 (intermedia) 2012 (presidencial)	• IFE como administrador único de los tiempos en medios electrónicos para los partidos; fin del mercado de medios. • Disminución en el financiamiento de campañas. • Creación de una unidad técnica y autónoma encargada de la fiscalización, en sustitución de la comisión de consejeros. • Procedimiento especial sancionador.
2014	2015* (intermedia) 2016 y 2017* (locales) 2018 (presidencial)	• Creación de un sistema nacional de elecciones. • INE sustituye al IFE. • Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sustituye al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. • Crece a once el número de consejeros electorales. Nombrados de manera escalonada con duración de nueve años en el encargo. • INE se coordina con los institutos estatales electorales, denominados Ople en la celebración de las elecciones en las entidades federativas. • Jornada electoral nacional única.[1]

[1] Hay que señalar como excepción que, al inicio de la reforma, de manera incomprensible, la Suprema Corte le dio la razón al estado de Chiapas ante una acción de inconstitucionalidad por la que la elección local de ese estado, en julio de 2015, se separó unas semanas de la elección federal y concurrentes locales de junio de 2015. Otro caso de excepción es el de las elecciones para comités vecinales y presupuesto participativo que organiza el Instituto Electoral del Distrito Federal, vinculadas a la programación y aprobación presupuestaria de la capital del país, para 2016, mismas que se celebraron el 4 de septiembre. Las de 2017 sobre presupuesto participativo se celebraron el 3 de septiembre y las de 2018 el 2 de septiembre.

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

Continuación

Año de la reforma	Elecciones federales impactadas	Principales contenidos de la reforma
2014	2015* (intermedia) 2016 y 2017* (locales) 2018 (presidencial)	• Reinstalación de la comisión de consejeros encargada de la fiscalización. • Fiscalización expedita de campañas federales y locales durante su celebración. • Consejeros del INE designan y remueven a consejeros de los Ople. • Creación de un servicio profesional electoral nacional. • A petición de los partidos, organizar elecciones de sus dirigencias. • Celebración de consultas populares.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y sus sucesivas reformas, y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014.

* Para cuando se aprobó la creación del sistema nacional de elecciones, los procesos locales de 2014 (Coahuila y Nayarit) se encontraban muy avanzados, por lo que se concluyeron con el marco legal sin poderse armonizar y con las anteriores autoridades designadas. Es así como las primeras elecciones en las que tuvo impacto el nuevo esquema electoral fueron las intermedias federales y las concurrentes locales de 2015; posteriormente las locales de 2016 y 2017 y las elecciones presidenciales y concurrentes legislativas en 2018.

Del cuadro anterior se observa que los ejes rectores del IFE desde su creación en 1990 fueron el incremento en las funciones de su Consejo General y la independencia de la institución frente a los partidos políticos. Es cierto que algunas medidas van en dirección opuesta, como incorporar a los partidos políticos (con voz, pero sin voto) en algunas comisiones de trabajo, antes reservadas exclusivamente para los consejeros, o nombrar al contralor interno a propuesta de los partidos en la Cámara de Diputados. No obstante, las reformas han caminado en general en el sentido de la independencia: "La autonomía, ámbito de competencia y ciudadanización plenas del órgano cúpula electoral que es el Consejo General, fueron el resultado de décadas de luchas ideológicas, políticas, partidarias, periodísticas, académicas y ciudadanas que condujeron —a veces a cuentagotas, a veces aceleradamente— a una configuración orgánica y funcional de un IFE independiente del gobierno en turno" (De Andrea 2008, 968).

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

Evolución de las atribuciones de la autoridad electoral

Para analizar la evolución de las atribuciones del IFE, hasta convertirse en INE, es preciso abordar los siguientes temas: 1) registro electoral; 2) preparación de elecciones (capacitación y organización); 3) fiscalización de los recursos de los partidos políticos; 4) administración y monitoreo del acceso a medios de comunicación; 5) instrucción y resolución de procedimientos; 6) competencia para incidir en procesos electorales locales; 7) otros aspectos, como credencialización y voto de los mexicanos en el extranjero, paridad de género en las candidaturas de los partidos y candidaturas independientes.

Registro electoral

La reforma electoral de 1990 suprimió la otrora Comisión Federal Electoral (CFE) para dar lugar al recién nacido IFE. Una razón para tal cambio tuvo que ver con dos tareas titánicas y una visión distinta al buscar la plena armonización entre el derecho a la identidad y el ejercicio de derechos político-electorales. Al reconocer una larga tradición de abusos por parte del régimen en la suplantación de identidad para ejercer el voto, a partir de 1990 se eliminó la atribución de la Secretaría de Gobernación para integrar, depurar y actualizar el padrón electoral, transfiriendo esa facultad al IFE. Más aún, a partir de ese momento, el ciudadano podría identificarse y ejercer su voto mediante una credencial para votar con fotografía. En aquel entonces, las credenciales eran válidas de manera indefinida; hoy día, con el propósito de mantener actualizado el padrón electoral, lo son por diez años. A pesar del crecimiento exponencial del padrón electoral —al 13 de diciembre de 2019 sumaba 91'380,315 ciudadanos— los tiempos de entrega de la credencial se han reducido a una decena de días, cuando en un principio demoraban varias semanas; meses, inclusive.

Otra atribución importante que adquirió el INE a partir de 2014 —ya contemplada en el ámbito federal desde 1990— es la aprobación del trazado de los distritos para las elecciones locales. Así, con criterios técnicos y con la estandarización federal, se inhibe la existencia de

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

distritos electorales locales bajo la práctica conocida como *gerrymandering*. Ello para garantizar que todos los votos cuenten lo mismo, en lugar de que, por la densidad de electores dentro de distritos notoriamente desiguales, los votos de ciudadanos registrados en distritos poco poblados valgan más que los de aquéllos que viven en distritos densamente habitados.

