



PAIDEIA

Publicación del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato



"Pacto por México: reivindicación de la política como motor de cambio.

Hacia una reforma electoral útil."

Magda. María del Carmen Alanis Figueroa

"Reflexiones sobre la creación de un Instituto Nacional de Elecciones."

M.D. Jesús Castillo Sandoval

"Federalización o centralización de la organización electoral."

Lic. Alfredo Sainez Araiza

"El pacto por México y su importancia para nuestros derechos."

Dr. Miguel Carbonell Sánchez

"El debate de la centralización del sistema electoral mexicano."

Mtra. Gabriela Salazar González





Comité Editorial

José Refugio Lozano Loza
Presidente

Sandra Liliana Prieto de León
Secretaria

Eduardo García Barrón
Vocal

Álvaro Alejandro Chávez López
Vocal

Nayeli Vega Dardón
Vocal

José Manuel Delgado Reyes
Vocal representante de los partidos políticos

Grupo Editorial

Nayeli Vega Dardón
Coordinadora

Ernesto Guevara Ramírez
Diseño editorial

Paulina Denisse Ceballos Rosales
Apoyo editorial

Carlos Aberto Cuadra Gutiérrez
Corrector de estilo

Paideia del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, es una publicación trimestral de distribución gratuita y cobertura nacional. Registro ante la Dirección de Reservas de Derechos del Instituto Nacional de Derechos de Autor: 04-2012-040812304800-102. Oficinas: Carretera Guanajuato-Puentecillas Km 2+767, Colonia Puentecillas, código postal 36251, Guanajuato, Gto., conmutador (473) 735 3000. Los puntos de vista expresados en los artículos son de la exclusiva responsabilidad de los autores. Los contenidos y diseños de Paideia son propiedad legal del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG). Se prohíbe la reproducción total o parcial sin autorización escrita del IEEG.



Web

www.ieeg.org.mx

Directorio IEEG

J. Jesús Badillo Lara

- Presidente del Consejo General
- Presidente de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Programas de Capacitación Ciudadana, Orientados a la Preservación y Fortalecimiento del Régimen de los Partidos Políticos del IEEG
- Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General del IEEG

José Refugio Lozano Loza

- Consejero Ciudadano Propietario
- Presidente de la Contraloría del IEEG
- Presidente del Comité Editorial de la Revista Paideia

Jaime Torres Soto

- Consejero Ciudadano Propietario
- Presidente del Comité para el Seguimiento y Vigilancia de la Correcta Aplicación de las Normas Estatutarias del Servicio Profesional Electoral del IEEG

Víctor Manuel Domínguez Aguilar

- Consejero Ciudadano Propietario
- Presidente de la Comisión de Fiscalización del IEEG

Armando Trueba Uzeta

- Consejero Ciudadano Propietario

Joel Hernández Domínguez

- Consejero Ciudadano Supernumerario

Mauricio Enrique Guzmán Yáñez

- Secretario del Consejo

Eduardo García Barrón

- Secretario Ejecutivo

Esteban Eric Carrillo Werring

- Director de Sistemas de Información y Telecomunicaciones

Javier Armando Ortiz Guerrero

- Director de Procedimientos Electorales

Álvaro Alejandro Chávez López

- Director de Capacitación Ciudadana

Bárbara Teresa Navarro García

- Directora del Servicio Profesional Electoral

Héctor de la Torre González

- Coordinador Administrativo

Nayeli Vega Dardón

- Coordinadora de Comunicación y Difusión

CONTENIDO

Página

6

Pacto por México: reivindicación de la política como motor de cambio. Hacia una reforma electoral útil.

Magda. María del Carmen
Alanis Figueroa

Página

11

Reflexiones sobre la creación de un Instituto Nacional de Elecciones.

M.D. Jesús Castillo Sandoval

Federalización o centralización de la organización electoral.

Lic. Alfredo Sainez Araiza

Página

14

El Pacto por México y su importancia para nuestros derechos.

Dr. Miguel Carbonell Sánchez

Página

18

El debate de la centralización del sistema electoral mexicano.

Mtra. Gabriela Salazar
González

Página

22



Editorial	4
En diálogo con los partidos políticos.....	31
El andar. Jalpa de Cánovas: Pueblo Mágico.....	41
Sugerencias editoriales.....	46



EDITORIAL



De nueva cuenta, damos la bienvenida a nuestros lectores, quienes serán partícipes del tema, que al día de hoy, se ha convertido en el blanco de críticas por su carácter reformador y por proceder de las cúpulas de poder en el país: el *Pacto por México*.

Este Pacto es un documento signado por el presidente Enrique Peña Nieto y las principales fuerzas políticas de nuestra nación, el cual contiene cinco principales acuerdos que buscan profundizar el proceso de democratización del país: Sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y gobernabilidad democrática. Estos acuerdos fundamentales se traducen en 95 compromisos que abordan temas particulares que ya cuentan con un plazo tentativo de aplicación y, a su vez, para la presentación de la reforma legislativa.

El *Pacto por México* surge de la necesidad de generar acuerdos para lograr una sinergia política, económica y social. Se plantea como un avance en el que deben comprometerse el gobierno federal y los partidos políticos para crear las condiciones de vida idóneas para los ciudadanos mexicanos, mediante la consolidación de políticas públicas y el impulso de iniciativas y reformas necesarias a la ley para la correcta aplicación de la misma. Pero, ¿cuál es la postura que se ha tomado ante dichos planteamientos?

Es por todo lo anterior, que en esta edición número 11 de nuestra revista Paideia nos hemos dado a la tarea de reunir la opinión de diferentes estudiosos en materia de política, quienes externan sus ponencias en torno a este compromiso pactado, con el objetivo de permitir al lector tener un panorama más amplio del mismo.

Es así, que las páginas de Paideia conjuntan trabajos de análisis político en torno al *Pacto por México* y, en particular, al compromiso número 90 que contempla el impulso de una reforma electoral que permita la creación de una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.

Por su parte, la académica y abogada con larga trayectoria en el ámbito electoral, María del Carmen Alanís Figueroa, quien actualmente es Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), plantea que tres principios que deben ser respetados dentro de la reforma electoral son los avances en materia de confianza, solidez y certidumbre que, en algunos estados se han logrado entre la población; por lo que establece las bases para la creación de un modelo para una reforma electoral eficaz.

Desde otra perspectiva, el maestro en Derecho Jesús Castillo Sandoval, Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de México, fija su postura en contra de la creación de un Instituto Nacional de Elecciones y establece que deben ser los institutos locales quienes organicen las elecciones federales y estatales, y que además cuenten con un órgano federal que regule la actuación de los mismos y administre sus recursos.

Alfredo Sainez Araiza, politólogo egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, expone que su propuesta para lograr la efectividad en los procesos electorales gira en torno a que se deben empatar los procesos federales con los estatales, así como lograr un sistema adecuado de fiscalización de partidos, además de la reducción de costos de campaña y tiempos de las mismas. De modo que, ante tales objetivos, considera innecesaria la creación de un órgano electoral de carácter nacional.

A su vez, el doctor Miguel Carbonell, quien es especialista en Derecho constitucional e investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de la Facultad de Derecho de la misma Universidad, realiza un trabajo que aborda los principales puntos del *Pacto por México* y hace énfasis en las acciones que la democracia puede realizar para avanzar hacia la mejora sustancial de la calidad de vida de los ciudadanos.

Para terminar con la aportación de los estudiosos, Gabriela Salazar González, asociada en comunicación política y opinión pública de la firma Publicum Es-

trategias y profesora de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, realiza un análisis a fondo de las implicaciones de la centralización del sistema electoral mexicano, con base en el estudio del origen, evolución, avance y resultados del actual sistema electoral, así como su funcionamiento y los retos que se deberán enfrentar con una reforma de esta naturaleza y la importancia de un debate a profundidad que permita avanzar con paso firme en la democracia mexicana.

Posteriormente, los institutos políticos hacen lo propio en nuestra sección “en diálogo con los partidos políticos”, en donde externan su opinión ante la intención de crear un órgano electoral nacional y realizan distintas reflexiones ante las ventajas y desventajas que, desde su punto de vista y con base en su experiencia, se obtendrían con esta modificación a nivel federal.

En última instancia presentamos a ustedes nuestra sección El andar, que en esta ocasión nos lleva hasta el recién nombrado Pueblo Mágico: Jalpa de Cánovas, que es un hermoso lugar turístico del municipio de San Francisco el Rincón, en donde se realizan máscaras artesanales talladas en madera y que son utilizadas para la “Judea”, tradición que se celebra durante la Semana Santa. Entre sus edificios destacan el Templo del Señor de la Misericordia, el antiguo casco de la Exhacienda, el Jardín Principal de la Casa y el Acueducto del Molino Viejo.

De esta manera agradecemos nuevamente a todos nuestros lectores por seguirnos en esta edición trimestral y los invitamos a disfrutar de Paideia, que en cada número se esmera por brindarles artículos de interés que fomenten y enriquezcan el aprendizaje de la cultura política y electoral en nuestro estado.

Muchas gracias.

Pacto por México: reivindicación de la política como motor de cambio. Hacia una reforma electoral útil.

Magda. María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Pacto por México

El pasado 2 de diciembre, la Presidencia de la República y los tres partidos políticos con mayor representación (PAN, PRI y PRD) suscribieron una serie de acuerdos a los que denominaron bajo el título de *Pacto por México*. El documento recoge el interés compartido por “realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero”.¹ En el origen, el instrumento es plausible, principalmente, porque constituye – en palabras de Bernard Crick– una defensa de la política en una doble dimensión.² Por un lado, porque permite la posibilidad de discutir y acordar reformas necesarias o, en su caso, convenientes para el desarrollo del país. Por otra parte, porque contribuye a un propósito frecuentemente desdeñado: la recuperación de la arena pública como foro para impulsar, a partir de compromisos recíprocos, posicionamientos relativos y una actitud tolerante, modificaciones al status quo. Es decir, se privilegia la búsqueda de soluciones compartidas a problemas que nos afectan o impactan como colectividad por encima de posiciones maniqueas que, frecuentemente, agotan el diálogo a partir de la caricaturización de posturas ajenas.

Los 5 Ejes del Pacto por México

1. Sociedad de Derechos y Libertades
2. Crecimiento Económico Empleo y Competitividad
3. Seguridad y Justicia
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción
5. Gobernabilidad Democrática

La discusión sobre el Instituto Nacional de Elecciones

Como parte del eje Gobernabilidad Democrática, el compromiso 90 propone impulsar una reforma electoral que atienda asuntos que en el último proceso electoral federal resultaron polémicos. Entre los temas listados para la discusión está la propuesta de crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encarguen de las elecciones federales, estatales y municipales.

Si bien desde la suscripción del *Pacto por México*, la posibilidad de crear un Instituto Nacional de Elecciones (INE) ha adquirido notoriedad, cabe mencionar que esa discusión tiene ya algunos años. En efecto, en las rondas preliminares de la pasada reforma electoral de 2007-2008, se abordó este asunto que llegó a contar con el visto bueno de la mayoría de los partidos políticos. En la redacción final se optó por conservar el entramado institucional vigente con un agregado: los institutos electorales de las entidades federativas pueden solicitar al Instituto Federal Electoral (IFE) la organización de los comicios en su entidad.

Esa disposición facultativa se ha traducido en la práctica como convenios sobre todo en materia de registro de electores. Normalmente, en cada elección el Registro Federal de Electores entrega a los órganos locales las listas nominales de electores, así como documentos de cartografía electoral. En ocasiones, la autoridad federal también ofrece asistencia en materia de capacitación electoral, educación cívica y algunos aspectos de organización. Hay que decir que los institutos locales han adquirido una capacidad técnica y pericia propia para organizar sus elecciones, como puede verse, considerando que en México la renovación del poder político federal, estatal y municipal se da a partir de elecciones (o de usos y costumbres indígenas, según sea caso).

La reforma electoral –como todas las demás– requiere de dos ingredientes iniciales para prosperar: la reducción de los extremos y un diagnóstico preciso. Respecto al primero, en materia electoral encontramos dos argumentos frecuentemente discutidos, como

1 <http://pactopormexico.org/como/>

2 Ver Crick, Bernard, *En defensa de la política*, Tusquets Editores, 2001.

impulsores de un órgano nacional de elecciones: la intención de reducir el costo de la democracia mexicana y una crítica sobre la independencia de los órganos electorales de las entidades federativas, en relación con los gobiernos y grupos políticos estatales.

Es así, que la tensión que genera el tema de una reforma en materia comicial, está dada entre los argumentos presupuestal y de falta de autonomía e independencia, por un lado; y de respeto al espíritu federalista de la Constitución mexicana, por el otro.

El costo de la democracia mexicana

Se ha vuelto un lugar común la referencia al “alto costo” de la democracia mexicana. Sin embargo, con frecuencia al hablar de ese tema se confunden tres elementos que es importante diferenciar para afinar el diagnóstico; en efecto, en la materia es posible clasificar tres conceptos de disposición de recursos (o gasto): el presupuesto de los institutos y tribunales electorales (órganos del sistema electoral), el presupuesto para los partidos políticos y los gastos de las campañas electorales.

El principal “ahorro” esgrimido como justificador del Instituto Nacional de Elecciones (INE) se basa en la consideración de una burocracia electoral redundante entre los 32 órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral en las entidades federativas (Juntas Locales y Consejos Locales), los 300 (Juntas Distritales y Consejos Distritales) en los distritos en que se divide el país a nivel federal, además de los 32 institutos estatales electorales (o equivalentes) con que cuenta cada entidad federativa, y de sus correspondientes oficinas distritales en cada una de estas demarcaciones locales. A este listado hay que agregar que cada entidad cuenta con un tribunal electoral local (o sala) y que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) cuenta con una Sala Superior y cinco Salas Regionales en las cabeceras de las circunscripciones plurinominales electorales.

A manera de simplificación, para algunos es un exceso contar con 66 instituciones electorales (64 estatales y dos federales) encargadas de organizar elecciones y resolver controversias. El asidero se vuelve aparentemente más atractivo si a la creación de un INE, la acompaña un Tribunal Electoral Nacional. Con ello, el andamiaje institucional se reduciría a solo dos instituciones.

Es importante considerar que la reducción numérica en instituciones no necesariamente conduce a un ahorro presupuestal. Ante

la desaparición de los órganos electorales locales, la creación del Instituto Nacional de Elecciones implica aumentar la estructura que actualmente tiene el IFE. Los números hasta este momento, no permiten determinar el balance en el ahorro buscado en este aspecto del gasto. En todo caso, la eventual reforma debe cuidar que presupuestariamente no se trate –tan solo– de una transferencia de recursos de los órganos locales a los nuevos órganos nacionales.

Si la racionalidad de recursos constituye un elemento relevante para considerar una reforma a la organización y calificación de elecciones, debemos analizar los otros dos componentes del gasto.

La Constitución reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público. En la transición mexicana a la democracia, la construcción de partidos fuertes fue una constante, de ahí que la propia ley fundamental establece un sistema de partidos financiado principalmente con recursos públicos. Año con año, los partidos políticos reciben de la autoridad electoral federal y local recursos públicos para la realización de actividades ordinarias permanentes, las tendentes a la obtención del voto (en cada proceso electoral) y las de carácter específico en materia de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales.

Población Nacional Censal	
2000	2010
97,483,412	112,336,538

Un espacio interesante para discutir la reducción del costo de la democracia mexicana es la fórmula para calcular el financiamiento de los partidos. En su diseño actual el costo por actividades ordinarias (que es la base del total) siempre crece, pues está compuesto por dos factores que, en condiciones normales, tienden a aumentar:

$$\# \text{ total de ciudadanos en el padrón electoral} \times 65\% \text{ del SMGDVDF}$$

En efecto, el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, es una variable de la dinámica poblacional del país. Tomemos en cuenta, por ejemplo, que el censo 2010 contiene 14.8 millones de mexicanos más que en el año 2000. El padrón electoral contiene en marzo 86.4 millones de ciudadanos, casi 500 mil

.....

“A manera de simplificación, para algunos es un exceso contar con 66 instituciones electorales (64 estatales y dos federales) encargadas de organizar elecciones y resolver controversias. El asidero se vuelve aparentemente más atractivo si a la creación de un INE, lo acompaña un Tribunal Electoral Nacional. Con ello, el andamiaje institucional se reduciría a solo dos instituciones.”

.....

ciudadanos más que en enero.³ Por su parte, el salario mínimo aumenta también año con año en función de lo que establezca la Comisión Nacional de Salarios Mínimos tomando en cuenta la inflación esperada.

