

**S O M E E**

**XXIV CONGRESO NACIONAL DE  
ESTUDIOS ELECTORALES**

**Federalismo Electoral:  
Experiencias Locales.**

**Ponente: Juan González Reyes.**

**Octubre 2013.**

## **Reflexiones sobre la creación del Instituto Nacional de Elecciones**

Estos apuntes tienen el propósito de reflexionar sobre la propuesta que se encuentra en la agenda pública con relación a la creación del Instituto Nacional de Elecciones. Se integra por cuatro apartados, en el primero se presentan los compromisos asumidos en el *Pacto por México*; después se muestra de manera general el funcionamiento de las instituciones electorales; el tercer apartado contiene las propuestas de reforma constitucional que en materia político electoral han presentado las fracciones parlamentarias del PAN y PRD, y finalmente se anotan las ventajas y desventajas del posible funcionamiento del INE.

### **I. Pacto por México.**

1.1. El 2 de diciembre de 2012 se firmó el *Pacto por México*, con la participación del Presidente de la República y los tres líderes de los principales partidos políticos de México: Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.

Con relación al tema de Partidos Políticos y Elecciones, asumieron el compromiso:

(89) Los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán las siguientes acciones: Se aprobará una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales.

(90) Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas:

- Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos.
- Disminución en el monto de los topes de campaña.
- Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente:
  - a) El rebase de los topes de campaña;

- b) La utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; y
  - c) La compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate.
    - Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
    - Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.
    - Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.
    - Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.
- 1.2. Cabe resaltar este último compromiso que considera la creación de lo que se ha denominado en la agenda pública, el Instituto Nacional de Elecciones.
- 1.3. Además de promover la expedición de un solo código de procedimientos electorales que delimite la organización y celebración de las elecciones constitucionales, tanto federales como locales.

## **II. Funcionamiento de las Instituciones Electorales.**

- 2.1. Actualmente funcionan 33 instituciones electorales, el Instituto Federal Electoral (IFE) y 32 institutos electorales de las entidades de la federación, cada uno de estos institutos fueron creados para atender los propósitos siguientes:
- Brindar capacitación electoral y educación cívica.
  - Mantener actualizada la geografía electoral.
  - Asignar prerrogativas a las agrupaciones y partidos políticos, además de fiscalizar su financiamiento y gastos.
  - Integrar el padrón electoral y lista de electores.
  - Producir la documentación y materiales electorales.
  - Preparar el desarrollo de la jornada electoral.

- Celebrar los cómputos electorales, declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría.
- Regular la observación electoral y encuestas o sondeos de opinión.
- Administrar los tiempos de radio y televisión para partidos políticos e institutos electorales.

Hay dos procesos sustantivos que no realizan los institutos electorales de las entidades federativas, uno de ellos se refiere a la integración el padrón electoral y la lista de electores, el otro es el de la administración de los tiempos de radio y televisión para partidos políticos e institutos electorales, estas funciones las atiende de manera exclusiva el IFE. El resto de las actividades si las realizan todos los institutos.

- 2.2. De igual forma, existen 33 códigos de procedimientos electorales, donde se definen las funciones electorales, las estructuras de las instituciones, las actividades de preparación y desarrollo del proceso electoral y el funcionamiento de las asociaciones políticas y partidos políticos. Muchos de estos procedimientos a nivel local fueron tomados del Código Federal.
- 2.3. Todos los institutos electorales cuentan con un órgano máximo de dirección, integrado por consejeros electorales. El Consejo General del IFE está compuesto por nueve consejeros, en el caso de los institutos electorales de las entidades de la federación se integra desde cinco hasta nueve consejeros (Astudillo y Córdova, 2010). Los consejeros electorales son designados por el Poder Legislativo mediante mayoría calificada, cada una de las legislaciones define el procedimiento correspondiente y el periodo de su encargo.
- 2.4. Los institutos electorales tienen en su estructura órganos directivos, ejecutivos, técnicos, comisiones y comités que atienden actividades sustantivas de la institución; de igual forma, hay órganos desconcentrados integrados por funcionarios del servicio profesional electoral.