Preparación de elecciones

Desde 1991, la clave del éxito en las elecciones federales reside en que los ciudadanos capacitados por la autoridad electoral sean los que reciban y cuenten los votos emitidos por sus vecinos en las casillas electorales. En términos generales, los procesos de capacitación y de organización electoral no han variado sustancialmente a lo largo del tiempo. Más que cambios en atribuciones legales, lo que ha requerido cada elección es un *aggiornamento* para que, ante cada coyuntura y el crecimiento obvio en el tamaño de cada elección, los procesos logísticos se resuelvan de la manera más eficiente posible. En otras palabras, el incremento natural del padrón electoral se traduce en más casillas a instalar, funcionarios a capacitar, materiales (urnas, mamparas, boletas, actas, líquido indeleble) a producir.

Variante del mismo tema, el abigarrado modelo que tiene como fin que ciudadanos actúen como funcionarios de casilla el día de la elección ha mantenido el mismo principio: un proceso de doble sorteo —en la jerga electoral, insaculación— atendiendo al mes de nacimiento y letra inicial del apellido paterno del ciudadano, en el que se le capacita y se obtienen por sección electoral los ciudadanos idóneos para ejercer esa función de autoridad durante la jornada electoral. En todo ese proceso se requiere del apoyo de un verdadero ejército de trabajadores eventuales: los capacitadores asistentes y supervisores electorales. Ellos son los que notifican a los ciudadanos, capacitan a funcionarios de casilla, distribuyen los materiales y documentación electorales —que se convierten en paquetes electorales al término de la jornada—, entre muchas otras funciones.

Otro cambio importante, producto de la reforma electoral de 2014, es que cada vez que se celebren elecciones locales concurrentes con la

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

federal, se instalarán casillas únicas. En la práctica, Colima ya la había adoptado desde principios de los noventa, y algunos estados también habían experimentado con ese modelo. Es un hecho que mejoran los procesos al no tener dos mesas receptoras de votación en elecciones concurrentes —una para elecciones locales y otra para la federal— ya que se reduce considerablemente el número de ciudadanos a capacitar como funcionarios de casilla. Ésta es una consecuencia obligada de la nueva participación del INE en la organización de las elecciones locales.

Fiscalización

La forma y las facultades con las que la autoridad audita el origen, empleo y destino de los recursos de los partidos ha sido una de las tareas electorales que más ha cambiado. Para comprenderla mejor, se puede periodizar en cuatro etapas.

La primera va de 1990, año de creación del IFE, a 1996. El periodo se caracteriza por financiamiento público inequitativo y muy limitadas facultades para auditarlo. En efecto, había gran laxitud en la forma en que los partidos utilizaban el financiamiento público y privado, así como en la manera en la que lo reportaban a la autoridad. El IFE no contaba con muchos "dientes" para conocer y sancionar el mal uso de los recursos por parte de los partidos. En 1993, una reforma al Cofipe estableció topes a los gastos de campaña.

Fue una época de profunda iniquidad en el reparto del financiamiento público, que favoreció de forma desproporcionada al PRI. En la sesión del Consejo General del 7 de abril de 1995, por ejemplo, se conocieron los gastos de las campañas de las elecciones de 1994 (presidencial, diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal). El entonces consejero ciudadano José Woldenberg señalaba la patente iniquidad: "De casi 415 millones de nuevos pesos que gastaron todos los partidos en sus distintas campañas, insisto en la cifra, el 78.28 por ciento fue erogado por el Partido Revolucionario Institucional". El también consejero ciudadano Santiago Creel reparaba en las condiciones inequitativas por las que Ernesto Zedillo consiguió la presidencia de la República. En palabras de Creel: "La revisión de los gastos arrojó

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

que en el rubro 'gastos de medios de comunicación' un partido concentró el 77.23 por ciento del gasto". Por supuesto, se refería al PRI (Sánchez 2014, 112-3).

Una segunda etapa va de 1996 a 2007. En sus inicios, se diseñó todo el andamiaje reglamentario en materia de fiscalización derivado de la reforma política de 1996. El periodo se caracteriza por tres aspectos en términos del financiamiento público: 1) reparto más equitativo (la regla aún vigente del 30% asignado de manera igualitaria entre todos los partidos políticos nacionales y el 70% de forma proporcional al peso electoral de cada partido, atendiendo a los resultados de la elección de diputados federales inmediata anterior); 2) que el resto de los partidos distintos al PRI incrementaran notablemente su financiamiento de ninguna manera significó que se redujera el del PRI; y 3) aumento exponencial de los recursos que el Estado mexicano destinaba a los partidos; la bolsa del financiamiento creció diez veces.

Para vigilar el uso del financiamiento a los partidos políticos, la reforma de 1996 creó una comisión de consejeros adscrita al Consejo General. Durante sus primeros siete años, la Comisión de Fiscalización estuvo presidida por Alonso Lujambio (1962-2012), quien contó con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, que actuaba como secretaría técnica de dicha Comisión. Fue una época de aprendizaje entre la autoridad electoral y los partidos políticos, en un nuevo contexto de exigencia; tiempo de las primeras sanciones por infracciones a la normatividad en los informes anuales y de campaña. Por ejemplo, en la sesión del Consejo General del 20 de mayo de 1997 —esto es, en plena campaña por la renovación de la Cámara de Diputados y para elegir por primera vez al jefe de gobierno del entonces Distrito Federal— se establecieron sanciones a los partidos por irregularidades en el origen, uso y destino de su financiamiento ordinario correspondiente al ejercicio anual de 1996. Posterior a ese arranque de una fiscalización más exigente, se dio la época de las "mega sanciones", considerando los casos ampliamente conocidos como "Pemexgate" y "Amigos de Fox", que sancionaron a candidatos presidenciales en las elecciones de 2000. Se trató de un periodo en el que la autoridad avanzó en las tareas de fiscalización, a pesar de que no contaba con las facultades ni el marco legal adecuado. Por ejemplo, debido al secreto bancario y fiduciario, las autoridades hacendarias no colabo-

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

raron en su momento con las investigaciones de la autoridad electoral.