Si mantenemos la prevalencia de recursos públicos sobre los privados en el sistema de partidos mexicano, podría pensarse en un diseño de fórmula cuyos factores no fueran dinámicos (un año base por ejemplo) o reducir el financiamiento permanente y solo incrementar el presupuesto total en función de los electores relevantes en cada año. Es decir, el conjunto de ciudadanos que potencialmente acudirán a votar en función de los calendarios electorales. Así el monto del financiamiento estaría dado en función del padrón electoral de las entidades federativas con elecciones en un año determinado y no se incrementaría necesariamente año con año.

El mismo esquema podría analizarse respecto al financiamiento local que reciben los partidos políticos de cada órgano electoral en las entidades federativas. Discutir, por ejemplo, la conveniencia de suspenderlo en años no electorales o adecuarse con una nueva fórmula similar a la que resultara de la modificación federal.

Por otra parte, de acuerdo con la Constitución, el presupuesto público para gastos de campaña está dado en función del presupuesto para gasto ordinario (un 50% adicional cada seis años cuando se elija Presidente de la República, senadores y diputa-

dos; y 30% cada tres cuando solo se elijan diputados). Pero los partidos también pueden erogar recursos privados, de ahí que para cada elección y cargo en disputa se establezcan topes máximos de gasto en campañas.

El problema en este rubro, es que aun con un esquema de topes considerable (336 millones 112 mil 084 pesos para la Presidencia en 2012, de un millón 120 mil 373 pesos para diputado y de por lo menos 2 millones 240 mil 747 pesos para senadores de mayoría relativa),⁴ los partidos políticos y candidatos tienden a gastar de más. En efecto, de acuerdo con el proyecto de dictamen consolidado de fiscalización de las campañas presidenciales del año pasado (retirado),⁵ la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP), encontró que dos de los cuatro candidatos a la Presidencia gastaron por encima del tope máximo.

Independencia de los órganos electorales

En esta línea también con frecuencia se arriba a la conclusión fácil de que los órganos electorales de las entidades federativas guardan una relación de subordinación con los gobiernos o congresos

.....

4 Ver Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2012. El tope de campaña para senadores por el principio de mayoría relativa, es igual al tope máximo de gasto de campaña por candidato a diputado de mayoría relativa multiplicado por el número de distritos electorales que comprende cada entidad federativa y que en ningún caso se podrán considerar más de veinte.

5 El proyecto fue devuelto a la UFRPP para que analizara los esquemas de prorrateo que presentaba para cada candidatura presidencial.

.....

3 Padrón electoral 86,403,875 ciudadanos, corte al 8 de marzo de 2013 en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padrón_Electoral/

locales que incide en el desempeño de su labor. Para solucionar ese (hipotético) conflicto de interés, se construye la necesidad de una reforma que los desaparezca. Me parece, sin embargo, que la regla general de actuación de los institutos y tribunales electorales mexicanos es el apego a los principios de la materia electoral: objetividad, independencia, imparcialidad y certeza. El desarrollo de la administración y organización de elecciones, así como la resolución de controversias por la vía del derecho electoral en nuestro país —es decir, el entramado institucional—, es reconocido internacionalmente. Además, los partidos y otros sujetos regulados cuentan con diversas instancias para inconformarse del actuar de la autoridad. En materia local, existe la posibilidad de que las controversias entre partidos y autoridades locales sean analizadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En efecto, nuestro diseño constitucional brinda certeza a los actores políticos.

Existen dos razones para impulsar la desaparición de órganos locales que, en la retórica sobre la reforma, frecuentemente se esconden. Por un lado, toda autoridad (electoral o no) está sujeta a críticas y cuestionamientos en el desempeño de su función. Respecto a las autoridades electorales, esta confrontación se acrecienta puesto que los principales arbitrados o sujetos regulados son precisamente los partidos y candidatos y la sustancia sobre la que actúan es la competencia por el poder político. Algunas de las críticas a las autoridades electorales están enderezadas no por su falta de imparcialidad, sino buscando precisamente esa parcialidad en favor de quien lanza la crítica con la intención de no ser sancionado o de obtener ventajas frente a los adversarios políticos.

Por otra parte, los actores políticos evaden su responsabilidad o pasan por alto que son ellos quienes designan a los integrantes de los órganos electorales y no siempre buscan a los mejores consejeros o magistrados sino a quien les guarde alguna deferencia. La misma exigencia sobre transparencia, rendición de cuentas y rectitud en el desempeño debe estar presente en la conformación de los órganos, sean estos nacionales, locales o federales.

Ideas para una reforma electoral eficaz

De acuerdo con el calendario del *Pacto por México*, la iniciativa para crear al INE podría ser presentada formalmente en el primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de la presente LXII

Legislatura. Es decir, en el segundo semestre de este 2013,⁶ y sería implementada para los procesos electorales a partir de 2014.

Un modelo de INE y Tribunal Electoral Nacional posible

Para hacer compatible la creación de autoridades nacionales con el respeto al federalismo, podría pensarse en que los Consejos Distritales y Locales de la nueva autoridad fueran designados por los congresos de las entidades federativas. Así, los partidos en el Congreso federal serían los encargados de designar a los consejeros del Consejo General y las diputaciones locales serían los que designaran a los consejeros de cada entidad federativa. Con ello, no se centralizaría la totalidad de los nombramientos y se privilegiaría el conocimiento y especialización que ya existe al interior de cada estado para organizar elecciones y administrar justicia. Pues en efecto, también podría diseñarse un esquema similar para designar magistrados. La eventual reforma debe procurar que el acceso a la justicia sea una realidad, por lo que el eventual Tribunal Nacional debiera tener salas o distritos que permitan a los justiciables un acceso eficaz a la justicia. Sería impensable que únicamente se conservaran las seis salas del TEPJF, pues los costos de traslado y distancia harían nugatorio el derecho fundamental al acceso a la justicia en materia electoral.

En ese sentido, quizás es momento de desempolvar alguna propuesta que se trabajó hace varios años en el sentido de revisar la pertinencia de crear una Sala Electoral en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5 temas para una reforma electoral eficaz

Es momento de discutir con seriedad el acceso a cargos de elección popular sin discriminación de ninguna índole. En esta perspectiva, es necesario abordar la necesidad de hacer eficaz el acceso de los pueblos y comunidades indígenas a los espacios de decisión política. Actualmente, el IFE reconoce 28 distritos indígenas (aquellos cuya población contiene al menos 40% de indígenas). Sin embargo, en la actualidad en ninguno de ellos su representante en la Cámara de Diputados es indígena. A nivel lo-

⁶ Periodo que transcurre del 1º de septiembre al 15 de diciembre.

.....

De acuerdo con el calendario del Pacto por México, la iniciativa para crear al INE podría ser presentada formalmente en el primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de la presente LXII Legislatura. Es decir, en el segundo semestre de este 2013, y sería implementada para los procesos electorales a partir de 2014.

.....

cal, únicamente cuatro entidades contemplan cuotas indígenas⁷ y otras cuatro entidades solo hacen el reconocimiento a este sector de la sociedad y al espacio que deberían tener en los congresos locales.⁸

La cuota de género también requiere estar presente en la discusión. A pesar de que 31 entidades incluyen cuotas de género que van desde el 30% al 50%, las legisladoras en las entidades federativas del país apenas alcanzan el 26%. De hecho, si en cada entidad, al tamaño de la cuota (aspiración), se le resta el tamaño de la representación (realidad), tenemos que, en promedio, las cuotas tienen un déficit de 16% en las entidades federativas mexicanas.⁹ Las cuotas se han traducido en mayores espacios de representación para las mujeres, pero todavía no son eficaces para arrojar una representación equitativa. Por primera vez, ambas cámaras del Congreso Federal rebasan el 30% de mujeres, pero estamos todavía lejos del 40% buscado.¹⁰

Una democracia incluyente pasa por tener cuotas indígenas y de género al interior de los órganos de dirección partidistas, así como en la integración de las autoridades electorales. También por incorporar a los jóvenes al proceso democrático, así como a los migrantes.

Un tercer tema es el de la democracia digital. En esta materia es claro que el espíritu innovador ha sido mucho más dinámico en lo local que a nivel federal. Nuevo León, Distrito Federal, Jalisco y Chiapas han realizado ya pruebas piloto con urna electrónica

en votaciones. San Luis Potosí, Coahuila, Distrito Federal, Chihuahua y Campeche tienen diseño propio de urna. Por su parte, las legislaciones de San Luis Potosí, Baja California, Coahuila, Distrito Federal y Jalisco contemplan la utilización de este tipo de tecnología. El cambio tecnológico es también un tema de justicia electoral tanto en lo que se refiere a la resolución de casos relativos al uso de tecnologías en los procesos electorales, como en la implementación del uso de tecnologías de la información en el desarrollo de la función administrativa y jurisdiccional. Ejemplos de ello, son los estrados electrónicos, las notificaciones electrónicas, la firma digital, entre otros.¹¹ La expansión de derechos políticos debe ser también punto de encuentro para una reforma, lo mismo en cuanto al acceso a los cargos públicos, como en el ejercicio de derechos políticos y su defensa. *La vacatio legis* de la reforma constitucional a la fracción II en materia de candidaturas independientes, constituye un momento propicio para su reglamentación, así como para hacer posible el voto de los mexicanos residentes en el extranjero con esquemas más ágiles y sencillos para nuestros connacionales.¹²

Finalmente, un elemento de la mayor relevancia en cualquier discusión sobre la reforma electoral debe salvaguardar los avances alcanzados en la democracia mexicana en términos de confianza, solidez y certidumbre en el juego democrático. Bienvenida la reforma, con tiros de precisión.

7 Durango, Guerrero, Oaxaca y San Luis Potosí.

8 Chiapas, Puebla, Tabasco y Veracruz.

9 10 estados tienen cuota de 50-50: Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala, siete de 70-30%: Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Veracruz y Yucatán, los demás de 60-40.

10 33.5% en la Cámara de Diputados y 36.8% en el Senado de la República.

11 Al respecto véase *Democracia en la era digital*, Ayala Sánchez, Alfonso, Coord. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, LXII Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz, México, 2012, pp. 368.

12 Publicada en el D.O.F. el 9 de agosto de 2011. Sus transitorios obligan a expedir la legislación respectiva a más tardar en un año de su entrada en vigor, es decir, el 10 de agosto de 2013.

Reflexiones sobre la creación de un Instituto Nacional de Elecciones

Maestro en Derecho Jesús Castillo Sandoval.

Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de México.

En el marco de la reforma electoral planteada en el último párrafo del compromiso número 90 del *Pacto por México*, nos permitimos hacer un análisis para reflexionar acerca de la propuesta de creación de un Instituto Nacional de Elecciones y una legislación única que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales; en este sentido, argumentaremos la necesidad de fortalecer el federalismo encomendándoles a los institutos locales la atribución de organizar las elecciones federales y locales.

En el reciente “Foro Reforma Electoral 2013: los retos de la gobernabilidad democrática”, organizado por legisladores y la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales los días 13, 20 y 21 de marzo de este año en las instalaciones de la Cámara de Diputados, se habló, entre otros temas importantes, de la posibilidad de crear el Instituto Nacional de Elecciones para sustituir al Instituto Federal Electoral (IFE) con el fin de tener una mejor organización de los comicios y su homogeneización, así como menores costos electorales, entre otros beneficios. En este sentido, debemos recordar que dicha iniciativa de reforma no es nueva; en 2001 la propuesta de creación de un Instituto Nacional de Elecciones no prosperó por desacuerdo entre los partidos políticos. Durante la reforma 2007-2008 tampoco se materializó, aunque fue propuesta por el PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia. En 2009, cuando Francisco Ramírez Acuña era Secretario de Gobernación sugirió eliminar todos los institutos estatales y crear el Instituto Nacional Electoral. José González Morfín, senador por el PAN, incluyó la propuesta en su iniciativa de Reforma Política en 2010, a nombre de ese mismo grupo parlamentario. En el Foro Reforma Electoral 2013,

también se planteó la necesidad de crear una Ley Nacional de Partidos Políticos que regule la vida interna de estos y una Ley Nacional de Elecciones que regule las campañas electorales y establezca la nulidad de la elección por el rebase del tope de gastos de campaña.

En primer lugar pondremos sobre la mesa los argumentos del federalismo. En este sentido, no debemos olvidar que decidimos integrarnos en un pacto federal desde la derrota del centralismo y el surgimiento del Acta de Reforma de 1847, y con mayor fuerza, con la Constitución de 1857. A pesar de ello, aunque el federalismo se haya mantenido como un fundamento en la Constitución, y con la creación de órganos electorales federales desde 1947, el centralismo sigue vigente en muchos aspectos de la vida política del país. La creación de un órgano federal legitimado y 32 instancias locales que lo han acompañado desde 1990, integran un sistema federal electoral que ha garantizado un desarrollo “satisfactorio” de las elecciones, en cuanto a la conducción, participación y vigilancia de los procesos electorales. Pero centralizar en una sola autoridad organizadora las elecciones no contribuirá a nuestro ideal de sistema electoral federal, donde los congresos estatales tienen la atribución de legislar en dicha materia; hacerlo de otra manera implicaría invadir las facultades de las entidades federativas. Por otra parte, sabemos que el federalismo y la democracia se complementan ya que un Estado federal democrático es incompatible con mecanismos autoritarios, no plurales y/o centralizados. La democracia es, por consiguiente, condición para la expresión soberana de la voluntad popular que conduce al principio de autogobierno de las partes de una federación, así como condición para que cada entidad pueda intervenir en la formación de la voluntad colectiva del pacto federal.

En un Estado federal, el sistema político es dinámico y complejo debido a las particularidades regionales y sociales, propias de la naturaleza del sistema federal. En esta perspectiva, las reglas de la política para los Estados federales deben ser también plurales y diversas, capaces de responder a las necesidades de

representación de sus sociedades regionales, sobre todo cuando se trata de sociedades contrastantes por su composición etno-lingüística u organización social. Así, en un Estado federal, el sistema nacional debe coexistir e integrar a los sistemas políticos definidos soberanamente por las entidades federadas.

El éxito de un sistema político federal consiste en lograr un equilibrio entre la política nacional y la política regional, a través de procedimientos institucionales. En ese tenor, contar con una estructura electoral propia fortalece a las entidades federativas, pues permite la organización y calificación de los comicios de sus autoridades, particularmente del Congreso local que representa la identidad estatal. Por ello, un órgano nacional poco ayudaría a entender los matices propios de cada entidad, como los diputados migrantes de Zacatecas y Chiapas, o el voto en el extranjero de michoacanos o capitalinos; todos estos fenómenos, resultado de la propia interacción de cada entidad.

Las instituciones políticas del federalismo tienen una integración que reconoce el principio de igualdad y el proceso de toma de decisiones involucra a los estados soberanos cuando se requiere su aprobación para determinada decisión gubernamental, tal es el caso de la reforma electoral que se pretende, que necesariamente requiere de una reforma constitucional. Estos mecanismos protegen la soberanía de los estados y los derechos de las minorías, lo cual es fundamental debido a la heterogeneidad social y cultural de nuestro país. Por ejemplo, en cada estado pueden analizarse, desde una mejor perspectiva, las decisiones que los congresos locales deben tomar para reglamentar el respeto hacia las comunidades indígenas, porque cada pueblo indígena es diferente, en lugar de centralizar dichas decisiones.

Es preciso subrayar que el federalismo es una estructura que organiza al Estado y al poder político, que garantiza el autogobierno de los estados que integran la federación, así como la capacidad de estos para participar permanentemente en la integración de la voluntad general.

En segundo lugar revisaremos brevemente la tradición histórica del Instituto Federal Electoral (IFE) y sus atribuciones. En este contexto, el 15 de agosto de 1990, como resultado de las reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordenó la creación del Instituto Federal Electoral, a fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales, iniciando sus actividades el 11 de

octubre de 1990. Sin embargo, a pesar de tener personalidad jurídica y patrimonio propios, el organismo se encontraba interrelacionado con los poderes Ejecutivo y Legislativo. Fue mediante la reforma al COFIPE aprobada en 1993, que el Poder Legislativo de la Unión otorgó al IFE ciertas facultades que lo fueron despartidizando y convirtiendo en un organismo ciudadano. De este modo, con la reforma electoral aprobada en 1994 se instituyó la figura de “Consejeros Ciudadanos”. Por su parte, los partidos políticos conservaron un representante con voz, pero sin voto en las decisiones del Consejo General. En 1996, el Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional, así como un nuevo COFIPE. Con esto se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos, convirtiéndose así en un órgano electoral autónomo hasta hoy. En agosto del 2007 el poder revisor de la Constitución acordó ampliar las facultades de fiscalización, así como nuevas atribuciones en materia de radio y televisión, respecto a la propaganda electoral.