Durante el proceso electoral se instalan, de manera temporal, consejos electorales compuestos fundamentalmente por ciudadanos. El IFE

integra consejos locales y distritales; por su parte los institutos electorales de las entidades de la federación conforman consejos distritales y municipales.

Solamente el IFE cuenta con órganos de vigilancia que garantizan la adecuada confección del padrón electoral y la lista nominal.

- 2.5. Dentro del ámbito de sus principales responsabilidades está la de celebrar elecciones constitucionales cada tres y seis años. A nivel federal se organizan 300 elecciones para diputados de mayoría relativa y 32 elecciones para senadores de mayoría relativa; una elección de diputados y otra de senadores de representación proporcional. Además de la elección Presidencial.
- 2.6. A nivel local se organizan cada tres y seis años elecciones constitucionales; son 689 elecciones para diputados de mayoría relativa, 2 mil 023 elecciones para integrar ayuntamientos y 16 jefes delegacionales, 31 elecciones para Gobernador del Estado y otra para Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Además de 32 elecciones para designar a los diputados de representación proporcional de los congresos locales y Asamblea Legislativa del DF.
- 2.7. Los institutos electorales de las entidades de la federación firman un convenio de apoyo y colaboración con el IFE, con el propósito de establecer los mecanismos de coordinación para el desarrollo de las elecciones locales, tanto de aquellas que son coincidentes, el mismo día, mes y año de la elección federal, como las que no coinciden en ese año.

Son cinco los temas que integran el marco de los convenios, los cuales se refieren a los siguientes apartados:

- a) Registro Federal de Electores: el uso del padrón electoral, la lista nominal y la credencial para votar con fotografía; estos instrumentos electorales son administrados a nivel nacional por el IFE.

- b) Organización electoral: coordinar los procedimientos para determinar el número y ubicación de casillas; además, la logística para la instalación de las mismas y su adecuado funcionamiento.
- c) Capacitación electoral: precisar los procedimientos para la insaculación, capacitación y designación de los funcionarios de mesas directivas de casilla, así como las bases para la contratación de supervisores y capacitadores electorales.
- d) Prerrogativas en radio y televisión: asignación y monitoreo de los tiempos en radio y televisión, tanto para los partidos políticos como para las instituciones electorales; es de competencia nacional y lo administra el IFE.
- e) Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. En el caso de que se pretenda superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal, con el fin de evitar fuentes de financiamiento ilícito a partidos, candidatos y campañas electorales se requiere del apoyo del IFE, ya que es de competencia nacional.

### **III. Propuestas de Reforma.**

3.1. Algunos diputados de la Fracción Parlamentaria del PRD presentaron, el pasado 24 de septiembre, su iniciativa en materia de fortalecimiento del sistema electoral y del régimen de partidos ante el Pleno de la Cámara de Diputados.

3.2. En dicha iniciativa presentan diversas propuestas de reforma que se encuentran vinculadas directamente con la creación del Instituto Nacional de Elecciones, las cuales se anotan a continuación:

- La organización de las elecciones federales, estatales, municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal y de los mecanismos de consulta popular.
- Además de los propósitos anotados anteriormente, en el punto 2.1., se adicionan las actividades siguientes:
  - Las actividades relativas a la consulta popular.
  - La geografía electoral federal y local.
  - El voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
  - La celebración de los cómputos electorales, declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría de las elecciones de diputados y senadores, gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados locales, ayuntamientos u órganos municipales, Jefes Delegacionales y cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
  - Los mecanismos de conteo rápido y resultados preliminares.

- En su funcionamiento contará con órganos nacionales, estatales y distritales los cuales serán de carácter permanente por cuanto a su estructura ejecutiva; así como municipales que serán temporales. Garantizando en su integración la paridad de género.
- El Instituto, a petición de los partidos, podrá organizar los procesos internos de voto directo.
- Instituto administrará treinta minutos para un programa mensual de debate entre los partidos políticos respecto de temas de interés nacional y regional.
- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos.
- En los artículos transitorios se adiciona que el personal de los órganos electorales administrativos de las Entidades Federativas deberá ser liquidado conforme a la ley, y en su caso, considerado para ser incorporado al Instituto Nacional Electoral de conformidad con las necesidades del instituto de conformidad con los lineamientos que dicte el Consejo General.