La tercera etapa de la fiscalización va de 2007 a 2014. La revisión de los recursos partidarios ya no es responsabilidad de la desaparecida Comisión de Fiscalización sino de la Unidad de Fiscalización, órgano con autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General. No pocas veces se ha señalado el carácter regresivo de la reforma de 2007. Por lo que hace a la auditoría de los recursos de los partidos políticos, sus críticos (incluyendo a los autores de este texto) tienen razón. El diseño legal de entonces produjo conductas tan indeseadas como poner a los consejeros electorales en la difícil situación de ser quienes cargaran con el costo político de aprobar informes, dictámenes y resoluciones que, además, era humanamente imposible conocer a cabalidad por el poco tiempo que había antes de aprobarlos, y porque no acompañaban el inicio y desarrollo del proceso de auditoría a los partidos. Sólo como anotación, baste señalar que la fiscalización de la elección presidencial de 2012 concluyó definitivamente hasta septiembre de 2017, mientras que la de la elección federal de 2015 está cerrada y es definitiva.

La cuarta etapa inicia en 2014. Como es obvio, corresponde a la creación del INE y a un reclamo mayor para hacer rendir cuentas a los partidos políticos. El marco vigente parte de la premisa de que la fiscalización de las campañas se debe realizar de manera expedita y en tiempo real: los partidos están obligados a reportar sus movimientos en el llamado "Sistema Integral de Fiscalización". Se acortaron los plazos para que los partidos entreguen sus informes, la autoridad realice una primera valoración, remita observaciones a subsanar y someta por último al Consejo General el dictamen y el proyecto de resolución con las conclusiones de su revisión. Ello ocurre a escasas semanas de realizada la jornada electoral, en notoria diferencia con el esquema pasado, que permitía dar a conocer conclusiones de fiscalización de campañas federales en plena efervescencia de elecciones locales del año siguiente. La fiscalización de las últimas elecciones federales de 2018 (presidenciales, legislativas y locales) concluyó de manera satisfactoria.[2]

[2] Por lo que respecta a las sanciones propuestas por el INE, se generó una importante polémica por el uso que el partido Morena le dio a un fideicomiso que aparentemente tenía como propósito apoyar a los damnificados por los terremotos de septiembre de 2017. La multa propuesta,

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

Como medidas de orden y control adicionales, se creó el registro nacional de proveedores, para mayor certeza sobre la licitud en las operaciones de contratación de productos y servicios de los partidos políticos. La reforma de 2014 restableció —de manera correcta, a juicio de los autores— la Comisión de Fiscalización, lo que permite a los consejeros conocer desde su inicio el proceso completo sobre las decisiones que van a aprobar. No se eliminó la Unidad Técnica de Fiscalización, pero sí su plena autonomía. Como ocurría antes de 2007 con la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, el titular de la Unidad de Fiscalización sirve como secretario técnico a la Comisión de Fiscalización.

Administración y monitoreo de acceso a medios de comunicación

En lo que sí acertó la reforma de 2007 fue en otorgar a la autoridad electoral la administración exclusiva de los tiempos del Estado en radio y televisión para difundir los mensajes de los partidos políticos. Se trata tal vez —junto con las funciones registrales para la confección del padrón electoral— de una de las atribuciones del Estado otorgada a una autoridad electoral más importantes en perspectiva comparada. Los cambios de 2007 acabaron con el llamado "mercado de medios", al que los partidos acudían para contratar con televisoras y radiodifusoras (a menudo, los mismos grupos) para anunciarse en los medios de comunicación masiva. Como un porcentaje significativo del financiamiento de los partidos se iba directo a las arcas de esos consorcios, uno de los efectos más importantes e inmediatos fue disminuir el gasto electoral.

Desde entonces, esos espacios publicitarios se distribuyen de forma más equitativa y siguiendo el principio del financiamiento público: 30% de manera igualitaria entre todos los partidos nacionales, y 70% según

de 197 millones de pesos, hubiera sido una de las más altas impuestas por la autoridad electoral administrativa. Como se sabe, la Sala Superior del TEPJF revirtió la sanción propuesta por el INE. Sobre este caso, ver Horacio Vives Segl (2018).

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

la fuerza electoral. Se establecieron cuatro periodos para asignar tiempos: fuera del proceso electoral, precampañas, intercampañas y durante las campañas.[3] Se estandarizó la duración de los *spots* (treinta segundos, uno y dos minutos). Se otorgó al IFE —hoy INE— una bolsa de cuarenta y ocho minutos diarios en cada canal de televisión y estación de radio, de los que cuarenta y uno estaban destinados a partidos y coaliciones, y siete a mensajes informativos de difusión del Instituto y de otras autoridades electorales. Se fijaron franjas horarias que obligaban a las estaciones de radio y televisión a transmitir los mensajes en todos los horarios (y no sólo en las madrugadas, de menor audiencia). Se obligó a que cuando hubiera concurrencia en las elecciones federales del ejecutivo y del legislativo, al menos 30% de los mensajes estuviera destinado a las campañas de uno de los poderes (o sea, el legislativo). En suma, una parte importante de las energías del Instituto está destinada al correcto uso, distribución y medición de los tiempos de Estado en radio y televisión (Sánchez y Vives 2014, 188-9). Para la reforma electoral de 2014, el esquema aprobado en 2007 no cambió.