En cuanto a las atribuciones del IFE, se encarga en forma integral y directa de las actividades relativas a la capacitación electoral y la educación cívica, la geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos, al padrón electoral y la lista de electores, la impresión de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señala la ley, la declaración de validez y la entrega de constancias de las elecciones de diputados y senadores, el cómputo de la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Cuenta además de manera exclusiva con la administración de tiempos en materia de propaganda electoral en la radio y televisión; tanto en elecciones federales como en elecciones locales. Por su parte, los institutos electorales locales tienen semejantes atribuciones a nivel local. La única diferencia son las facultades de administración de tiempo en radio y televisión y la superación del secreto bancario, aunque, en todo caso, las instancias locales son coadyuvantes. A pesar de ser una organización federal, sería contrario al desenvolvimiento histórico del IFE, incorporarle el ámbito local, que tiene en ocasiones, procedimientos y fechas comiciales distintas. En ese tenor, se corre el riesgo de pretender aplicar recetas nacionales a problemáticas locales, con un marco normativo no probado, que podría conducir al fracaso.

“Como último punto de este artículo expresaremos nuestra opinión acerca de la creación de un Instituto Nacional de Elecciones, para lo cual no nos basaremos en el criterio económico, ya que argumentar la desaparición de los institutos locales con base en la reducción de costos en los comicios nos parece un criterio limitado.”

Como último punto de este artículo expresaremos nuestra opinión acerca de la creación de un Instituto Nacional de Elecciones, para lo cual no nos basaremos en el criterio económico, ya que argumentar la desaparición de los institutos locales con base en la reducción de costos en los comicios nos parece un criterio limitado. Más bien nos centraremos en las particularidades del federalismo, ya que los institutos electorales locales encuentran en este sistema un impulso a su desarrollo, por lo que debemos pensar en su fortalecimiento y credibilidad, y propiciar la convergencia de los marcos legales, respetando en todo momento la esfera de competencias de las entidades federativas. La consolidación de los institutos locales del país como instituciones autónomas, independientes, plurales, profesionales y ciudadanizadas representa un paso determinante en la defensa de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos.

La creación de un Instituto Nacional de Elecciones no resolverá nuestras dudas o inconformidades en el ámbito comicial; si existen dudas en cuanto a la autonomía en la toma de decisiones de los institutos electorales, se deben ampliar y fortalecer las bases de confianza en su desempeño con perfiles de funcionarios independientes e imparciales y que los consejeros cuenten con las garantías suficientes, homólogas a las judiciales (como remuneración, estabilidad, sistema profesional de carrera y régimen de responsabilidad). Por otra parte, en caso de prosperar la propuesta centralista, la institución electoral se vería saturada en el año de elecciones concurrentes de litigios electorales, ya que en primera instancia son resueltos por los institutos electorales locales. Nuestro sistema electoral debe ser dinámico como nuestra sociedad, para ir incluyendo mejoras que conduzcan a resultados transparentes y aceptados por todos, pero la solución no es la centralización de los procesos electorales, ya que la experiencia nos muestra que se pondría en riesgo la estabilidad política.

En este orden de ideas, nuestra propuesta se basa en el fortalecimiento de los institutos electorales locales para lograr su perfeccionamiento basado en la autonomía presupuestal, capacitación, infraestructura e insumos con que cuenta actualmente el IFE para que, en el mediano plazo, la labor de dicho instituto se reduzca a la de un órgano coordinador de las elecciones, tanto locales como federales.

Nuestra legislación electoral debe tener la capacidad para administrar las tensiones del sistema político, dándoles una salida que lejos de anular instituciones, multiplique los recursos de los institutos locales mediante acuerdos interinstitucionales. De este modo, los institutos locales deben ser los que organicen las elecciones federales y estatales en coordinación con un órgano federal regulador que proporcione los insumos necesarios para llevarlas a cabo, optimizando así la administración electoral.

El federalismo no es una utopía social sino un precepto constitucional, por lo que su aplicación no es opcional. Llegar a su consolidación exitosa en el ámbito electoral es un proceso, y como tal, conlleva errores y aprendizaje de los mismos. La creación de un Instituto Nacional de Elecciones rompería el equilibrio político propio de una república federal como la nuestra. Por ello debemos tener en cuenta que en los sistemas políticos, en sus reglas, instituciones y actores, radica el éxito de un sistema federal, por lo cual dichos elementos necesitan ser compatibles con la naturaleza del Estado federal. Nuestra responsabilidad actual consiste en defender y preservar íntegro el respeto a un federalismo democrático, fortalecedor de las autonomías de los estados.

Federalización o centralización de la organización electoral

Lic. Alfredo Sainez Araiza

Político egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato. Coordinador de Investigaciones y Desarrollo Legislativo del IIL del Congreso del Estado de Guanajuato.

ABSTRACT (RESUMEN)

En el presente artículo se analizan las perspectivas del compromiso número 90 del *Pacto por México*, que establece la creación de “una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales”, distinguiendo teóricamente la forma de gobierno federal como punto intermedio entre la confederación y el centralismo; además de realizar un esbozo histórico sobre el federalismo mexicano, fundamentalmente, de la evolución del sistema electoral y la transición de la organización electoral de estados al Gobierno Federal; así como examinando los argumentos a favor de la centralización de la organización electoral en un contexto de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos que configuran la nueva fisonomía del sistema político mexicano.

SUMARIO: 1. Antecedentes del federalismo mexicano; 2. Transición de la organización electoral de estados al gobierno federal; 3. Autoridad electoral de carácter nacional; 4. Nueva configuración del sistema político mexicano; 5. Argumentos a favor de la centralización de la organización electoral; 6. A manera de conclusiones.

El *Pacto por México* signado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, la y los presidentes de las tres principales fuerzas políticas nacionales ha tenido impacto en los distintos órdenes de gobierno, tanto federal como estatal y municipal. Muestra de ello, es el compromiso número 90, que establece la creación de “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; es decir, contempla la desaparición de los institutos electorales estatales como parte de una reforma electoral a presentarse en el segundo semestre de este año, e implementarse a mediados del próximo, para que entre en vigor a partir de 2015, de acuerdo con el calendario de reformas para el segundo semestre 2013² de este Pacto. Pero, ¿cuáles son las implicaciones de este cambio? Esta medida de centralización de la organización electoral, ¿no atenta contra el federalismo?

1 Véase compromiso número 90 del Pacto Por México, documento firmado por Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Jesús Zambrano Grijalva, Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática; María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional; y, Gustavo Madero Muñoz, Presidente Nacional del Partido Acción Nacional, el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec en la Ciudad de México.

2 Consulta en línea (20 de marzo de 2013) en: <http://pactopormexico.org/calendario-de-reformas-para-el-segundo-semestre-2013/>

Desde la perspectiva teórica, la forma de gobierno federal es un punto intermedio entre la confederación y el centralismo. Al respecto, Enrique Cabrero Mendoza, nos distingue: *“En la confederación los estados miembros no pierden ni ceden su soberanía sino que pactan coordinar ciertas acciones y para esto dotan de funciones a un órgano superior (la confederación). El centralismo se construye con una administración que aglutina todas las funciones y facultades, y que gobierna directa o indirectamente un territorio entero (...). En cambio, el sistema federal hace que los estados miembros formen una unión estable en la que se comprometen a acatar ciertas decisiones emitidas por la federación, siempre y cuando conserven para sí determinadas áreas de autonomía.”*³

Más allá de un debate conceptual, resulta conveniente reflexionar sobre las implicaciones políticas para el federalismo, particularmente, para el sistema electoral mexicano, que traería esta propuesta derivada del *Pacto por México*, en virtud de que, *“las partes que componen un estado federal pueden tener un sistema electoral con variantes en relación a sus elecciones regionales o locales (y) las reglas para la integración de los distintos cargos públicos suelen ser diferentes, pero también difieren las dinámicas electorales, los calendarios y, en algunos casos, los partidos políticos presentes en las diversas regiones. Al tener reglas y quizá culturas políticas distintas, el federalismo posee el reto –no obstante la pluralidad que suele existir– de buscar un estándar democrático en todas las partes que componen el pacto federal, esto es, que en el conjunto del territorio federal se cumpla con procesos electorales transparentes y competitivos, que la ciudadanía tenga canales permanentes de expresión y comunicación con las instancias gubernamentales, que los medios de comunicación tengan plenos espacios de libertad de expresión y que se tenga acceso a la información pública así como a políticas de transparencia”*⁴, entre otros aspectos, como lo refiere Enrique Cabrero.

Por lo anterior, resulta oportuno explorar a grandes rasgos los antecedentes del federalismo mexicano, fundamentalmente, la evolución del sistema electoral mexicano.

Antecedentes del federalismo mexicano

Una vez consumada la independencia de la Nueva España en 1821, se inició la construcción del Estado mexicano; el Soberano Congreso Constituyente –instalado el 7 de noviembre de 1823–, expidió dos decretos que generaron la transición de las provincias a estados como parte de la federación, la división tri-

³ CABRERO MENDOZA, Enrique, *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra, México, 2007, p. 11

⁴ *Ibidem*, p. 24

partita del poder público y la composición de las legislaturas estatales.

El primer decreto, emitido el 8 de enero de 1824, dictó la Ley para establecer las legislaturas constituyentes particulares en las Provincias que habían sido declaradas Estados de la Federación Mexicana.⁵ En este tenor, el Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, reconocía en su artículo 7, a los siguientes estados: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias Coahuila, Nuevo-León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias Chihuahua, Durango, y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Ángeles (el de Tlaxcala); el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el Nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Huazacoalco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al estado de Yucatán.

El segundo decreto, emitido el 4 de octubre de 1824, estableció el gobierno particular de los estados, dividiendo su ejercicio en tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), dejando la composición de cada legislatura estatal de conformidad con sus constituciones.⁶

A partir de la instauración del federalismo, el sistema electoral ha tenido múltiples transiciones. Para muestra basta un botón.

Transición de la organización electoral de estados al gobierno federal

Con la Constitución de 1824 no hay legislación electoral en el ámbito federal, en razón de que el marco constitucional facultaba a los estados a legislar en esa materia; de tal forma, que la organización de las elecciones federales estuvo en manos de las autoridades locales, sin que hubiese una autoridad electoral central que tuviese a su cargo las funciones de organización y supervisión. Sin embargo, con la Ley Electoral Federal del 7 de enero

⁵ Decreto número 380 publicado el 8 de enero de 1824. Colecciones Especiales. Sección “Colección Dublán y Lozano” Colocación 200.8-1/1 V3E1. 1293

⁶ Decreto número 427 publicado el 4 de octubre de 1824. Colecciones Especiales. Sección “Colección Dublán y Lozano” Colocación 200.8-1/1 V3E1. 1293

de 1946, por primera vez en la historia, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral quedó bajo la responsabilidad del Gobierno Federal. Se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y el Consejo del Padrón Electoral. El cambio que se opera es un cambio estructural.

El artículo 1º de la Ley Electoral Federal de 1946, establecía: *“La presente ley regirá la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en todas las elecciones ordinarias correspondientes a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Las elecciones extraordinarias se sujetarán igualmente a la presente ley en cuanto sea aplicable y según los términos de las convocatorias respectivas.”*⁷

Con este marco jurídico apareció la autoridad federal encargada centralmente de organizar las elecciones. Posteriormente, la reforma electoral de 1989-1990 condujo a la creación de una autoridad electoral autónoma e independiente de la administración pública federal. Así, en 1996, con la reforma al artículo 41 de la Constitución se signó que *“la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”*.

Autoridad electoral de carácter nacional

Actualmente, el compromiso número 90 del *Pacto por México* plantea: *“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” bajo los argumentos de que “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.”*

No obstante, estas propuestas no son nuevas, se han formulado en distintos foros y escenarios académicos, e incluso, han formado parte de las conclusiones y propuestas de la *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*,⁸ que encabezó Porfirio Muñoz Ledo durante la Administración del otrora presidente de la República, Vicente Fox Quesada. En esta Comisión se trazaba:

“Constituir al IFE en una autoridad nacional encargada de la organización y vigilancia de los procesos electorales de los niveles federal, estatal y municipal.

7 GARCIA OROZCO, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812 1988*, Diario Oficial, Secretaría de Gobernación, México, 1989, p.242

8 MUÑOZ LEDO, Porfirio, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, 2001, pp.137-138

“Reformar la Constitución General de la República para constituir al órgano autónomo federal como la única instancia competente en materia electoral.

“Adecuar en consecuencia los ordenamientos constitucionales y electorales de los estados y expedir una nueva normatividad electoral nacional.”

Ante este escenario, cabe preguntar: ¿cuáles son las perspectivas de 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 en un contexto de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos que configuran la nueva fisonomía del sistema político mexicano?

Nueva configuración del sistema político mexicano

Después de la segunda alternancia en la presidencia de la República en el sistema político mexicano se observan, por lo menos, tres aspectos:

1º El retorno del PRI a la presidencia de la República después de doce años de ausencia;

2º La ratificación del multipartidismo en el Poder Legislativo Federal, en donde ningún grupo parlamentario tiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados desde 1997 y en la Cámara de Senadores desde el año 2000. Consecuentemente, se vaticina que la fuerza política del PRI tiene que dialogar, cabildear, consensuar y coaligarse con otros partidos para formular y aprobar la agenda legislativa e impulsar modificaciones a la Carta Magna, reformas a leyes secundarias y reglamentarias; y,

3º En el orden de los gobiernos estatales, a partir de los resultados de las elecciones locales de 2012, el PRI gobierna ahora veintiún entidades federativas⁹, seguido del PRD con cuatro entidades federativas¹⁰, el PAN con cuatro estados¹¹, tres gubernaturas de coalición electoral entre el PRD-PAN¹². Cabe destacar, que ninguna fuerza política tiene mayoría calificada en las legislaturas locales; que en diez entidades federativas existe un gobierno unificado, es decir, en donde el partido del gobernador

9 Estados gobernados por el PRI: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

10 Entidades federativas gobernadas por el PRD: Distrito Federal, Guerrero, Morelos y Tabasco.

11 Estados gobernados por el PAN: Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, y Sonora.

12 Gubernaturas de coalición electoral entre el PAN y PRD: Oaxaca, Puebla y Sinaloa.

tiene la mayoría absoluta en las asambleas legislativas y, consecuentemente, existe un sistema de partido predominante; que en veinte de los congresos estatales, ningún grupo parlamentario tiene una mayoría absoluta, o sea, no hay gobiernos unificados; y que los congresos de los estados de Baja California y San Luis Potosí son los únicos en la República Mexicana que tienen un gobierno dividido; es decir, donde el partido del gobernador, respectivamente, del PAN y PRI, no tienen la mayoría absoluta en el Congreso del Estado sino otro partido, lo que significa que el acuerdo, el cabildeo, el consenso y la coalición legislativa entre los distintos grupos y representaciones parlamentarias serán determinantes para formular y aprobar las agendas legislativas correspondientes, e impulsar, las modificaciones constitucionales, las reformas a leyes secundarias y reglamentarias. ►

Aunado a esta realidad política, hay que considerar, que el artículo 40 de nuestra Carta Magna señala que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.” Este precepto constitucional faculta a cada una de las entidades federativas a contar con su propia Constitución y tener su propia legislación electoral para elegir a sus respectivos poderes Ejecutivo y Legislativo.

Ahora bien, desde la perspectiva política y jurídica, ¿es conveniente la centralización de la organización electoral?, ¿cuáles son los argumentos que se esgrimen a favor de la centralización de la organización electoral?

Argumentos a favor de la centralización de la organización electoral

Argumentos	Observaciones
Hay una diversidad normativa y de criterios que prevalece en materia electoral en los niveles federal, estatal y municipal.	La diversidad normativa es propia de nuestra forma de gobierno contemplada en el artículo 40 de la Carta Magna, fundamentalmente, porque los estados son “libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”.
El cumplimiento de la legislación electoral local depende en mucho de los intereses políticos de los gobernadores y que, comparativamente, resulta más eficiente el funcionamiento de las instituciones federales y de sus disposiciones encaminadas a guardar el orden y a supervisar las jornadas electorales.	El cumplimiento de la legislación electoral local depende del fortalecimiento de los órganos electorales (autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio) y, por ende, la eficacia en su funcionamiento.
Incumplimiento de los convenios celebrados entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y los gobiernos estatales tanto como el poder de caciques locales.	El cumplimiento de los convenios se logra con una adecuada coordinación en los tres órdenes de gobierno.
Duplicidad de estructuras electorales (federal y locales) es otra dificultad, ya que con frecuencia intervienen ambas estructuras en una misma jornada electoral.	Los estados cuentan con su propia normatividad electoral para elegir a sus respectivos poderes Ejecutivo y Legislativo.

A manera de conclusiones

Sin duda, tenemos que fortalecer nuestro sistema de partidos, los cuales “requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto”; además, “los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes.” El primer objetivo se logra con una Ley de Partidos; y, el segundo, empatando las elecciones locales con los comicios federales; reduciendo el costo y periodo de las precampañas y campañas electorales; así como teniendo órganos de fiscalización efectivos y eficientes.