3.3. Los grupos parlamentarios del PAN ante el Senado de la República y la Cámara de Diputados presentaron, el pasado 24 de septiembre, su iniciativa en materia política y electoral ante el Pleno de la Cámara de Senadores.

3.4. En esta iniciativa proponen distintas reformas que están directamente relacionadas con la creación del Instituto Nacional de Elecciones, las cuales se enlistan a continuación:

- La jornada electoral de las elecciones federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, se realizará el primer domingo de julio de cada año.
- La organización de las elecciones federales y de las entidades federativas, así como la consulta popular.
- El INE está facultado de forma exclusiva para la organización de las elecciones en primera y segunda vuelta.
- La celebración de los cómputos electorales, declaración de validez y otorgamiento de constancias de las elecciones de Gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los integrantes de los ayuntamientos y Jefes Delegacionales, de diputados a las legislaturas de los Estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, diputados federales, senadores y cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- El Consejo General del INE se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales.

- Se define un procedimiento para la designación de los consejeros electorales en el que participará un Comité de Evaluación integrado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
  - Los mecanismos mediante los cuales los mexicanos residentes en el extranjero podrán, participar en los procesos electorales federales, mediante la boleta electoral electrónica.
  - Los requisitos y condiciones para la emisión del voto electrónico, que debe comprender al menos un tercio de los distritos electorales uninominales. La Cámara de Diputados asignará los fondos presupuestarios necesarios.
  - En los artículos transitorios se define que el IFE se transforma en INE, por lo que todos los recursos materiales, humanos, financieros y presupuestarios que actualmente pertenecen al IFE pasarán a formar parte del nuevo instituto que se crea.
  - Además de que las instituciones de las entidades federativas actualmente responsables de la organización de las elecciones locales, entregarán al INE, toda la información relativa a los procesos electorales que organizaron desde su fundación, al igual que sus archivos administrativos y de sus respectivos órganos superiores de dirección, en sus distintos niveles. En el proceso de liquidación de las instituciones electorales locales, se respetarán los derechos laborales de sus trabajadores.
- 3.5. Es oportuno señalar que los grupos parlamentarios del PRI ante el Senado y la Cámara de Diputados aún no presentan una iniciativa al respecto. Por eso no se describen las propuestas.

#### **IV. Fortalezas y debilidades sobre la creación del Instituto Nacional de Elecciones.**

##### **A) Debilidades.**

- 4.1. No hay un diagnóstico que nos muestre verdaderamente el costo de los procesos electorales y cuanto representaría el ahorro que mencionan los líderes de los partidos políticos.
- 4.2. Se estaría sobrecargando la competencia política electoral entre los actores políticos y la organización de los procesos electorales, no es la misma carga de responsabilidad organizar 335 elecciones federales que 2 mil 792 elecciones locales.

- 4.3. Además de sobrecargar el trabajo del órgano electoral federal, está la propuesta de organizar los procesos internos de los partidos políticos.
- 4.4. No se presentan alternativas diferentes a las asumidas en el *Pacto por México*, por ejemplo considerar la convivencia entre el IFE y los institutos electorales locales, mediante la disminución de sus estructuras institucionales, respetando fundamentalmente el pacto federal.
- 4.5. No está considerada la organización y celebración de los mecanismos de participación ciudadana, por ejemplo la elección de comités ciudadanos, sindicaturas, agencias municipales y otros órganos de representación ciudadana.

## **B) Fortalezas.**

- 4.6. La expedición de un solo código de procedimientos electorales con la delimitación de la organización y celebración de las elecciones constitucionales, tanto federales como locales.
- 4.7. La expedición de una Ley de Participación Ciudadana.
- 4.8. Así como se propone un mecanismo para seleccionar a los consejeros electorales del ámbito nacional se podría definir un procedimiento similar para designar a los consejeros electorales locales, que es una preocupación legítima de los actores políticos y así garantizar la autonomía e independencia de los órganos electorales.
- 4.9. El mecanismo para ejercer el voto mediante procedimientos electrónicos.

## Bibliografía.

Astudillo, César y Lorenzo Córdova Vianello (2010), *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.