Instrucción y resolución de procedimientos

Entre 2007 y 2014, el IFE lidió con los procedimientos especiales sancionadores (PES), que debían resolverse de manera expedita. Ello derivó en dos efectos no deseados. Por un lado, por tener que conocer, desahogar y resolver cada una de las quejas interpuestas, los consejeros electorales les destinaron una cantidad considerable de horas (para su estudio y discusión). Por otro lado, al calor y desarrollo del proceso electoral, en lugar de que los consejeros concentraran su atención y esfuerzos en el buen desarrollo de las elecciones, debían pronunciarse sobre asuntos que en no pocas ocasiones lo que buscaban era que la autoridad electoral tomara partido por unos o en contra de otros. Si ya está en la naturaleza de la autoridad regular la conduc-

[3] En estricto sentido, se trataría de cinco periodos. El quinto correspondería al llamado periodo de veda o de reflexión, los tres días previos a la jornada electoral. Si bien los partidos políticos no pueden anunciarse en medios de comunicación masiva (aunque permanezca su publicidad vial) en esos días, sí hay campañas institucionales de llamado al voto.

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

ta de los partidos en el proceso electoral —con la correspondiente reacción de aquéllos— en nada ayudaba a mejorar el ambiente que, de manera recurrente, el Consejo General discutiera sobre el sentido de determinada queja. En suma: durante el desarrollo del proceso electoral, el Instituto siempre quedaba mal con la mitad (o más) de sus interlocutores involucrados en una queja, ante su definición y la aplicación de medidas cautelares.

A partir de 2014, la situación para el INE cambió. Frente a la posibilidad de que el legislador quitara al INE la parte del contencioso electoral para dejarla desde el principio en la cancha de quien lo va a resolver en última instancia —el Tribunal Electoral— no lo hizo, y el esquema actual es una mixtura curiosa. El INE se convirtió en la ventanilla de recepción de los recursos; se encarga de evaluar, investigar e instruir para remitir después el expediente al ámbito jurisdiccional. Esto es, el TEPJF se encarga de resolver (y en su caso, sancionar) sobre expedientes que le turna el INE.

Es importante destacar que los tiempos en los que el Tribunal emite sus fallos han dejado al INE en escenarios muy complejos para resolver dilemas en la organización de los procesos electorales.[4] Peor aún: en ocasiones, el sentido de las resoluciones del Tribunal ha llegado a contravenir decisiones tomadas por el INE.

Competencia para incidir en procesos electorales locales

Es el tema por excelencia de la reforma electoral de 2014. Trascendió que, en su discusión, había dos modelos a considerar: uno donde todas las elecciones se realizaran bajo la legislación y principios federales; el

[4] Se citan dos ejemplos. Si bien la jornada electoral nacional de 2015 se realizó el 5 junio, por las nulidades que determinó el Tribunal se realizaron elecciones extraordinarias entre octubre de 2015 y marzo de 2016, esto es, nueve meses después de la jornada ordinaria. En el caso de la verificación de los apoyos para las firmas de los candidatos independientes a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el Tribunal fue mandatando por etapas que se diera el registro a diversos ciudadanos; los últimos, ya prácticamente a escasos días de que terminaran las campañas. Para una revisión completa de dicho proceso, véase Nateras y Sánchez (2016).

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

otro, finalmente adoptado, un modelo mixto, diseñado desde la Constitución y refrendado en leyes generales, de carácter obligatorio para todo el país, pero que mantiene la legislación y autoridades electorales locales para las elecciones estatales y municipales. En cualquier caso, se cambió el paradigma que había regido hasta 2014: autoridades y legislaciones electorales separadas; unas para comicios federales y otras para procesos locales. De forma regular, autoridades electorales federales y estatales han colaborado mediante la firma de acuerdos de apoyo y cooperación. Hoy día se siguen signando, pero por cuestiones de ley, quedan fijados algunos términos que antes podían ser sujetos de negociación entre las partes.

La intervención federal en los procesos electorales locales puede centrarse en tres aspectos. Uno, los tres escenarios que vinculan a autoridades federales con locales (Sánchez y Vives 2014, 148-55); dos, el nombramiento de los consejeros de los órganos locales; y tres, la forma en la que el INE ha reglamentado el ingreso, la permanencia y remoción de los funcionarios en las estructuras ejecutivas de los institutos electorales locales.

Asunción

La primera modalidad en la que el INE puede intervenir en procesos locales es la asunción. Una vez establecidas las funciones de los Ople (anteriores institutos estatales electorales), y de acuerdo con la Legipe, la asunción queda entendida como una atribución del INE para asumir directamente la realización *de todas las actividades electorales* que les corresponden a dichos organismos locales. No es de uso discrecional; podría ejercerse sólo bajo condiciones específicas y a petición fundada ante el Instituto de cuando menos cuatro consejeros electorales, o por parte de la mayoría de los integrantes del consejo del Ople en cuestión. Deberá realizarse antes de que inicie el proceso electoral (salvo que se trate de una asunción parcial) y quedará a consideración del Consejo General del INE.

Atracción

Atribución del INE para atraer a su conocimiento *cualquier asunto* que se encuentre dentro de la competencia de los Ople, cuando su

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

trascendencia lo determine o cuando se tenga la intención de sentar un criterio de interpretación para situaciones futuras. La facultad de atracción tiene la intención de ser aplicada únicamente en casos excepcionales, y el proceso para ser materializada es muy similar al de la asunción —es necesario que la petición sea formulada por al menos cuatro consejeros electorales o la mayoría del Consejo General del Ople en cuestión, y debe contar con al menos ocho votos de los consejeros electorales del INE. A diferencia de la asunción, la petición para ejercer la facultad de atracción puede presentarse en cualquier momento, sin importar que el proceso electoral ya haya comenzado, pues tiene la intención de ser aplicada en situaciones trascendentes para corregir el proceso local correspondiente.