El fondo del asunto es que “una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales” no constituye una garantía para lograr los anteriores objetivos; al

contrario, la centralización de la organización electoral sería un gran retroceso y vulneraría el federalismo y, por ende, la libertad y soberanía de los estados. Más aún, en un contexto de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos en los estados y municipios de nuestra República.

El reto que tienen los actores políticos es fortalecer la libertad y soberanía de los estados para fomentar la Federación, sin restarles poder. Pero también, necesitamos aprender las lecciones de la historia, imaginar y diseñar una ingeniería electoral que nos permita vigorizar la autonomía e independencia de los organismos electorales y economizar la organización de las elecciones.

Estos son los desafíos, la corresponsabilidad es de todos.

El Pacto por México y su importancia para nuestros derechos.

Dr. Miguel Carbonell Sánchez.

@MiguelCarbonell

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador titular "C" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1. Pactar es bueno para la democracia.

Una pésima comprensión de lo que significa la democracia ha llevado a que algunos mexicanos piensen que cuando los partidos políticos se ponen de acuerdo se trata de algo negativo. No entienden que la democracia consiste precisamente en eso: en hablar, pactar, lograr acuerdos, encontrar zonas de consenso, defender ideas comunes, etcétera. Donde no se habla es en las dictaduras, en las que no se requiere ningún acuerdo porque basta con lo que ordene el tirano.

Al contrario de lo que expresan las visiones "sospechosistas" que todo lo ven con suspicacia y desdén, me parece que la existencia misma del *Pacto por México* es una excelente noticia y creo que nos suministra una base de discusión impresionante para que entre todos avancemos hacia el país que queremos.

Que haya sido además firmado por el Presidente de la República y por los presidentes de los tres principales partidos políticos nacionales nos permite ser optimistas respecto de su viabilidad. Juntos, esos tres partidos y el poder ejecutivo pueden impulsar con éxito las reformas constitucionales, legales e institucionales que propone el texto del Pacto ya que tienen el número de votos necesarios para hacerlo a través del Congreso de la Unión, los congresos estatales, la Asamblea de Gobierno del DF y la administración pública tanto a nivel federal como local.

Luego de años instalados en una discusión política de tan bajo nivel, en la que los acuerdos fueron con frecuencia boicoteados y las reformas minimizadas hasta desfigurarlas, el hecho mismo de tener una propuesta de tan largo aliento sobre una variedad tan extensa de temas esenciales para el país no es una noticia menor. Incluso si no se llega a avanzar en la agenda que propone el Pacto, su existencia será útil al menos para criticar los pasados el tiempo, por todo lo que prometieron y no cumplieron. Desde luego, lo que habría que buscar es que se cumpla puntualmente, debido al impacto benéfico que ello supondría para el conjunto del país.

2. Un abanico de propuestas.

Hay que destacar que se trata de un documento programático de amplio alcance, debido a la gran cantidad de temas que abarca y al enfoque que se les da a todos ellos. Propone cosas como la "portabilidad" de los seguros médicos públicos, de forma que un derechohabiente pueda atenderse tanto en el IMSS como en el ISSSTE o en los sistemas estatales de salud, según mejor le convenga.

Propone igualmente un seguro de vida para las madres jefas de familia, para ayudar a sus hijos en caso de que falten, un seguro de desempleo para que quienes trabajan en el sector formal de la economía tengan un apoyo en caso de que pierdan el trabajo, un programa de pensión digna para los mayores de 65 años y un programa de combate al hambre (es indignante que en pleno siglo XXI todavía haya personas que pasen penurias alimentarias en México¹; aliviar ese dolor está perfectamente al alcance de nuestras manos y el Pacto así lo reconoce).

El Pacto se hace cargo de las cosas que ya comenzaron a ponerse en marcha en el sexenio pasado y que todavía están pendientes de ser instrumentadas. Por ejemplo, se refiere al impulso que todavía falta dar para que tengamos en todo el territorio nacional un sistema moderno de justicia penal, con juicios orales y derechos plenos para las víctimas de los delitos². El presidente Peña impulsó esa reforma siendo gobernador del Estado de México, que fue una de las tres primeras entidades federativas que tuvo juicios orales en todo su territorio. Ahora le toca hacerlo para todo el país. Para que la tarea sea más fácil se propone contar con un Código Penal Único y con un

¹ En el artículo 4 de la Constitución mexicana ya figura el derecho de toda persona "a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad", la cual debe ser garantizada por el Estado. Sobre el significado y alcances de dicho derecho, Carbonell, Miguel y Rodríguez, Pamela, "¿Qué significa el derecho a la alimentación?", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 135, México, septiembre-diciembre de 2012, pp. 1063-1078.

² Sobre la pertinencia de la reforma penal de los juicios orales, Carbonell, Miguel, *La reforma penal que México necesita*, México, RENACE, UNAM, 2012; y sobre el contenido de dicha reforma, Carbonell, Miguel, *Los juicios orales en México*, 5ª edición, México, Porrúa, UNAM, RENACE, 2013.

Código de Procedimientos Penales también único, tema al que volveremos en el siguiente apartado.

Una parte importante del Pacto lo ocupa la educación, que sin duda es el instrumento privilegiado para tener un futuro mejor. Se propone para ese efecto levantar un censo de escuelas, maestros y alumnos, como paso indispensable para cualquier política pública educativa. Se propone también un sistema nacional de evaluación educativa fortalecido y efectivo, autonomía de gestión para las escuelas, escuelas de tiempo completo, dotación de computadoras portátiles para niños de quinto y sexto grado de primaria con conectividad, servicio docente de carrera para evitar compra-venta o herencia de plazas magisteriales, un programa nacional de becas y un incremento de la cobertura para llevarla hasta el 80% en educación media superior y 40% en educación superior. La idea es que más niños y jóvenes estudien, pero también que esos estudios sean de mayor calidad, impartidos por docentes capacitados para ello.

Las propuestas educativas van de la mano con la idea de que se haga una reforma constitucional para garantizar el acceso a internet de banda ancha para todos los mexicanos (compromiso número 39 del Pacto) y con la inversión de cuando menos el 1% en Ciencia y Tecnología como desde hace años lo ha venido reclamando la ONU. Sobre el derecho de acceso a internet volveremos más adelante; de momento, conviene detenernos en una de las propuestas del Pacto que más comentarios ha generado y que provoca puntos de vista encontrados entre los juristas del país; me refiero al tema de la unificación de los códigos penales y de procedimientos penales.

3. Unificación de códigos.

Una de las propuestas del *Pacto por México* que más debate ha suscitado ha sido la de unificar la legislación penal. Se trataría, en caso de que prospere la propuesta, de tener un único código penal y un único código de procedimientos penales para todo el país.

Me parece que es una idea del todo plausible, la cual había sido ya defendida por profesores de la UNAM desde los años 40 del siglo pasado y generaciones posteriores de académicos hemos retomado, dado que entendemos que la existencia de 33 códigos penales (32 en cada una de las entidades federativas y uno federal) y 33 códigos de procedimientos penales no se justifica. No se trata de razones vinculadas con el federalismo mexicano, sino con argumentos de puro sentido común.

No parecen existir razones válidas para que lo que es considerado como delito en una entidad federativa no lo sea en la entidad vecina. Tampoco se entiende por qué motivo una conducta

delictiva puede merecer una pena de 10 años en un estado y de 40 en otro: ¿será que la vida, la integridad física o el patrimonio de las personas merecen una mayor protección dependiendo del lugar en el que se encuentren?

Por lo que hace a la unificación de los códigos de procedimientos penales, la idea que propone el *Pacto por México* para unificarlos es también encomiable y puede resultar estratégica en un momento de profundo cambio en nuestro sistema de justicia penal. Nos encontramos a muy pocos años de que entre en funcionamiento, en todo el país, el nuevo sistema de juicios orales, con procedimientos acusatorios plenamente transparentes y dotados de una serie de reglas que los harán mucho más modernos que lo que tenemos hoy en día.

Para poder realizar una puesta en práctica eficiente de nuestro sistema de juicios orales, serviría de mucho tener un único código, en el que se unifiquen criterios y se compartan conceptos. La necesidad es tan imperiosa que todos los tribunales del país ya diseñaron desde hace un par de años un “código tipo” que recomendaron que fuera aprobado por todos los órganos legislativos locales. Los jueces fueron los primeros en darse cuenta de la importancia de contar con reglas uniformes, para evitar confusiones y ser más efectivos en el combate a la impunidad. Qué bueno que el *Pacto por México* haya recuperado ese impulso.

Obviamente, desde que fue dado a conocer el Pacto se han planteado dudas legítimas sobre la pertinencia de unificar las leyes penales y aplicarlas a todo lo largo y ancho del país. Por ejemplo, algunas personas se han preguntado qué va a pasar con el tema del aborto, que está parcialmente despenalizado en el Distrito Federal pero no en otras entidades federativas. También se preguntan qué va a pasar con los delitos que son importantes en las regiones rurales, pero no tienen ninguna relevancia para quienes habitamos en las grandes ciudades (es el caso del delito de “abigeato”, que castiga el robo de ganado). Finalmente, hay quienes preguntan qué va a pasar con las reglas que hoy aplican hacia su interior los pueblos y comunidades indígenas, con base en la autonomía que les reconoce la Constitución para que se rijan por sus propios usos y costumbres.

Se trata de cuestiones relevantes sobre las que habrá que ir generando puntos de acuerdo, pero no creo que supongan obstáculos fundamentales para poder avanzar en la positiva propuesta avalada por el presidente Peña Nieto y por los tres principales partidos políticos.

En el tema del aborto podemos pensar en un marco jurídico que respete el avance logrado en el DF, el cual ya fue avalado por la Suprema Corte. En todo caso podría pensarse en sancio-

nes que no obligaran a encarcelar a las mujeres que decidieran interrumpir su embarazo, que es algo en lo que están de acuerdo la mayor parte de los partidos políticos.

Respecto de las preocupaciones para conservar como delitos aquellas conductas que tienen una incidencia muy localizada geográficamente, pienso que se puede ser sensibles a esas necesidades y preverlas sin problema en el código penal único. Lo mismo puede decirse de los usos y costumbres indígenas, los cuales podrían ser regulados en el código único de procedimientos penales, tal como se hace actualmente en varias entidades federativas.

Ojalá podamos avanzar con rapidez en esta propuesta, que requiere de una modificación constitucional y que por tanto debe ser avalada por una mayoría calificada en el Congreso de la Unión y por al menos 16 congresos locales. Si lo logramos, estaremos avanzando en una senda de mayor seguridad jurídica que nos permitirá combatir mejor a la criminalidad.

4. El acceso a internet como derecho humano.

El compromiso número 39 del *Pacto por México* establece el propósito de los tres principales partidos políticos del país y del Presidente de la República, para reformar la Constitución mexicana a fin de reconocer el derecho de acceder a internet de banda ancha como derecho humano.

Como complemento de esa idea, el compromiso 42 del Pacto establece que se creará una instancia específicamente responsable de la agenda digital del país, que tendrá a su cargo la garantía efectiva del acceso a internet de banda ancha en los edificios públicos, además de que deberá fomentar la inversión pública y privada en aplicaciones de telesalud, telemedicina y expediente clínico electrónico; dicha instancia también deberá instrumentar la estrategia gubernamental sobre gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos.

Se trata, en su conjunto, de una batería de ideas de no fácil realización, pero que si somos capaces de materializar nos van a abrir las puertas de un desarrollo tecnológico impresionante, verdaderamente inédito en la historia del país.

La idea de concebir el acceso a internet como derecho humano cada vez cobra más fuerza. En el estado de Querétaro todos los partidos políticos suscribieron hace unas semanas una iniciativa de reforma a su constitución local para establecer ese derecho. La ONU ha dicho que el acceso a internet es ya, hoy en día, indispensable para ejercer a plenitud la libertad de expresión³.

3 Ver el Informe anual del Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión, Señor Frank LaRue, presentado el 16 de mayo de 2011, disponible en www.ohchr.org

La OCDE ha señalado que la inversión en internet y nuevas tecnologías explican entre el 28 y el 39% del crecimiento económico de países como Dinamarca, Bélgica, Estados Unidos, Japón, Francia o Alemania en la primera década del siglo XXI⁴. Es decir, invertir en internet es una gran palanca para el crecimiento económico. Aunque parezca increíble, un más extenso y mejor acceso a internet se traduce en más dinero en nuestros bolsillos.

Para el caso de México invertir en nuevas tecnologías es vital. Se estima que para el año 2016 el sector de internet va a representar el 4.2% del PIB nacional. De hecho, estaremos cerrando el año 2012 con un volumen de ventas a través del comercio electrónico de más de 79 mil millones de pesos. Más de 14 millones de mexicanos son compradores en línea. El sector de internet en México está creciendo a un ritmo del 15% anual, cuatro veces más rápido que el resto de la economía nacional.

En comparación con otros países, estamos arrancando ya tarde en esta tendencia a ampliar el acceso a internet. México tiene 41 millones de personas que son usuarias de internet, lo que representa apenas un 35% de su población. Países como Islandia, Noruega, Suecia, Dinamarca o Luxemburgo tienen a más del 90% de su población utilizando diariamente internet. Se estima que para el año 2017 habrá en el mundo 5,000 millones de personas con acceso a internet de banda ancha (las suscripciones a banda ancha en el mundo están creciendo a un ritmo del 60% anual).

Los mexicanos pagamos servicios de banda ancha de baja capacidad y a un alto costo, lo que supone un gran obstáculo para que más personas se incorporen a las nuevas tecnologías. En Finlandia se han propuesto garantizar a todo habitante del país una conexión a internet con una velocidad de 100 MegaBytes por segundo (para darnos una idea de que lo eso supone, basta señalar que en México navegamos como a 1,5 MegaBytes por segundo). En Suiza, Francia, Estonia o Grecia el acceso a internet es ya un derecho, tal como lo va a ser muy pronto en Querétaro y –esperemos– en todo México.

Ojalá que todos, sociedad y gobierno, sepamos reconocer el carácter estratégico de las nuevas tecnologías y nos pongamos a trabajar para que lleguen a más personas, a un precio más accesible y a grandes velocidades. Será una forma de pavimentar nuestro camino hacia un futuro mejor.

5. Hacia una sociedad de derechos.

Para terminar, vale la pena destacar el primer párrafo del Pacto, ya que incorpora un concepto muy provechoso sobre el que

4 Los datos pueden verse en www.oecd.org/internet/innovation

habrá que reflexionar con detenimiento en los próximos meses y años. El encabezado del documento señala que “El siguiente paso de la democracia mexicana es la creación de una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los sectores sociales y reduzca los altos niveles de desigualdad que hoy existen entre las personas y entre las regiones de nuestro país”. Me parece que en este párrafo hay una declaración muy relevante. No podemos quedarnos estacionados por décadas discutiendo solamente los temas electorales (la forma en que se llega al poder), sino que hay que avanzar hacia temas sustantivos que mejoren la calidad de vida de las personas al darles más oportunidades vitales. Es por eso que no son pocos los académicos que hablan ya de una dimensión “sustancial” o “sustantiva” de la democracia.

La dimensión sustancial de la democracia no se refiere a procedimientos y elecciones, sino al contenido del régimen democrático: lo que la democracia puede concretamente hacer para mejorar la vida de los seres humanos. Por eso es que los derechos humanos son la mejor forma de expresión de todos los valores que caracterizan a un sistema político democrático.

Los derechos humanos son la expresión de valores tan democráticos como la igualdad, la libertad, la seguridad jurídica, los derechos de los pueblos, la tolerancia religiosa, etcétera. Al establecer en la constitución una lista de derechos fundamentales, lo que en realidad estamos haciendo es “juridificar” la democracia: darle forma jurídica y otorgarle de esa manera sustancia y contenido⁵.

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que los conceptos de democracia y de constitucionalismo se nutren recíprocamente y dependen uno de otro. El constitucionalismo juridifica la democracia y le da forma expresa a través de la normatividad jurídica. La democracia, por su parte, es el régimen que hace posible que se materialicen en la práctica los valores de libertad, igualdad y seguridad jurídica que conforman la columna vertebral del constitucionalismo.

La democracia constitucional es un régimen de gobierno que mezcla principios formales y sustanciales: por un lado las normas formales relativas a quién y cómo gobierna; por otra parte las normas sustanciales que nos indican lo que puede ser realizado por las autoridades y lo que no puede dejar de ser llevado a cabo, como expresión de los mandatos a través de los cuales se recogen los derechos fundamentales.

5 La idea de que la Constitución convierte en derecho (o “juridifica”) la democracia es compartida por toda la doctrina constitucional de la Segunda Posguerra Mundial. Para una explicación sencilla de dicha idea puede verse Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, 2ª edición, Madrid, CEPC, 2009, pp. 179 y ss.; del mismo autor, “La Constitución como paradigma” en Carbonell, Miguel (coordinador), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 5ª edición, México, Porrúa, UNAM, 2010, pp. 109-122.

De esta forma, la democracia de nuestros días asegura los iguales derechos de todas las personas y convierte en realidad el principio de la soberanía, el cual pasa de ser entendido como cualidad del estado o de la nación (la soberanía nacional, tal como había sido planteada desde el surgimiento del Estado moderno), a ser una expresión de los derechos fundamentales de todas las personas. El individuo es por tanto el verdadero soberano, como titular de los derechos de libertad, de igualdad y sociales que le permiten desarrollar una vida dotada de sentidos y significados elegidos por él mismo y por nadie más; una vida que esté ajena a actos arbitrarios provenientes de poderes públicos y privados, que sea desarrollada con plenitud y de forma consciente.

Tiene razón Luigi Ferrajoli cuando apunta que los derechos fundamentales son “fragmentos de soberanía” que nos convierten a todas y cada una de las personas en seres autónomos, capaces de tomar las decisiones más importantes de nuestras vidas, tanto en la esfera privada como en la pública⁶.

Como puede verse, son muchas más las cosas que propone el Pacto. Se trata de una agenda ambiciosa y necesaria, cuya consecución no puede ni debe quedar en manos solamente de los partidos. Entiendo que el Pacto es también un llamado para que los ciudadanos discutamos, analicemos, aportemos razones y argumentos, y sobre todo que participemos para hacerlo realidad. Con ello ganaremos todos, porque ganará México.

6 “... la fórmula ‘la soberanía pertenece al pueblo’ quiere decir que pertenece al conjunto de sus ciudadanos, es decir, de todas las personas de las que el pueblo se compone: pertenece, en una palabra, a todos y a cada ciudadano en cuanto equivale a la suma de aquellos poderes y contrapoderes –los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales– que son los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos. Estos derechos... equivalen... a otros tantos fragmentos de soberanía popular correspondientes a todos y a cada ciudadano”, Ferrajoli, Luigi, *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011, tomo II, p. 14.

El debate de la centralización del sistema electoral mexicano

Mtra. Gabriela Salazar González

Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por el Tecnológico de Monterrey. Socióloga por la Universidad Autónoma de Nuevo León, con Maestría en Análisis Político y Medios de Información en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey.

El tema de la centralización del sistema electoral en México ha vuelto a la mesa de discusión al ser incluido como uno de los acuerdos firmados por los partidos políticos en el *Pacto por México*.¹ Actualmente nuestro sistema tiene el carácter de mixto² y descentralizado, un organismo (Instituto Federal Electoral) que organiza las elecciones federales y 32 organismos estatales que se hacen cargo de las elecciones locales. El *Pacto por México* tiene como acuerdo, la centralización de este sistema electoral: “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”.³ El propósito del presente texto es analizar los puntos que hoy deben ser tratados en el marco de la reforma hacia la centralización: ¿Cuál es el origen y evolución de nuestro sistema electoral en la parte de la organización electoral (donde se materializa la esencia o misión de las instituciones electorales)? ¿Cómo ha funcionado? ¿Bajo qué reglas operativas y jurídicas se ha desarrollado? ¿Qué costos y beneficios ha tenido? ¿Cuáles serían los retos de esta reforma?

1. Surgimiento del sistema mexicano de organización electoral

A partir de 1946, con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral a nivel federal y sus correlativos en los estados, comienza una etapa que va de la descentralización electoral hacia la centralización, y más concretamente, a la conformación de un sistema híbrido de organización electoral.

Durante el siglo XIX, y hasta la ley electoral de 1946, los estados y los municipios se hacían cargo de la organización de las elecciones, incluyendo el manejo del padrón electoral. La ley electoral de 1918 establecía que los consejos de listas electorales se integrarían en cada estado con nueve miembros sorteados de entre candidatos propuestos por el ayuntamiento.

Los presidentes municipales estaban encargados además de la publicación de las listas electorales, del seccionamiento de los distritos, del registro de candidatos,

1 Documento Pacto por México (2012). Presidencia de la República, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Par-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>

2 Combina la mayoría relativa y la representación proporcional como vías de acceso al poder público.

3 Acuerdo 1.3. Partidos Políticos y Elecciones.

.....

En agosto de 1990, bajo el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari nace el Instituto Federal Electoral como organismo público y con personalidad jurídica propia, encargado de la organización de las elecciones; no obstante, el

Gobierno seguía manteniendo la presidencia de los organismos electorales

.....

de la impresión de las credenciales de elector y de las boletas electorales, del registro de representantes de partidos y de la designación de los funcionarios de casilla.

No existía un padrón electoral nacional, esta era una función de los municipios. Tampoco había una autoridad federal electoral, sino solamente el Colegio Electoral Federal, que se constituía para validar las elecciones federales de diputados y Presidente de la República, pero que no tenía ninguna función en la organización de las elecciones.

En 1946, bajo el mandato del presidente Manuel Ávila Camacho, se forma la Comisión Federal Electoral y el Consejo del Padrón Electoral, este último ya con funciones de distritación y elaboración del padrón. A la par con la creación de esta institución federal para la organización de elecciones, se crean organismos electorales estatales en cada una de las entidades de la República. Cabe señalar que durante el periodo que va de 1947 hasta 1996 —es decir durante 49 años— la organización electoral en México estuvo bajo la tutela de los Gobiernos, ya sea federal o estatales, pues directamente la Secretaría de Gobernación o las secretarías de Gobierno de las entidades eran quienes encabezaban los organismos electorales y tenían una influencia directa en la preparación y vigilancia de los procesos electorales en el país.

En agosto de 1990, bajo el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari nace el Instituto Federal Electoral como organismo público y con personalidad jurídica propia, encargado de la organización de las elecciones; no obstante, el Gobierno seguía manteniendo la presidencia de los organismos electorales. En 1990 también se crea el Registro Federal de Electores (RFE) y se instituye una nueva credencial de elector.

Con las reformas electorales efectuadas en 1996 se inicia una nueva etapa en la organización electoral, ya que la dirección de los organismos electorales se ciudadaniza y es conformada por ciudadanos electos ya sea por el Congreso de la Unión en el caso federal y por los congresos estatales en las entidades, mediante procedimientos de convocatoria pública. También se ciudadani-

zan los organismos electorales a nivel distrital y municipal en todo el país (consejeros locales, consejeros distritales, consejos municipales, etc.). A nivel de mesas directivas de casilla (MDC), estas ya eran integradas por ciudadanos, sin embargo, el cambio en este aspecto fue que se introdujo el proceso de doble insaculación o sorteo en la selección de los mismos para garantizar la imparcialidad en la designación.

Las reformas electorales del 2007 respecto a la organización electoral se centraron en algunos cambios ligados a la integración del IFE (renovación escalonada de consejeros, posibilidad de reelección del consejero presidente, no así de los consejeros ciudadanos y creación de una contraloría interna para fiscalizar los gastos del propio instituto). Por otro lado, se abrió la posibilidad de que el IFE, en coordinación con los estados, pudiera llegar a organizar elecciones de carácter local.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. (Artículo 41, base V, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Sin embargo, como respuesta a esta disposición, en el mes de noviembre de 2007, los presidentes de los Consejos Estatales de los organismos electorales locales de la república enviaron y publicaron en los medios de comunicación, un escrito al entonces Secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco Altamirano, en el que dejaban asentada su postura:

8. Que en la legislación secundaria quede establecido, en forma expresa, que las relaciones entre el IFE y los organismos electorales locales, serán de coordinación y cooperación y no de subordinación, y que dichas relaciones los organismos electorales las llevarán a cabo con una sola instancia ejecutiva central del IFE, que se encargará exclusivamente de atender a los organismos electorales.

TABLA 1. Evolución de las leyes electorales en relación al tema de la organización electoral

Legislación Electoral	Fecha	Organización electoral
Constitución de Apatzingán	1824 Instituye por primera vez en el país, el voto universal que ya no se condiciona a la calidad de los aspirantes a puestos de representación.	Facultaba a los estados a legislar en materia electoral.
Ley para la Elección de los Poderes Federales	1918	Incorpora la credencial de elector como un requisito para ejercer los derechos políticos.
Ley Electoral	7 de enero de 1946 (Manuel Ávila Camacho)	Se crea como órgano máximo electoral, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral integrada por el Secretario de Gobernación y otro representante del Poder Ejecutivo, dos miembros del Poder Legislativo, un diputado y un senador, así como 12 representantes de los partidos políticos nacionales.
Ley Electoral Federal	1951 Miguel Alemán Valdés	Introduce los recursos de revocación y reclamación en contra de actos de la instancia electoral.
Ley Federal Electoral	5 de enero de 1973 Luis Echeverría Álvarez	Integración de la Comisión Federal Electoral: Secretario de Gobernación (presidente) Un diputado Un senador Un representante de cada partido político nacional Un secretario del consejo (notario público).
Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LFOPPE	28 de diciembre de 1977 José López Portillo	Integración de la Comisión Federal Electoral: Secretario de Gobernación (presidente) Un diputado Un senador Un representante de cada partido político nacional Un representante de cada partido político con registro condicionado Un secretario del consejo (notario público) Director del Registro Nacional de Electores. La CFE no estaba sometida a ninguna autoridad superior en contra de sus actos.
Código Federal Electoral	12 de febrero de 1987 Miguel de la Madrid Hurtado	Integración de la Comisión Federal Electoral: Secretario de Gobernación (presidente) Un diputado Un senador Un representante de cada partido político nacional, de acuerdo a su votación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación queda fuera de los procesos electorales. Crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral, de carácter administrativo.
Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales	15 de agosto de 1990 Carlos Salinas de Gortari	Creación de: Instituto Federal Electoral- organismo público, autónomo y con personalidad jurídica propia, encargado de la organización de las elecciones. Integración del IFE: Secretario de Gobernación (presidente) Dos diputados Dos senadores Seis consejeros magistrados Representantes de los partidos con asiento en el Congreso Representantes de los partidos políticos con registro <ul style="list-style-type: none"> • Registro Federal de Electores y nueva credencial de elector: padrón y lista nominal. • Se instituye el Servicio Profesional Electoral. • Tribunal Federal Electoral con carácter jurisdiccional Se incorpora la insaculación para la selección de los funcionarios de casilla.
Primera reforma al COFIPE	Julio de 1992	Creación de la nueva credencial para votar con fotografía.

Legislación Electoral	Fecha	Organización electoral
Segunda reforma al COFIPE	Septiembre de 1993	Se introduce la figura de observador electoral. Doble insaculación para los funcionarios de casilla. Se regulan encuestas y conteos rápidos. Resultados preliminares obligatorios.
Tercera reforma al COFIPE	Mayo de 1994	Faculta a la Cámara de Diputados para elegir a los consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE, por mayoría calificada. Los partidos políticos pierden el voto en los organismos electorales. Se introduce la figura de los visitantes extranjeros.
Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales	1996 Ernesto Zedillo	Se garantiza la plena independencia del IFE. El Poder ejecutivo no intervendrá en la conformación, conducción y actividades de dicho Instituto. El secretario de Gobernación ya no formará parte del Consejo General del IFE. Los grupos parlamentarios propondrán a los consejeros ciudadanos, que en vez de seis serán ocho, electos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. El Instituto tendrá un Secretario Ejecutivo designado por la mayoría calificada de los integrantes con voto en el Consejo General, el cual será miembro con voz. Los consejeros electorales y el secretario ejecutivo estarán sometidos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Sistema de Justicia Electoral. Un órgano jurisdiccional especializado, integrado al Poder Judicial de la Federación para proteger los derechos políticos de los ciudadanos y para conocer y resolver los problemas que surjan entre ciudadanos y autoridades electorales del país. Los magistrados serán designados con el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La integración del tribunal será independiente del poder ejecutivo. La Suprema Corte de Justicia revisará que los actos y resoluciones definitivos de las actividades electorales, federales y locales, se apeguen a la Constitución. Los partidos políticos tendrán la posibilidad de impugnar las leyes electorales ante la Suprema Corte.
Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales	2007 Felipe Calderón Hinojosa	Creación de la Contraloría Interna para fiscalizar y vigilar los recursos del IFE. El titular de la Contraloría será nombrado por la Cámara de Diputados por dos terceras partes de sus miembros. Integración del IFE: Renovación Escalonada de Consejeros Electorales Consejero Presidente: durará 6 años en su cargo con posibilidad de reelección una sola vez. Consejeros: durarán 9 años en su cargo y no serán reelectos. Dota al IFE la atribución de organizar, en convenio con los institutos o comisiones de los estados, elecciones locales. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación funcionará de manera permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá investigar de oficio la violación al voto público. Las elecciones para gobernador, diputados locales y ayuntamientos se realizarán el primer domingo de julio del año que corresponda.

Elaboración propia.

Recopilación de: Becerra J., Pedro Salazar y José Woldenberg. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, Partidos y Reformas. Cal y Arena, 2000, México y Coavarrubias J. Desarrollo Político y Transición Democrática (Nuevo León 1985-1995). Ediciones Castillo, 1996, México.

2. Sistema híbrido de organización electoral y sus implicaciones

A nivel normativo, el sistema electoral mexicano contempla una legislación electoral federal (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conocido como COFIPE) que regula la organización electoral para los comicios de Presidente de la República, diputados federales y senadores. Existe además, una legislación electoral en cada una de las 32 entidades federativas, que norman las elecciones de Gobernador, diputados locales y ayuntamientos.

Por otro lado, tanto a nivel federal como estatal, existen dos estructuras técnico-operativas para la realización de elecciones. El IFE se integra por un Consejo General de consejeros electorales y un Servicio Profesional Electoral a nivel ejecutivo y central; a su vez, cuenta con órganos desconcentrados denominados Vocalías Ejecutivas en cada estado que tienen una estructura similar a la del IFE a nivel nacional (con vocales de capacitación, de organización, de registro electoral, etc.).

En los estados, los organismos electorales se componen también por un consejo ciudadano y un cuerpo técnico administrativo. A esto hay que sumar que, en año de elecciones se constituyen además consejos distritales por parte del IFE en cada uno de los 300 distritos federales a nivel nacional y, comisiones o consejo municipales en los estados.

TABLA 2. Funcionamiento general del sistema híbrido de organización electoral

	Federal	Estatal
Normativo	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	32 leyes o códigos para cada una de las entidades del país, incluyendo el Distrito Federal.
Organización electoral	<p>IFE</p> <p>Instancia ciudadana</p> <p>Se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.</p> <p>Instancia operativa (Servicio Profesional Electoral):</p> <p>Estructura centralizada operativa del IFE.</p> <p>Estructura desconcentrada operativa del IFE en cada uno de los 32 estados, que comprende:</p> <p>32 Juntas Locales Ejecutivas y 300 Juntas Distritales, con su respectiva estructura operativa.</p> <p>Durante el periodo electoral se integran además los Consejos Locales y los Consejos Distritales integrados por ciudadanos designados por el Consejo General del IFE.</p>	<p>Consejos, Institutos o Comisiones Electorales Estatales</p> <p>Instancia ciudadana:</p> <p>Un consejo de ciudadanos electos por el Poder Legislativo. Varía el número de miembros y el proceso de selección y designación, según el estado. Son de carácter permanente.</p> <p>Instancia operativa (Servicio Profesional Electoral):</p> <p>A nivel de cada estado, existe un equipo del Servicio Profesional Electoral perteneciente al Consejo o Comisión.</p> <p>Adicionalmente, existen consejos distritales o municipales. Esto es variable según el estado, algunos son permanentes y otros temporales.</p>

El problema central al que hace referencia este trabajo tiene una doble perspectiva: por un lado, es necesario hacer empatar la legislación electoral federal con cada una de las estatales para poder llevar a cabo elecciones eficientes, ya que cada entidad tiene cláusulas específicas sobre su proceso electoral; y por otro lado, las estructuras del servicio profesional electoral (equipos técnicos) tienen que coordinarse de manera muy efectiva en cada una de las etapas del proceso. Para lograr conjugar eficazmente ambas legislaciones tanto en temas de fondo como en aspectos operativos y logísticos, desde 1991, el IFE y los organismos estatales celebran convenios de apoyo y colaboración.

Los principales temas que regulan estos convenios son:

- a) El padrón electoral y las listas nominales de electores. Mediante los convenios se determina la información que el IFE debe brindar a los estados en materia de padrón electoral y listas nominales, pues el IFE concentra dicha función y los organismos electorales estatales están sujetos a los datos proporcionados por este⁴. También es el responsable de llevar a cabo el seccionamiento distrital cuando así se requiera en cada uno de los estados.
- b) La capacitación electoral. Que abarca desde los mecanismos para seleccionar a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, hasta los contenidos de la capacitación electoral.
- c) La organización electoral. Que contempla la logística y operatividad de la ubicación de casillas, su instalación y su funcionamiento, el hecho de que exista una mesa directiva de casilla única o separada, los insumos necesarios para las casillas, entre los más importantes.