Delegación

Según la Legipe, la delegación es la facultad del INE de delegar a los Ople sus atribuciones en el ámbito local durante la organización de elecciones en las entidades federativas, con la posibilidad de reasumir su ejercicio directo en el momento que lo considere conveniente. La delegación de funciones es de carácter excepcional y, en su caso, se deberán valorar previamente, de forma positiva, las capacidades del Ople que corresponda, para cumplir adecuadamente las funciones encomendadas. Valga señalar que no sólo no se ha delegado ninguna función del INE en organismos locales, sino que, por el contrario, se han reasumido, tales como la capacitación electoral.

Nombrar a los consejeros electorales de los Ople es una de las mayores atribuciones de los consejeros del INE. Antes de la reforma electoral, no había un criterio uniforme sobre los requisitos para nombrarlos, como tampoco un número uniforme de integrantes. Lo que se presuponía es que, en muchos estados, el organismo electoral era un apéndice de la oficina del gobernador. A partir de la reforma de 2014, los integrantes de los Ople son nombrados por el Consejo General del INE. Ahora, los aspirantes deben cumplir con requisitos tales como estar titulado, aprobar etapas secuenciales de un proceso de selección: conocimientos en la materia electoral acreditados en un examen, escribir un ensayo y pasar una entrevista de habilidades político-gerenciales. Son siete consejeros: tres electos por tres años, tres por seis, el

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

consejero presidente por siete —para garantizar el escalonamiento— y, por primera ocasión, al menos la mitad son mujeres.

Coordinación

El Consejo General del INE aprobó un acuerdo de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales —denominado "Acuerdo 865"— por el que se establecieron exigentes mayorías para el nombramiento y permanencia en los cargos directivos en los organismos. Se garantiza con ello la construcción de elevadas mayorías entre los consejeros, pero también su corresponsabilidad política en el proceso de selección y permanencia de dichos funcionarios.

De lo descrito en este apartado se desprende que la intervención del INE en los procesos locales se ha hecho por mandato de la Constitución y de las leyes generales en la materia, pero también a prueba de ensayo y confirmación, mediante la vía reglamentaria: aprobar acuerdos en el Consejo General, recurridos y confirmados, en su caso, por el Tribunal Electoral.

Credencialización y voto de los mexicanos en el extranjero

Sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, un cambio fundamental fue facilitar a los connacionales residentes en otro país la posibilidad de obtener la credencial para votar con fotografía, instrumento indispensable para emitir el sufragio. La reforma de 2014 facultó al INE para expedir la credencial para votar con fotografía en embajadas y consulados, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Quedó atrás el tiempo en el que el trámite se hacía durante alguna visita a México. Si se considera que la gran mayoría de mexicanos residentes en el extranjero vive en América del Norte, resulta muy oportuno que la red consular en Estados Unidos y en Canadá sirva como facilitadora para obtener el documento. Internet desempeña un papel fundamental en esa labor: las citas se pueden programar en línea y la credencial debe ser validada vía el "Sistema de Consulta de Estatus de

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

tu Credencial para Votar". La agilización de los trámites se impone, ya que algunos estados y la Ciudad de México permiten que cada vez más mexicanos en el extranjero puedan votar para distintos cargos locales, además de los federales.

Paridad de género en las candidaturas de partidos

Otra novedad del marco legal reformado son las medidas para garantizar espacios de representación política a las mujeres. Desde 2014, los partidos políticos deben presentar listas de candidatos a cargos legislativos intercalando fórmulas de hombres y mujeres, esto es, paridad vertical de género. Además, para erradicar el fenómeno conocido como "juanitas",[5] las fórmulas deben integrarse por candidatos del mismo género, para evitar que, ante la renuncia de la propietaria de la fórmula, asuma el cargo un hombre. Acciones similares se realizan para garantizar la paridad horizontal: en cargos municipales donde la elección es por mayoría relativa, se deben presentar el mismo número de candidatas mujeres que de hombres. En ese sentido, una de las experiencias más gráficas de cómo la autoridad electoral vela para que se cumpla la paridad de género fue la destitución en dos momentos en 2016 de todos los consejeros electorales que integraban el Ople de Chiapas (Sánchez y Vives 2016b, 596-9). La remoción se realizó por mandato del Consejo General del INE, en un primer momento, confirmada por decisión de la Sala Superior del TEPJF.[6]

5 En ocasión de la celebración de las elecciones legislativas de 2009, una decena de legisladoras electas a la LXI Legislatura (2009-2012) renunciaron a su curul en la Cámara de Diputados, ni bien asumieron el cargo. Fueron sustituidas por los suplentes, todos hombres. Esa práctica consistente en orillar a renunciar a una mujer para que la sustituyera un hombre, su compañero de fórmula fue conocido como "juanitas". El nombre viene del episodio suscitado ese mismo año, por el que, al candidato ganador en las elecciones para delegado de Iztapalapa, Rafael Acosta "Juanito", se le presionó a renunciar para que asumiera el cargo Clara Brugada. Al término de la elección del 1 de julio de 2018, una lamentable situación análoga de presentó en Chiapas, con las denominadas "manuelitas", en alusión a un grupo de mujeres ganadoras de elecciones a las que se pretendía violar sus derechos políticos para favorecer a hombres vinculados al gobernador chiapaneco Manuel Velasco. La oportuna actuación del Ople de Chiapas, del INE y el TEPJF permitió que la pretendida maniobra no se consumara.