Existen otros temas de cooperación, tales como la colaboración en materia de difusión, de servicio profesional electoral o de resultados preliminares el día de las elecciones, sin embargo, los tres mencionados constituyen la parte medular y muchas veces conflictiva —como veremos en el siguiente apartado— de los convenios. En la práctica, a pesar de que el convenio llega a regular aspectos muy puntuales para la coordinación electoral, se presentan situaciones que afectan el óptimo desarrollo electoral y que son consecuencia de todo acuerdo entre partes, como son el incumplimiento de lo acordado, el cumplimiento parcial de lo acordado, hasta el nivel de profesionalismo y buena disposición que haya el organismo estatal y la vocalía ejecutiva del IFE en cada estado.

⁴ Baja California es el único estado que ha realizado un ejercicio de padrón estatal, con la creación del Registro Estatal de Electores en el año de 1991. Este proceso de credencialización estatal, paralela a la que realizaba el IFE, fue derogada de la ley estatal en octubre de 2006. Es decir, el padrón estatal estuvo vigente durante 14 años. Algunos de los principales motivos que tuvieron para cancelarla es que había inconsistencias entre el padrón estatal y el federal, dado que los ciudadanos daban mayor importancia a la credencial federal, por ser además considerada en México, un documento de identificación oficial.

Las consecuencias más importantes que provoca este sistema híbrido (normativo como operativo) tienen que ver con la duplicación de funciones en materia de organización y capacitación electoral, que son los aspectos medulares de todo proceso electoral y que pueden llegar a impactar la eficiencia del proceso mismo y con ello, la confianza social en las elecciones. Sumado a lo anterior, México tiene actualmente uno de los sistemas electorales más costosos del mundo y en esto contribuye sin duda esta doble estructura organizativa.

Nos concentraremos en explicar algunos efectos importantes en materia de organización y capacitación electoral. El siguiente listado no es exhaustivo, pero representa elocuentemente algunos de los casos más significativos que vivimos en México en la organización de elecciones:

- a) El primer problema a enfrentar el día de las elecciones es que existen dos mesas directivas de casilla, esto es, dos equipos de ciudadanos seleccionados mediante procesos de insaculación o sorteo. Para darnos una idea de lo que esto representa, en el proceso electoral local del 2012 en Nuevo León, la Comisión Estatal Electoral seleccionó a 45, 368 ciudadanos, mientras que el IFE hizo lo mismo con otro tanto. A esto se suma que, en la última elección (2012) la situación de inseguridad en el país provocara que los organismos tuvieran serias dificultades para garantizar este reclutamiento de ciudadanos y sobre todo, para asegurar su presencia en la casilla el día de las elecciones, ya que su ausencia, puede provocar diversos tipos de impugnaciones.
- b) Otro punto de conflicto es la modalidad de la casilla electoral. Existen estados en los que se ha llegado a acordar la llamada “mesa única”, un solo equipo de funcionarios de casilla (siempre funcionarios federales que reciben la votación estatal)⁵ mientras que en otros estados se acuerda la “mesa separada” es decir, dos equipos de ciudadanos. En ambos casos, el espacio físico de la casilla es el mismo. Sin embargo, la práctica más común en México ha sido la mesa separada, ya que los estados prefieren mantener el control sobre la organización de la elección local.
- c) Un aspecto más es el funcionamiento mismo de la casilla electoral, en la que tienen que convivir dos equipos de ciudadanos capacitados para aplicar reglas diferentes relativas al padrón, a la recepción de la votación, al llenado de actas electorales o al conteo de los votos.
- d) En materia de capacitación electoral, cada grupo de funcionarios de casilla es capacitado de acuerdo a las reglas de la legislación de que se trate, por dos equipos de capacitadores de cada organismo electoral,

⁵ Un ejemplo de ello fue el estado de Nuevo León en 1997. En dicha ocasión, el IFE y la CEE acordaron una mesa única con funcionarios sólo federales que recibieron la votación local y federal. En ese momento, dada la reciente ciudadanía de la CEE en Nuevo León, el organismo electoral local prefirió dejar la elección local en manos del IFE, tanto en organización, como en capacitación, como en recepción de la votación.

con el efecto además de un doble costo en materiales didácticos y de capacitación que se producen y aplican de forma separada.

En materia de recursos humanos, se presenta obviamente un doble equipo de supervisores, capacitadores, coordinadores de zona, regionales, etc. Llegando incluso a la práctica común del “pirateo” de empleados entre ambos organismos, a pesar de las cláusulas establecidas en los convenios para evitarlo.

A esto hay que sumar la gran cantidad de recursos económicos aplicados en cada proceso electoral por parte de las dos organizaciones electorales y los costos que conlleva sostener dos estructuras técnico-operativas de manera permanente. De acuerdo con la Encuesta Mundial sobre el Costo del Empadronamiento y las Elecciones, elaborada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) difundida durante la segunda mitad de mayo de 2006, el costo de las elecciones en México prácticamente duplica al que se destina en regiones con alto nivel de desarrollo económico. Por ejemplo, en Estados Unidos y en el oeste de Europa las elecciones tienen un costo de entre uno y tres dólares por elector mientras que en México es de cerca de 5.9 dólares per cápita, sin considerar los costos de las elecciones en los 32 estados. Estos costos también son superiores a los de otros países de la región, como Chile con un costo per cápita de 1.2 dólares; Costa Rica, 1.8; Brasil, 2.3 dólares.

En este apartado nos hemos concentrado en algunos efectos causados por la doble normatividad y estructuras referidos exclusivamente a la parte organizativa y logística del proceso electoral, pues consideramos que los ejemplos son muy representativos de la situación actual. Sin embargo, no queremos dejar de apuntar que el hecho de tener dos legislaciones y estructuras provoca consecuencias en casi todos los temas que tienen que ver con la vida electoral, desde el financiamiento a los partidos políticos, su fiscalización, la educación cívica y política de los ciudadanos, entre los más relevantes.

La reforma constitucional electoral del 2007 trató de solucionar esta duplicidad con la propuesta de que el IFE “podría” organizar elecciones locales; sin embargo del 2008 al 2012 no se dio en ningún caso esta situación.

Con el acuerdo del *Pacto por México* (2012), se abre el debate para concretar que una sola instancia federal organice las elecciones federales y locales bajo una sola legislación.

3. Un sistema electoral con atribuciones claras y descentralización efectiva

La organización electoral en México a partir de 1990 se ha caracterizado por un sistema de corte híbrido entre autoridades electorales federal (IFE) y estatales. En ese momento, dicha estructura respondió a un contexto específico en el que era necesario recuperar la confianza ciudadana en las elecciones y garantizar el profesionalismo y la eficiencia como en la en la preparación tanto vigilancia de los comicios en México, después de las cuestionadas elecciones de 1988.

Además, largas décadas de control gubernamental en la vida electoral dieron como resultado el actual sistema electoral mexicano: caracterizado por un marco normativo complejo y con múltiples candados para asegurar la confianza de partidos políticos y ciudadanos, con organismos electorales ciudadanos que velaran por la imparcialidad y legalidad de los procesos y con equipos técnicos profesionales que garantizaran la eficiencia en la organización electoral.

A 22 años de haberse implementado dicho sistema es necesario evaluar de manera precisa sus ventajas y desventajas, ya como señala Nohlen, estudioso de los sistemas electorales en el mundo y partidario del método empírico-histórico para el diseño de dichos sistemas:

No existe un sistema electoral ideal, estos funcionan en contextos complejos de factores diferentes que cambian en el tiempo. No existe ningún best-system: el mejor sistema es el que mejor se adecúa. No hay ninguna solución institucional general, toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país. (Nohlen, 2001)

Intentar un rediseño normativo y operativo del sistema electoral en México requiere de un análisis profundo de la situación actual, captando las características propias de cada esquema (local y federal) y tomando de cada uno, las mejores prácticas. Hasta este momento no se ha presentado (en su momento se tendrá que hacer por el Congreso de la Unión y los partidos políticos) una evaluación general y responsable antes de decidir si el sistema electoral debe ser centralizado o descentralizado.

Ya sea la centralización o la descentralización la medida efectiva, en cualquiera de los casos, debe tener como objetivos la optimización de recursos económicos y humanos, la garantía de profesionalismo y eficiencia en la organización de los comicios, y la consolidación de la confianza ciudadana en lo electoral.

Habría que distinguir claramente dos planos: el de las leyes y uno más, el de la operación y aplicación de dichas normas.

El plano normativo de lo electoral tendría que partir de una legislación electoral general para todo el país, una homologación de normas, procedimientos y procesos operativos. Con ello no queremos decir que haya una ley federal que se aplique en todos los estados, sino al contrario, una legislación que pudiera ser diseñada y consensuada tanto por las actuales autoridades federales como estatales actuales, extrayendo las mejores experiencias y prácticas que se han obtenido en casi 22 años y que son material invaluable para propuestas y mejoras. Sería un error que unilateralmente se decidiera por la centralización y se diseñara un esquema en el que no participen las autoridades electorales locales (tanto del IFE a través de sus órganos desconcentrados, como de los propios institutos electorales estatales).

Se hace indispensable realizar una auténtica discusión y análisis de las prácticas electorales, en la que hubiera un reconocimiento y respeto de autonomías entre autoridades federales y estatales para generar un marco normativo único en el que cada autoridad tuviera ámbitos de competencia claramente diferenciados.

Este ejercicio no presupone ni la desaparición del IFE ni la desaparición de los organismos electorales estatales, tampoco la federalización de las elecciones ni su descentralización total, sino una genuina descentralización en la que cada una de las partes mantuviera y ejerciera aquellas actividades y tareas acordes a su esencia y que han mostrado en la práctica ser más eficaces en manos de una o de otra. Es decir, cada organismo electoral debe hacer lo que en la práctica ha resultado más eficiente, dejando de lado las funciones dobles que ha hecho complejísimo y costoso nuestro sistema electoral.

Como un primer ejercicio de propuestas mínimas podemos enumerar las siguientes:

a) Financiamiento público. El tema del financiamiento público a los partidos políticos es un asunto que en el nuevo esquema debería ser llevado a cabo desde el ámbito federal, ya que actualmente, los partidos políticos reciben recursos por parte de la autoridad federal y también por parte de la estatal, a través de mecanismos distintos de fórmulas de distribución, ya que cada legislación lo regula de manera separada. Hoy los partidos políticos reciben dinero público de dos instancias y digamos, de 33 maneras diferentes en todo el país, lo cual no sólo es un problema para la transparencia hacia los ciudadanos, sino que complica significativamente las tareas de fiscalización y rendición de cuentas de los partidos

políticos, tema que genera efectos directos en la credibilidad de los partidos y de las instituciones políticas en general.

b) Fiscalización a partidos políticos. El segundo tema se deriva del anterior. Si tenemos una sola entrega de recursos, la fiscalización a los partidos políticos también se podría ejercer de manera central. Ello además por dos razones, primero, porque el IFE ha logrado consolidar más amplias facultades legales que los estados para las prácticas de fiscalización y cuenta con sólidos equipos técnicos para llevarlas a cabo. En segundo lugar porque actualmente la fiscalización se realiza a nivel estatal y luego federal, dejando paso y hueco para múltiples inconsistencias entre ambas, ya que los estados tienen menores y en algunos casos, escasas facultades y herramientas para fiscalizar.

c) Padrón electoral. Un tercer tema que sería competencia de la autoridad federal es la elaboración, actualización y control del padrón electoral. En México, el proceso de empadronamiento y credencialización ha llevado grandes esfuerzos y recursos económicos. Actualmente el IFE cuenta con una sólida estructura para realizarlo y hasta el momento, su funcionamiento y control se encuentra dentro de los parámetros de eficiencia, por lo que esta competencia debe conservarla, así como todo lo relacionado a las campañas de difusión y promoción del empadronamiento.

d) Capacitación y organización electoral. En el nuevo esquema, el IFE debe conservar en su esfera de competencia, aquellas relacionadas a la homologación de normas, así como a las mencionadas anteriormente, sin que la lista sea exhaustiva. Pero a nivel operativo, consideramos que el IFE debe redimensionar su estructura, especialmente en lo que se refiere a capacitación y organización electoral. En un esquema descentralizado, los organismos electorales estatales tendrían la capacidad para organizar y operar elecciones federales y estatales en cada una de las entidades federativas, bajo una normativa general electoral que rigiera los principales aspectos técnicos. En tal situación, el IFE mantendría su estructura central de Consejo ciudadano y estructuras menores de capacitación y organización en los estados, que fungirían más bien como supervisoras y facilitadoras del proceso que encabezan los estados.

Vimos cómo los principales problemas que hoy vivimos en los procesos electorales tienen que ver con estos dos temas. Los organismos electorales estatales tendrían bajo su competencia la organización electoral en elecciones concurrentes federales y estatales (la concurrencia en fechas ya quedó

garantizada en la reforma electoral del 2007). De esta forma, se eliminarían todos los problemas de dobles funciones y dobles equipos de burócratas y de ciudadanos: estaríamos dejando atrás la organización de una “doble elección” con todo lo que ello implica en costos económicos y efectos en la eficiencia.

e) **Cómputo electoral.** El cómputo electoral lo realizaría en primera instancia un solo equipo de funcionarios de casilla estatales. Posteriormente el cómputo de la elección estatal se haría como hasta ahora en cada entidad y el cómputo de la elección federal se podría hacer incluso a nivel estatal, enviando solamente a la autoridad federal las actas consolidadas de los conteos. Hoy la tecnología permite y hace posible que este proceso se lleve a cabo con eficacia.

f) **Facultades y recursos a los estados para la educación cívica y la promoción de los valores democráticos.** Este tema es uno de los más importantes y que muchas veces olvidamos por no estar relacionados con la organización electoral. En materia de educación cívica y política, actualmente el IFE tiene la facultad exclusiva y constitucional para desarrollar de manera integral y directa, actividades relativas a la capacitación y la educación cívica. El IFE es el único órgano al que la Constitución confiere expresamente, atribuciones en materia de educación cívica en México. Esta es una tarea que también puede ser descentralizada y que los estados podrían realizar con mayor eficacia, pues la educación y cultura política depende de factores culturales, sociales y políticos que tienen su arraigo en las localidades y no presentan un patrón común que pueda ser centralizado. Por otro lado, si la organización electoral se deja a los estados, estos deben contar con estructuras permanentes de capacitación y educación, que harían posible dicha tarea sobre todo en periodos de años no electorales. Aquí se hace necesario dar facultades constitucionales a los organismos electorales estatales para ser la autoridad y motor de la educación cívica y política en cada una de las entidades federativas.

Conclusión

Hemos visto a lo largo de este trabajo que nuestro actual sistema híbrido de organización electoral fue el resultado de un contexto histórico y político singular en México. Hoy, es necesaria una seria evaluación a dicho sistema. Con el acuerdo del *Pacto por México* se abre el debate a este importante tema. Aunque el acuerdo apunta hacia la centralización, es necesario primero realizar un análisis serio, basado en resultados y datos precisos para identificar las fortalezas y debilidades de ambos sistemas (federal y locales). El tema debe ser tratado con objetividad, sin asumir que un sistema es mejor que otro, por decreto. Cambiar drásticamente de un modelo a otro puede conllevar serios riesgos para el sistema mismo y su credibilidad ante los ciudadanos.

El sistema híbrido ha provocado una duplicación de funciones y una doble estructura normativa y operativa que tienen un impacto importante en los costos del sistema electoral, de manera indirecta en la eficiencia. Tenemos hoy un sistema altamente costoso, complicado y un cuerpo de burócratas federales y estatales como responsables de operarlo, sin que esto haya cambiado con las reformas del 2007.

Creemos necesario que las autoridades estatales y federales inicien una discusión seria, responsable y respetuosa, que nos lleve primero, a reconocer lo que significa tener un sistema de tan alta complejidad y costos para México, para que a partir de ahí, pueda generarse una nueva normativa legal y operativa que recoja la valiosa experiencia de 22 años. Debemos alcanzar un sistema electoral más simple, más moderno, con instituciones federal y estatales, que tengan competencias y funciones diferenciadas, y sobre todo, que trabajen en un marco de respeto y profesionalismo y sigan cumpliendo los encargos de legalidad, transparencia y eficiencia que deben seguir caracterizando a nuestro sistema electoral.

Referencias bibliográficas

- Becerra J., Pedro Salazar y José Woldenberg. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, Partidos y Reformas. Cal y Arena, 2000, México.
- Coavarrubias J. Desarrollo Político y Transición Democrática (Nuevo León 1985-1995). Ediciones Castillo, 1996, México.
- Flores Treviño, Jesús. (coord.). Las leyes electorales de Nuevo León 1825-1997. Semblanza Histórico Política Legislativa. Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Colegio de Criminología.
- Nohlen, Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos. Fondo de Cultura Económica, 2001, México.

Leyes y reglamentos:

- Decreto presidencial, 13 de noviembre de 2007. Diario Oficial de la Federación. Artículo 41, fracción III, apartado A.
- Ley Electoral del Estado de Nuevo León. (2009). México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- Memorias y Estadísticas Elecciones Nuevo León 1997. (1998). México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- Memorias y Estadísticas Elecciones Nuevo León 2000. (2000). México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- Informe del Proceso Electoral Nuevo León 2003. (2003). México: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales. (2009). Obtenida de la base de datos del Instituto Federal Electoral en la World Wide Web: <http://www.ife.org.mx>.
- Página institucional del Instituto Electoral de Baja California. <http://www.ieebc.org.mx/Archivos/historia/antecedentesree.pdf>, consultado el 20 de julio de 2009.

En Diálogo

con los partidos políticos

Las colaboraciones de los Partidos Políticos en esta sección forman parte del trabajo de la Comisión para la elaboración, seguimiento y evaluación de los programas de capacitación ciudadana orientados a la preservación y fortalecimiento del régimen de partidos políticos del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, cuyo objetivo es fortalecer la presencia de los partidos políticos a través de acciones que difundan su ideología, normas, principios y actividades, así como la difusión de la cultura política democrática, con el fin de promover la participación ciudadana en el estado de Guanajuato.



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.



Nuestro país adolece de acuerdos y políticas de Estado, producto de mayorías estables. Nuestra pluralidad legislativa, por la que tanto luchamos, no ha logrado un diseño institucional que permita tomar decisiones conjuntas en beneficio del país, porque no tenemos incentivos para lograrlo. Desde 1997 a la fecha, nuestra democracia ha estado caracterizada por gobiernos divididos.

México, sin duda alguna, vive tiempos inéditos de cambio. Si bien, conforme se ha avanzado en tener un estado democrático, primero con la desincorporación de la organización de las elecciones por conducto de la Secretaría de Gobernación quien intervenía directamente en las mismas, lo cual no otorgaba una certeza plena de imparcialidad para los actores políticos contrarios al régimen en el gobierno, después con la creación del Instituto Federal Electoral, quien como organismo autónomo da un giro completo al hacerse cargo de ser el árbitro en la contienda electoral federal y quien durante los dos últimos procesos electorales para elegir presidente, a pesar de algunas críticas, pudo llevarlos a buen puerto.

El instituto Federal Electoral, nace como respuesta a las exigencias ciudadanas de contar con una institución electoral imparcial, que brindara plena certeza, transparencia y legalidad a los partidos políticos en contienda, como primer paso en el cambio de la democratización del país.

Una de las principales contribuciones del Instituto Federal Electoral desde su creación, ha sido erradicar de nuestra cultura política las sombras de ilegitimidad, de duda, desconfianza y sospecha que rodeaban a los procesos electorales.

En la actualidad el Instituto Federal Electoral es una de las instituciones más confiables entre la ciudadanía.

La organización de los procesos electorales federales siempre se han llevado con toda normalidad y profesionalismo. Los votos se cuentan con pulcritud y sus resultados se emiten oportunamente, los partidos políticos contribuyen significativamente en las decisiones que toma la autoridad electoral y ejercen una vigilancia minuciosa en las acciones de la institución y los ciudadanos, quienes participan en la recepción y conteo de los votos o como observadores electorales y aseguran la imparcialidad y la efectividad del sufragio.

Con todos estos antecedentes se estima que el Instituto Federal Electoral cuenta con la capacidad para llevar a cabo los procesos electorales de carácter nacional, estatal y municipal.

Ahora bien, en cuanto a la propuesta de la creación un Instituto Nacional de Elecciones, para que organice tanto elecciones federales como locales y dando fin a los organismos estatales, nos encontramos para la consolidación de una democracia de mejor calidad de la que se tiene en la actualidad.

Esta propuesta, *prima facie*, genera buena impresión para todos aquellos integrantes de la sociedad mexicana comprometidos verdaderamente con las instituciones del país, conscientes además, de la importancia para constituir otras instituciones que den seguridad y confianza a la población, o afianzar aquellas que han tenido un adecuado desempeño y logrado un alto porcentaje de confiabilidad en la sociedad.

Quizá el hecho de crear una institución electoral de carácter nacional que tenga la encomienda de organizar las elecciones de orden federal, estatal o municipal, sea un elemento importante que abra la puerta para que la sociedad y los partidos políticos confíen. Sin embargo, será determinante la integración de dicha autoridad electoral con personas cien por ciento confiables por su formación, no solo profesional sino también personal (valores, principios y virtudes).

Es capital que sigan vigentes los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, previstos en el primer párrafo de la facción V, del artículo 41, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, con que deberá conducirse en sus funciones la autoridad encargada de la organización de las elecciones. Sin embargo, no bastan dichos principios si los operadores de los procesos electorales no los cumplen y hacen que se cumplan a los integrantes de los diferentes partidos políticos.

Ahora bien, en cuanto a la única legislación electoral propuesta, es indispensable que la misma, entre otras cosas importantes, sea lo más sencilla, clara y precisa, ausente de lagunas o de antinomias jurídicas, en aras de evitar en lo máximo interpretaciones que eludan su observancia plena a los actores políticos a quienes les resulte aplicable.

En este sentido la sociedad debe estar tranquila en cuanto al uso de sus recursos, por parte de los partidos políticos.

Se estima que la legislación que se propone sea distinta, que legisle de manera detallada y con mayor precisión la vida interna de partidos, pero sobre todo la transparencia de sus gastos.

Por otro lado, resulta esencial que esta voluntad política que ha dado lugar al *Pacto por México* también se manifieste en la creación

de la autoridad electoral que resulte, así como en la promulgación de la ley que la regule y, sobre todo, en la disposición para no desdeñar o hacer crítica peyorativa de las decisiones de dicha autoridad, y que en todo caso, los operadores electorales acudan en forma respetuosa, pacífica y prudente a los medios de control legal y constitucional previstos en el sistema de justicia electoral en nuestro país, muy confiable por cierto.

Surge entonces el *Pacto por México*, abanderado y suscrito por los tres partidos políticos con mayor representatividad PRI, PAN y PRD que logran ponerse de acuerdo alcanzando un consenso, en aras de llevar a cabo las grandes acciones y reformas en materias específicas que nuestro país requiere para su progreso social, político y económico.

En el *Pacto por México* se reconoce la persistencia de muchas diferencias de criterio, originadas en la pluralidad de perspectivas de cada partido político, sin embargo no todas eran contrarias, sino coincidentes. Los dirigentes de los tres principales partidos políticos, no pretendieron eliminar esas diferencias pues fueron conscientes de que el disenso es propio de una sociedad plural y democrática

Centralizar las decisiones y el control de un organismo nacional, como el Instituto Federal Electoral, se estima que es una buena determinación, pues se regularían de manera directa los procesos electorales, se tendría además una relación neutral con los medios de comunicación, es decir, se manejaría una sola información de cada estado y con mayor veracidad, habría control económico y límite en gastos de campaña.

Finalmente, suponer que con la creación de una autoridad electoral nacional y una legislación única se solucionarían, como por arte de magia todos los conflictos que en forma poselectoral surgen, es el ideal a conseguir, aun cuando es innegable que la democracia en nuestro país es joven y que por tanto, requiere de un proceso de madurez que traiga los resultados palpables que los mexicanos y mexicanas deseamos.

Lic. Arturo Navarro Navarro.

Secretario General del Partido Acción Nacional en Guanajuato.



Una sola autoridad electoral, una sola legislación electoral para toda la nación es una vieja aspiración desde el PRD. Pero no únicamente una sola autoridad, sino un mismo instrumento legal es el reclamo de muchos años de la izquierda, que forma parte de los postulados históricos del PRD. A esta exigencia se le debe adicionar que la realización de todas las elecciones: las municipales, las estatales y las federales, en que se elijan presidente de la república, gobernadores de los estados, presidentes municipales, senadores, diputados federales, diputados locales, jefe de gobierno del Distrito Federal, delegados del Distrito Federal; sean designadas el mismo día y en un solo evento. El día nacional de elecciones.

La idea que se recoge en el compromiso 90 del *Pacto por México*, quedó reducida solo a que sea una sola autoridad y a que exista una sola legislación; no obstante, es una aspiración que cuando se plasme en un proyecto legislativo incluya toda la gama de contenidos que desde la izquierda se han planteado.

El compromiso incluido en el *Pacto por México*, tiene desde nuestro partido los antecedentes reformistas que arrancan desde la expedida en 1977, que da origen a nuevos partidos políticos, y la de 1990 que da origen a la creación del IFE, mediante el cual se quita a los estados la función electoral y la trasmite a un organismo denominado Instituto Federal Electoral, a fin de contar con una institución imparcial que trabaje con los principios básicos de certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.

Contar con una sola autoridad electoral tiene varias ventajas, una de ellas es garantizar que se terminaría con las injerencias de los gobernadores en los procesos electorales locales, se garantizarían con esto elecciones más justas, más competidas, más equitativas. Tiene además la posibilidad de que al suprimir los institutos electorales estatales, se bajarían los costos de los procesos electorales, ya que se contaría con una sola institución encargada de los procesos electorales en toda la república.

Es cierto, llegar a esa situación vulneraría la soberanía de los estados que cuentan con esas instituciones por mandatos de sus constituciones y en cada caso se tendría que dar, ade-

más de la reforma constitucional para darle al IFE o su similar las atribuciones para atender las elecciones locales, la supresión en las constituciones locales de los institutos electorales locales, lo cual requerirá un profundo estudio porque no es solo la posible violación a la soberanía local sino las repercusiones que esto conlleva.

Ahora bien, contar con un solo órgano electoral y una sola disposición para los procesos electorales de los estados, quedaría corta y casi sin sentido sin que se homologuen los procesos electorales en una sola fecha, en un solo proceso para elegir a los funcionarios federales y locales, que en un solo proceso se elijan a los tres órdenes de gobierno, como viene siendo el reclamo histórico del PRD.

No es posible que subsista en muchos de los estados de la república la costumbre de que cada año tengan elecciones, ya sea para presidente de la república, para senadores o diputados federales y al año siguiente para gobernador y al siguiente para diputados locales o para ayuntamientos en el mismo año. O en algunos casos se suman dos o más procesos, ya que en una fecha se eligen presidentes municipales y en otra en el mismo año a los diputados locales. Esta situación hace que los partidos políticos se mantengan en un permanente estado de campaña política que necesariamente repercute en la vida toda de los estados.

No es posible empatar, en muchos casos, los tiempos federales a los estatales o municipales con los consiguientes desgastes en la marcha de los asuntos públicos.

Para los guanajuatenses, lo anterior no nos fue de ningún modo ajeno, nuestro calendario electoral nos daba procesos cada año, así nos encontrábamos con que en un año elegíamos a nuestros alcaldes, el año siguiente a nuestros diputados locales y al gobernador y al siguiente al presidente de la república, senadores y diputados federales.

Se dio un ejercicio y un proceso para ajustar los periodos que fueran necesarios; acortando o alargando mandatos, de manera que se dieran procesos electorales que coincidieran con los federales. El resultado es a todas luces satisfactorio.

Intentos semejantes se están realizando en el estado de Michoacán, donde para homologar a futuro las fechas de elección del gober-

nador con la del presidente se acortó el mandato del gobernador electo en el año 2011.

Si en toda la república se hiciera un ejercicio similar al que en su momento se hizo en Guanajuato y que se está intentando en el estado de Michoacán, se justificaría plenamente el acuerdo contenido en el compromiso 90 del *Pacto por México*, de otra manera se quedaría corto y no se lograrían todos los efectos que con ese compromiso se pretenden.

En el PRD estamos seguros que el IFE ha pasado por varias etapas que le han dado mayor credibilidad ante la ciudadanía, estamos seguros que los institutos estatales tienen mayor o menor grado de aceptación en sus respectivas entidades, según la intervención de los mandatarios en cada caso, lo que facilitaría o dificultaría que fuera el actual IFE quien se convirtiera en la autoridad única a nivel federal y que organizara y realizara las elecciones en todos los órdenes de gobierno.

El compromiso de los *signal test* del *Pacto por México* tiene muchas aristas que exigen que sea estudiado y debatido en todas las posibilidades que tiene, en todas las implicaciones que contiene, no es posible que se dé en automático y, sobre todo tiene que conllevar el compromiso del establecimiento de un solo día de elecciones, de un solo día que en un solo proceso renueven los tres órdenes de gobierno, como ha sido planteado en todo momento por el PRD, de otra manera el compromiso se quedará corto y no se justificará su implementación.

La credibilidad y el prestigio del órgano electoral que sobreviva, llámese IFE o con la denominación que le imponga la necesaria reforma constitucional que la implementación de ese compromiso conlleva, estará en función de las personas que tengan a su cargo hacerlo realidad, los ejemplos del IFE en su tiempo de mayor credibilidad se dieron gracias al trabajo y al esfuerzo de los consejeros que lo integran, que necesariamente deberán ser personajes de gran prestigio y capacidad que garanticen que el prestigio del organismo sea preservado en beneficio de la ciudadanía.

Hugo Estefanía Monroy

Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del PRD

LA DESAPARICIÓN DE LOS INSTITUTOS ELECTORALES



El Partido Verde Ecologista de México suscribió junto con los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática el documento denominado *Pacto por México*. Dicho documento, a pesar de ser un acuerdo firmado entre los dirigentes nacionales de los institutos electorales en cita y no un instrumento originado en el Congreso de la Unión, contiene las coincidencias en el tema de las reformas denominadas “estructurales” que deben impulsarse en México.

Uno de los compromisos contenidos en el *Pacto por México* es el denominado Compromiso 90, tendiente al impulso de una reforma electoral que atienda temas como transparencia del gasto de los partidos políticos, disminución en los topes de campaña, adicionar causales de nulidad de elecciones, revisión de tiempos oficiales concedidos en medios a partidos, regular el uso de utilitarios de promoción electoral para prohibir el uso de aquellos que puedan relacionarse con una “compra de votos”, y sobre todo:

“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.”

Como resultado de las experiencias del Partido Verde Ecologista de México en las elecciones en que hemos contendido coincidimos en el llamado Compromiso 90, en cuanto a que existe la necesidad apremiante del fortalecimiento democrático y la certeza electoral, unificando un código electoral a nivel nacional para así dar certidumbre a la sociedad, los candidatos y los partidos políticos de los resultados en los comicios. Además de presentar un panorama general que enfrente, bajo las mismas circunstancias y reglas, a todos los contendientes, evitando casos de dispositivos no coincidentes entre la legislación federal y la legislación local, por mencionar un ejemplo: lo relativo al voto nulo. Pero sobre todo, una legislación única permitiría la unificación de criterios y resoluciones en el mismo sentido para cualquier caso.

La determinación de los partidos políticos a nivel nacional de la creación o en su caso fortalecimiento de un instituto nacional que vele por todas las elecciones en el país, es entendible desde la perspectiva nacional de tener una uniformidad entre las instituciones encargadas de organizar y revisar las elecciones del país, con base en un estándar generalizado de profesionalismo, capacidad, independencia y objetividad.

La percepción ciudadana y resoluciones electorales confirman que es evidente que muchos órganos en el país han sido rebasados por la dinámica democrática y el sistema electoral mexicano; mientras que otros tantos, como es el caso del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, han logrado el fortalecimiento del régimen democrático de los partidos políticos a través de una integración plural y criterios apegados a derecho, ofreciendo un trabajo a la altura de lo que se espera de cada uno de estos institutos.

Así pues, en la búsqueda de objetividad, preparación, independencia de los poderes del estado y legitimidad, es que se presenta este compromiso en el cual a través de un ente nacional tomara las funciones de todos los institutos estatales encargados de este propósito.

La consideración particular que hacemos como instituto político, es que una reforma de esta magnitud y con implicaciones y trascendencia profunda, tiene que ser desarrollada, consensuada y estudiada por los estados para después ser adoptada por la federación. El hacer lo contrario implicaría intentar estandarizar a todos los estados bajo un esquema creado desde una perspectiva nacional que no atiende a las necesidades particulares de cada estado.

Así pues y en el ánimo de las coincidencias y de la importancia que reviste un tema central para las cuatro mayores fuerzas del país, estamos dispuestos y deseosos de un análisis y discusión para que todos los actores electorales del país, desde nuestro actuar abonemos para fortalecer el régimen democrático y participación ciudadana.