6 Si bien no es el tema de este capítulo, es importante consignar, así sea brevemente, la recurrencia y la importancia de casos por los que el TEPJF terminó emitiendo una serie de decisio-

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

Candidaturas independientes

Si bien hay antecedentes de candidatos sin partido en el ámbito local antes de la reforma de 2014, es a partir de ésta que irrumpen para todos los cargos electivos federales y locales, legislativos y ejecutivos. Las principales atribuciones y tareas para el INE en esta materia están relacionadas con el cumplimiento de los requisitos para obtener las candidaturas distintas a las de los partidos: la validación de las firmas de apoyo ciudadano, la constitución de forma reglamentaria de asociaciones civiles mediante acuerdos del Consejo General, los esquemas de financiamiento y fiscalización para sus campañas y la garantía de acceso a las mesas de las autoridades administrativas en las que participen. En ese sentido, también se consigna sin desarrollar, toda la reglamentación e impugnaciones que se presentaron en ocasión de algunas candidaturas independientes a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, proceso *sui generis*, encargado al INE y celebrado en 2016, tras la aprobación de la reforma política que cambió el estatus jurídico de la capital del país, y que por lo ajustado del calendario electoral requirió la emisión de acuerdo tras acuerdo, enmendados a menudo por el TEPJF. El caso de las candidaturas independientes, específicamente en lo que respecta a la Presidencia de la República en las elecciones de 2018, generó una enorme polémica, materia de futura reflexión. De todos los aspirantes que intentaron llegar a la boleta presidencial por la vía independiente, en un primer momento se conoció que Margarita Zavala, Jaime Rodríguez Calderón y Armando Ríos Píter habían presuntamente alcanzado el umbral y dispersión de apoyos ciudadanos mínimos requeridos. Sin embargo, el INE al verificar la autenticidad de las firmas, determinó que sólo Margarita Zavala cumplió con los requisitos para ser candidata independiente. Como se sabe, Ríos Píter y Rodríguez Calderón acudieron al Tribunal Electoral a impugnar la decisión del INE. La historia es por todos conocida: con sentencias contradictorias entre sí, la Sala Superior del TEPJF le concedió el pase automático a Rodríguez Calderón a la boleta presidencial

nes y criterios a las decisiones adoptadas y recurridas por el INE, que, inclusive "han lesionado la institucionalidad democrática en México". En ese sentido, una interesante selección de casos fue desarrollada en un libro de reciente aparición (Concha y López 2016).

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

y dispuso que el INE volviera a revisar la autenticidad de las firmas de apoyo a Ríos Peter (que no llegó a la boleta). Finalmente, Margarita Zavala renunció a la candidatura.

Lecciones y conclusiones

Desde que se diseñó el moderno sistema electoral mexicano en 1946, muchas reformas lo han actualizado, según los consensos coyunturales de la clase política. De todas ellas, las de 1990, 1996 y 2014, han sido las que mayores cambios han implicado en la naturaleza y atribuciones de la autoridad electoral.

A diferencia de las reformas de 1990 y de 1996, el INE no partió de cero para poner en práctica los procedimientos de las elecciones federales de 2015 y las locales de 2016, bajo el nuevo esquema híbrido nacional de elecciones. El INE contó con la experiencia acumulada de ocho elecciones federales organizadas por su antecesor, el IFE; comicios que en términos generales resultaron bastante exitosos y fueron producto de una relación de colaboración con los entonces institutos estatales electorales, basada en convenios que resultaban adecuados para ambas partes. Una vez que se celebraron las elecciones presidenciales de 2018 en las que se renovó por completo el Senado de la República —la Cámara de Diputados ya había sido electa bajo el nuevo esquema en 2015— así como las elecciones por la Jefatura de Gobierno y otras ocho gubernaturas, ya todos los cargos de elección de la rama ejecutiva y legislativa del federalismo electoral mexicano se han realizado bajo el esquema nacional híbrido de autoridades electorales surgido de la reforma de 2014.

Las leyes derivadas de la reforma de 2014 sentaron bases sólidas para arrancar el nuevo esquema compartido de celebración de elecciones locales. Con todo, no fueron suficientes, por lo que el INE tuvo que emitir un cuerpo normativo que le ayudara a definir con mayor precisión los mecanismos para aplicar a cabalidad las nuevas atribuciones legales. Como suele ocurrir con cualquier normatividad nueva, ese proceso se fue moldeando por las decisiones tomadas por el Consejo General y por las correcciones que, en su caso, fueron rea-

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

lizando las Salas Regionales y la Sala Superior del TEPJF, con interpretaciones novedosas derivadas de la elección federal de 2015 y de las elecciones locales en trece entidades en 2016.

No hay que menospreciar el impacto de los cambios en la vida institucional: más oficinas, más personal, más atribuciones, en un diseño institucional que el IFE no tenía. Fue necesaria otra estructura de dirección y de una nueva relación con el resto de las autoridades electorales.

Esa situación hizo posible que el INE organizara —dentro de sus nuevas atribuciones— las elecciones internas del PRD para la selección de su dirigente nacional en 2014, apenas unas semanas después de instalarse el Consejo General y de aprobarse las leyes generales vigentes en la materia; que se preparara el escenario para realizar —sin que nunca se concretara— las cuatro consultas populares que se pusieron a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que las rechazó en 2014; o que se hiciera cargo de la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en 2016. No obstante, al día de hoy, siguen corriendo algunos procesos de ajuste derivados del nuevo marco electoral, como la implementación del Servicio Profesional Electoral Nacional.[7]

Así, la reforma electoral de 2014 no sólo se refiere a mejorar procesos electorales locales y federales, sino a la naturaleza misma del Instituto. Tras la experiencia de las elecciones celebradas según las jornadas electorales nacionales únicas de 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, y de las elecciones extraordinarias celebradas producto de diversas anulaciones —destaca señaladamente la de gobernador de Colima (se anularon la programadas en junio de 2015 y se realizaron las extraordinarias en enero de 2016), realizada de manera íntegra por

7 La reforma electoral de 2014 significó, entre otros aspectos, redimensionar el servicio profesional electoral federal en el ámbito nacional, y las áreas de oportunidad para fortalecer las condiciones laborales de sus integrantes, así como al personal administrativo y auxiliar de la autoridad electoral nacional. La creación del Servicio Profesional Electoral Nacional, sustentado en el apartado D, del artículo 41 constitucional, consolida la profesionalización de la función electoral, esto es, apuntala la especialización de todos los funcionarios que contribuirán a la eficiencia y eficacia de los grandes apartados de organización y capacitación de las elecciones, en el ámbito federal y local. Otra labor pendiente es generar los lineamientos para que los miembros del Servicio Profesional Electoral del otrora Instituto Federal Electoral que hayan obtenido promociones en rango se incorporen al modelo de promociones en rango del Servicio Nacional.

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

el INE— los escenarios de cara a un posible perfeccionamiento del modelo electoral son tres. En primer lugar, regresar al modelo anterior de separación de leyes y competencias federal y locales (inviable y en extremo costoso); en segundo lugar, desaparecer a las autoridades locales para que todas las elecciones queden bajo el manto de la autoridad federal; el tercer escenario, profundizar en el modelo mixto actual, precisando las funciones que corresponden a cada autoridad.

Recuérdese que, para fortalecer el modelo electoral, el INE tuvo que emitir acuerdos para atraer tareas de las elecciones locales. Más aún, para condensar una inmensa cantidad de acuerdos aprobados por el Consejo General sobre procesos electorales, el máximo órgano de dirección estimó conveniente aprobar un Reglamento de Elecciones en 2016, con el propósito de concentrar en un solo cuerpo normativo, el desarrollo de diversos aspectos logísticos que se han ido acumulando, producto del aprendizaje de las elecciones de 2015 y 2016. Su objetivo es dotar de mayor certeza en aspectos puntuales —desde luego, no contenidos sino de manera general en la Constitución o en la Legipe— de cara a la organización de procesos electorales venideros.

Hay, por supuesto, asuntos que corregir. El más importante es que, al perder control los gobernadores sobre las autoridades electorales colegiadas, se generan incentivos a no dotar los recursos adecuados para el funcionamiento de los Ople. En ese sentido, una reforma legal que asegurara el presupuesto a esos organismos sin depender de la discrecionalidad de las autoridades locales —gobernador o congreso local—, sería en extremo importante. Otro par de propuestas: que, en el caso de las consultas populares, primero la Suprema Corte determine su constitucionalidad, antes de que el INE corra el proceso de validación de las firmas. Segunda, que el monitoreo de *spots* que debe realizar el INE se lleve a cabo y financie de otra forma (la alternativa más lógica, es que lo realice el Instituto Federal de Telecomunicaciones).

Por último, es un hecho que hay una corriente de opinión a la que no le agradó la reforma electoral de 2014 y la considera un híbrido sin mucho sentido.[8] En algún punto, son atendibles esas críticas. Pa-

8 Por ejemplo: "Con la homologación de los órganos electorales locales se fractura el principio de subsidiariedad, principio fundamental del federalismo que en su significado más amplio determina que los problemas deben ser resueltos por la autoridad más próxima a ellos" (Celorio 2015, 114).

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

ra otros (Vives 2014), en el agregado, la reforma tuvo más aspectos positivos que negativos. Los autores del capítulo consideran —de ahí la pertinencia del modelo actual— que el debate sobre el federalismo electoral está lejos de estar cerrado. No está definido de manera incuestionable que las siguientes reformas electorales tiendan necesariamente a desaparecer los Ople para avanzar en la consolidación de un sistema nacional de elecciones bajo la supervisión única del INE, lo que implicaría la dispersión en el país de delegaciones y procedimientos federales para organizar todas las elecciones bajo esos preceptos.

Sobre el debate relativo al federalismo electoral, se escucharon críticas de que "se iba a trastocar el pacto federal". Esas voces pasaron por alto que la Constitución es justamente la norma que establece o instaura el pacto federal y define cómo es y cómo funciona, de manera que, si aquélla es reformada por el constituyente permanente (en el que, además, participan las legislaturas locales), el pacto federal no es que se "trastoque", sino que, simplemente, se modifican válidamente sus términos. Visto desde otra perspectiva, y tal vez de manera paradójica, implementar procedimientos generales en todo el país es una alternativa válida para corregir malas prácticas y deficiencias electorales en algunos estados.

No obstante, las elecciones de 2015 —en las que hubo concurrencia con la elección federal— y las de 2016 —sin concurrencia, con trece procesos locales más el inédito de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México— dejan como lección que la cooperación entre autoridades electorales administrativas federal y locales es posible, y que, en la medida en que se adopten las buenas prácticas federales, las elecciones tenderán a salir mejor. Ello, reflejado en diversos indicadores de desempeño y resultados en el desarrollo y celebración de las elecciones, lo que es independiente de la percepción de confianza y pulcritud que, sobre el desempeño de la autoridad electoral, pueda tener la ciudadanía.[9] En ese sentido, los resultados de las elecciones de

[9] En ese sentido, la precisión de Lorenzo Córdova es pertinente: "La reasignación de facultades que mandató la reforma puede interpretarse como una vocación centralizadora o bien como una vocación colaborativa, como la que se está diseñando desde el INE. Cualquiera de estos dos enfoques tendría fundamento legal. Debido al traslape de atribuciones, el federalismo electoral podría tener una faceta centralista en la que, en un afán absolutamente centralizador, el INE asumiera la organización total de las elecciones en las entidades o la mayoría de

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

2017 —en cuatro estados, y en las que estuvieron en juego tres gubernaturas— dejan lecciones agridulces. En el caso de la elección de gobernador de Coahuila, de nueva cuenta se presentó un desencuentro entre el INE y el TEPJF. El INE determinó que la violación de los topes de campaña del candidato postulado por la coalición "Por un Coahuila Seguro" liderada por el PRI, Miguel Riquelme Solís, habría rebasado la "determinancia permitida", lo que hubiera implicado la anulación de la elección y que el candidato no pudiera volver a contender en una eventual elección extraordinaria. La Sala Superior del TEPJF validó la elección de Riquelme como gobernador de Coahuila. Por su parte, la elección del Estado de México resultó polémica por los elevadísimos topes de campaña que establece la legislación local.

Finalmente, el resultado de las elecciones del 1 de julio de 2018 demuestra que, a pesar de la polémica por la reforma aprobada en 2014, sí es posible celebrar elecciones bajo el esquema nacional, híbrido y de colaboración entre autoridades locales y federales para la organización de elecciones. Como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este artículo, las decisiones adoptadas por el Consejo General del INE para las elecciones celebradas entre 2015 y 2017, sirvieron para preparar y prever escenarios para las de 2018, en las que por primera vez en la historia de México se celebraron elecciones federales (presidencial, senadurías y diputaciones) concurrentes en treinta entidades federativas del país. Quitando la consulta popular —que no ocurrió— y el ejercicio de la consulta infantil y juvenil que tradicionalmente realiza el IFE desde 1997 y que en 2018 se decidió diferir a noviembre para no complicar aún más la logística de la jornada electoral nacional del 1 de julio, se estresó al máximo el sistema electoral mexicano y el resultado fue enteramente positivo. Eso no quita que no se hayan presentado elecciones fuertemente litigadas por los partidos políticos: ahí están los casos de la gubernatura de Puebla —por mucho, la más relevante— las municipales de Guadalupe y Monterrey en Nuevo León o la Alcaldía de Coyoacán en la Ciudad de México, por citar algunas. Pero frente al cúmulo de elecciones en disputa, el balance post electoral es

las actividades de los Organismos Públicos Locales (Ople) [...]. Interpretar así las facultades especiales que nos otorga la ley, sería un error. Significaría que habríamos leído mal la reforma electoral." (Córdova 2015, 315).

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

que el modelo electoral derivado de la reforma de 2014 funciona, y bien, lo cual no quita que se deban señalar algunas reflexiones y recomendaciones.

Recomendaciones

Aquí se presentan algunas recomendaciones para integrar la reflexión sobre las deficiencias del actual modelo de elecciones, derivado de la última reforma político-electoral de 2014.

1. Como se anunció en el apartado de lecciones y conclusiones, el planteamiento central de una posible futura reforma electoral se refiere a la conveniencia de desaparecer, o no, los Ople.
2. En caso de mantener el esquema híbrido de autoridades, establecer mecanismos legales que garanticen el presupuesto de los Ople. Que no dependa de la voluntad política de gobernadores y congresos locales, que pueden tener incentivos a minar su capacidad de operación por no responder a determinado interés político o partidario.
3. Avanzar hacia esquemas de voto electrónico. Implementarlo en el futuro inmediato para facilitar la emisión del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
4. Definir los tiempos para resolver los procedimientos especiales sancionadores. Mientras que para el INE el procedimiento es claro, el Tribunal Electoral no tiene la misma exigencia, por lo que puede emitir fallos que, de manera innecesaria, generen inconvenientes institucionales a la autoridad administrativa. En el extremo, desaparecer los procedimientos especiales sancionadores, al asumir un nuevo modelo de comunicación política y de libertad de expresión, en el que la autoridad electoral no deba pronunciarse sobre contenidos de los mensajes de partidos, candidatos, gobiernos y, más aún, ciudadanos —a título personal o agrupados en organizaciones— a los que no se les deba someter a un procedimiento administrativo por emitir juicios y opiniones políticas sobre contiendas electorales.

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

5. Establecer mecanismos para reducir las disparidades en los topes de campaña, particularmente las de gobernador.
6. Establecer reglas claras y generales para la permanencia en el cargo de aquellos candidatos que aspiran a la reelección inmediata en los ayuntamientos, congresos locales y, en su momento, cámaras federales.
7. Si bien ya se emitió una ley para reglamentar las disposiciones previstas en el artículo 134 constitucional relativo a la difusión de la publicidad gubernamental, el resultado claramente solo deja satisfechos a la mayoría legislativa que en su momento aprobó dicha ley y que ha sido fuertemente criticada por no resolver los dilemas y problemas de fondo.
8. Eliminar la llamada "determinancia" relativa a los topes de campaña. Que no se le reconozca a un eventual candidato ganador de una elección el triunfo si rebasó los topes de campaña, independientemente de cuál haya sido el monto o porcentaje y de la distancia entre los contendientes.
9. Es necesario revisar la figura de las candidaturas independientes. La verificación de los apoyos ciudadanos específicamente para candidaturas presidenciales entre otros requisitos incentivó una serie de malas prácticas por parte de los aspirantes, que no son deseables en competencia democrática.
10. La relación entre dinero y competencia política es, por definición, compleja. Por ello, es necesario revisar la fórmula de financiamiento público de los partidos políticos. Es indudable que el esquema de abundante financiamiento público que debe prevalecer sobre el privado no ha sido suficiente para evitar prácticas corruptas o de obtención de recursos al margen de la ley. Ello, sin dejar de tener presente en la ecuación que los partidos políticos son bienes públicos que deben seguir siendo sostenidos por el Estado mexicano, para evitar que se privatice del todo la actividad partidaria y que las oposiciones tengan recursos mínimos suficientes para realizar adecuadamente sus funciones y competir en elecciones futuras.

Hasta aquí, las propuestas para mejorar el marco electoral actual. Algunos temas que podrían ser incorporados eventualmente en una

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este apartado pertenece a la obra
Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020, la cual es acervo del TEPJF.

agenda de reforma electoral son: segunda vuelta para la elección presidencial o ponderar la viabilidad de hacer obligatorio el voto, con mecanismos efectivos de sanción, para reducir prácticas de compra y coacción.

En suma, se debería terminar con el esquema tradicional de reformas gradualistas basado en la desconfianza mutua entre los partidos políticos, para dar paso a mejores prácticas para incrementar la calidad de la democracia mexicana. ❡

D. R. © 2020. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.