Vanessa Sánchez Cordero

Representante del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo
General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato



A lo largo de la Historia de México, después de la revolución y la consecuente lucha por la unión real de las regiones del país, los mexicanos hemos vivido y padecido de algunas elecciones amañadas, cuando prácticamente era un solo partido el dominante en el país; y otras con verdaderos visos de corrupción para lograr los resultados electorales que desde el Gobierno Federal, mejor convenían para favorecer a los poderes fácticos del mismo. Con estos “esquemas” de campañas electorales, en donde se “fomentó” desde el gobierno la supuesta apertura a la democracia de otras fuerzas políticas, los gobernantes iniciaron una férrea especialización en el arte de las campañas políticas, que más que una campaña dirigida a llamar la atención del elector, se fue convirtiendo en el arte de coaccionar el voto del mismo.

Es así, que nuestro Movimiento Ciudadano considera que el trabajo político de los partidos debe ser permanente. Sabemos que la democracia no es la mínima expresión de las elecciones, sino que es una forma de vida que le permite a la sociedad tener mejores oportunidades.

A partir del año 2000 se vivieron casos escandalosos, tales como el “Pemex Gate” y los “Amigos de Fox”, en donde claramente existieron violaciones graves a las leyes electorales además de las violaciones de orden jurídico. En la campaña electoral de 2006, el Presidente de la República interfirió directamente y coaccionó el voto. Asimismo, en la última elección del 2012, a cambio de prebendas financieras y debido a los apoyos publicitarios indebidos en radio televisión y prensa escrita, se logró el posicionamiento de un candidato, el cual llegó de una forma muy cuestionada con base en los anteriores argumentos. Es por esto y más, que en Movimiento Ciudadano, dentro del compromiso por México en el párrafo 90 que se encarga de la nueva reglamentación electoral, estos son nuestros puntos de vista:

La creación de la ley general de partidos permitiría una mayor transparencia tanto en el uso apropiado de los recursos que proporciona el Estado a través de los órganos electorales a los diferentes institutos políticos y de la misma manera una mejor vigilancia del cumplimiento estricto de los procesos internos que debe realizar cada partido, apegándose a sus estatutos vigentes.

Considerando que los partidos son entes de interés público, es fundamental que la sociedad esté enterada de la forma en que se utilizan los recursos que se le otorgan a cada uno de ellos. Estamos a favor de una total transparencia en el uso de recursos que otorga el Estado, así como del destino de las aportaciones que realizan los simpatizantes y militantes de cada instituto político.

Para poder disminuir el exceso de recursos que se utilizan con absoluta inequidad entre todos los partidos es importante la disminución de los topes de campaña. Las campañas deben basarse fundamentalmente en dar a conocer la ideología y planes de gobierno de cada uno de los partidos, más que exaltar la figura de uno u otro candidato (eliminar el exceso de espectaculares y pendones en donde solo se visualiza la figura del candidato).

En cuanto a las nulidades de elecciones, la autoridad electoral debe ser estricta en que no se dé un dispendio de recursos, más que el establecido en los topes de campaña; así como ser muy celoso en la fiscalización de recursos que emanen de fuentes de origen extraño, sean provenientes de personas físicas o morales. Definitivamente se debe de realizar una vigilancia estrecha de la cobertura informativa en cualquiera de los medios (televisión, impresos o radio).

En Movimiento Ciudadano siempre hemos pugnado por que exista equidad en cuanto a la distribución de los tiempos que se otorgan entre todos los partidos, de manera que en realidad se pueda propiciar la cultura del debate político por estos medios de información.

Definitivamente, la entrega de utilitarios es utilizada por los partidos que cuentan con más recursos para la “compra” del voto engañando así a los votantes. Muy sano sería que en igualdad de circunstancias cada partido pudiera pedir el voto de forma directa por medio de sus candidatos, sin tener que recurrir a dádivas que lo

único que propician es un excesivo gasto, contaminación y despilfarro de recursos durante los procesos electorales.

Se debe tener una mayor fiscalización sobre el origen y destino de los recursos que utiliza cada partido, sobre todo cuando existe la evidencia o sospecha de que son de origen ilícito y que inmoralmente se utilizan para coaccionar el voto.

En Movimiento Ciudadano estamos de acuerdo en que sea una autoridad de carácter nacional con una legislación única la que se encargue de regular tanto las elecciones federales, como las estatales y municipales. Ya que actualmente se duplica el gasto al tener órganos electorales locales que no cumplen su función a cabalidad y que dejan etapas de los procesos locales en manos del Instituto Electoral Federal y que además, en la mayoría de los casos, estos órganos electorales están a la orden del Gobernador en turno.

Por lo expuesto anteriormente, en Movimiento Ciudadano consideramos que la Democracia no termina en el momento de emitir el voto, si no que día a día se debe seguir construyendo y fortaleciendo a las instituciones de nuestro país. Seguiremos siempre pugnando por la igualdad de oportunidades, para hacer realidad una democracia participativa para todos los mexicanos, que se traduzca en más sociedad y menos gobierno, lograr una apertura política, para que la ciudadanía alcance más espacios con la finalidad de lograr gobiernos más honestos, transparentes y comprometidos que garanticen las libertades fundamentales y el bienestar de los mexicanos.

SEGUIMOS EN MOVIMIENTO

Dr. Eduardo Ramírez Granja.

Coordinador de la Comisión Operativa Estatal

Diálogo ^{En}

con los partidos políticos

DIRECTORIO DE COMITÉS ESTATALES



Boulevard José María Morelos No. 2055, Colonia San Pablo
C.P. 37207, León, Guanajuato
Teléfonos (477) 5147000, 5147115, 292 1000 al 49



Paseo de la Presa No. 37
C.P. 36000, Guanajuato, Guanajuato
Teléfonos (473) 7326066, 7311396 y 7312729



Callejón de la Quinta No. 1, Barrio de Jalapita, Colonia Marfil
C.P. 36250, Guanajuato, Guanajuato
Teléfonos (473) 7332950, 7332941, 7332896 y 7333737



Avenida Paseo de Jerez No. 315 sur, Colonia Jardines de Jerez
C.P. 37530, León, Guanajuato
Teléfonos (477) 7714227 y 77113137



Calle Praga No. 505, Colonia Andrade
C.P. 37370, León, Guanajuato
Teléfonos (477) 7641160, 7641162 y 7641163



Boulevard Francisco Villa No. 4401, Colonia León I
C.P. 37235, León, Guanajuato
Teléfonos (477) 7072952 y 7708559



Plaza Marfil Local No. 20
Blvd. Euquerio Guerrero y Nuevo Acceso a Guanajuato S/N,
Col. Burócratas. Guanajuato, Guanajuato
Teléfono (473) 7334730



Jalpa de Cánovas

-PUEBLO MÁGICO-



Elementos a considerar:

Un poblado pequeño, lleno de tradiciones y de vestigios de su época como hacienda.

Pasado agrícola. Tierra muy generosa.

La hacienda como un microcosmos; en torno a ella crecieron varias poblaciones, siendo Jalpa la principal.

Con raíces señoriales. Aquí los hacendados eran la figura en torno a la cual se desarrollaban todos los eventos. Se presume que del fundador descienden figuras históricas nacionales como Hidalgo e Iturbide.

Los habitantes son amables, cálidos en su trato al turista. Casi todos se conocen o están relacionados por nexos de parentesco o amistad.

El Señor de la Misericordia. Misticismo y religiosidad muy acentuados.





Antecedentes históricos y culturales:

- Se originó como una merced de tierra, hecha a uno de los lugartenientes de Nuño de Guzmán, Don Juan Villaseñor, en el año de 1542. Villaseñor fundó ahí la Hacienda de Jalpa, que se dedicó a la producción ganadera y agrícola, con bastante éxito en las décadas por venir.

- Se supone que Villaseñor fue el ancestro fundador de todas las familias de abolengo de la región, como los Villaseñor, Cervantes, Orozco, Ávalos, Bocanegra y Contreras. Se dice que fue uno de los ancestros de Miguel Hidalgo y de Agustín de Iturbide

- La hacienda fue heredada a varios descendientes de Villaseñor. La Guerra de Independencia y sus consecuentes enfrentamientos diezmaron la región, obligando a los distintos dueños a ir vendiendo parcialmente la hacienda, por lo que esta fue perdiendo terrenos, que se integraron a la región de Arandas, en Jalisco. Sin embargo, la abundancia de agua, retenida en varias presas, permitió que, en el último tercio del siglo XIX, la hacienda tuviera un auge en la producción agrícola, lo que la convirtió en uno de los puntos más importantes en el occidente de Guanajuato, rivalizando con regiones como León y Celaya.

- Hacía 1900, el último dueño de la hacienda fue el empresario Oscar Braniff, quien se casó con Guadalupe Cánovas. Braniff modernizó la producción y construyó una enorme presa.

Esto afianzó el núcleo de la actual población de Jalpa de Cánovas, por lo que, a pesar de que la hacienda fue disgregada en 1931, conservó en gran medida la fisonomía que tenía a principios del siglo XX.

- Aunque Jalpa no tuvo un gran papel en la Revolución, sí participó activamente en algunos sucesos de la Guerra Cristera, dando muchos combatientes a la causa antigubernista. El culto al Señor de la Misericordia está fuertemente arraigado en el ánimo e identidad de los Jalpenses.

Principales atractivos turísticos

Templo del Sr. de la Misericordia

Edificio de estilo neogótico alemán, construido por el famoso arquitecto inglés Luis Long que en el 2008 cumplió 100 años desde que se abrió al culto por primera ocasión, es el mayor ícono y orgullo de la comunidad y en el 2007 recibió una restauración integral por Conaculta. En este lugar se pueden admirar los murales gigantescos, los vitrales espectaculares, las grandes figuras estilo gótico que delinean su contorno, las hermosas pinturas de los 4 evangelistas y el altar imponente de esta iglesia que te transporta a otro espacio en la historia y en el mundo. Este inmueble cuenta con varias leyendas que la gente de la comunidad platica, la primera refiere que debajo del mármol que cubre el piso del altar se encuentran 2 puertas que conducen a un sótano donde inicia un grupo de túneles que conectan con la hacienda, con el centro de la plaza de armas y con el molino de trigo, además dicen las personas más experimentadas que estos túneles los fabricaron en tiempos de la Revolución Cristera con el objetivo de que los hacendados escaparan de los ataques guerrilleros, otras personas cuentan que en ese sótano se realizaban misas cuando, en ese entonces, se prohibía el culto.

Cuenta otra leyenda, que a inicios del siglo XX, cuando la construcción del templo estaba ya iniciada pero suspendida temporalmente, también se estaba construyendo la presa de Santa Efigenia, construcción en la cual estaban utilizando barrenos y uno de ellos se tardó en explotar, pero cuando lo hizo los presentes estaban descuidados y a Oscar Braniff (dueño de la hacienda en aquel tiempo) le cayeron piedritas en los ojos y quedó ciego. A su esposa, Guadalupe Cánovas, mujer piadosa y devota siempre del Sr. De la Misericordia, le pidió que rezara por él ante su santo y, si le regresaba la vista, le terminaba el templo. Ambas cosas sucedieron y es por ello que hoy se tiene una joya majestuosa en esa comunidad.

Hacienda de Jalpa

Casa de la Exhacienda que conserva aún muebles, objetos, cuadros y rincones históricos que envuelven al visitante en un ambiente de la época del Porfiriato. Su imponente comedor con su cocina con muebles muy antiguos, cada una de sus recámaras que conservan su estilo colonial, su segundo nivel, donde se puede tener una maravillosa vista del centro histórico, la sala donde se encuentran varios muebles traídos desde Inglaterra y distintos rincones mágicos que se encuentran en este lugar. Esta casa recibió a personalidades importantes de la historia de México como Porfirio Díaz y el Emperador Maximiliano. La Hacienda de Jalpa fue protagonista de la historia política que cubrió al Porfiriato, debido a la relación cercana que sostenían los dueños de la misma con el entonces Presidente de México. Esta cercanía facilitó las cosas para que Porfirio Díaz fuera padrino de velación cuando la hija de Guadalupe Cánovas y Oscar Braniff contrajeron nupcias. En ese momento, Don Porfirio, como regalo de bodas, le regaló a la hacienda 30 años de luz gratis y con ese hecho la Hacienda de Jalpa se convirtió en el primer lugar en provincia donde hubo luz.

Molino de harina

El molino de trigo, pintado de amarillo sobre aplonado, también fue construido en el siglo XVIII y se utilizaba para procesar las grandes cantidades de trigo que producía la hacienda, en esos tiempos, Jalpa era reconocida a nivel nacional como “el granero del país” por su alta producción. Existe un acueducto que trasladaba agua de la presa recibidora al molino viejo, con lo cual se generaba la energía eléctrica suficiente para el trabajo de este último.

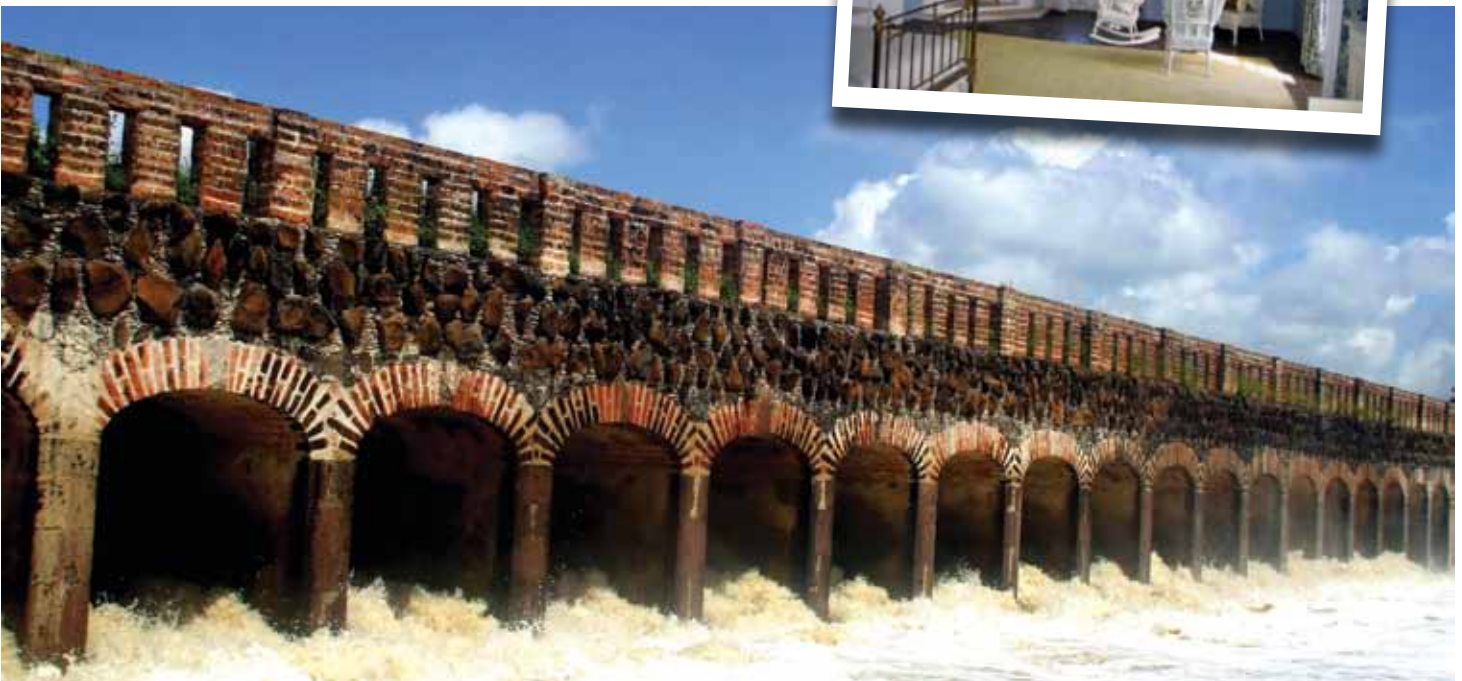


- Durante buena parte del siglo XX, Jalpa retomó su vocación como productor agrícola. Actualmente es el principal productor de nueces y membrillos en el país. Con estos elementos las mujeres de Jalpa hacen “cajeta” de forma artesanal (un dulce local, parecido al ate, que se hace al cocer la pulpa de los membrillos con azúcar.) También se elabora un licor de membrillo (“Vino de Membrillo”) y las huertas de nuez dan abundante fruto que se vende durante todo el año.

- En el poblado existen aún muchos vestigios del pasado, mezclados con algunas casas más modernas. El principal atractivo es la torre de la iglesia, que es morisca y bastante atípica en la región por sus formas aguzadas y rectas. El interior de la iglesia tiene una decoración ecléctica también bastante original. La iglesia fue construida por el propio Braniff y dedicada el 19 de septiembre de 1908.

- Además de eso existe un acueducto antiguo y muchos edificios pertenecientes al antiguo casco de la hacienda. ■





Sugerencias editoriales



LOS ÁRBITROS DE LAS ELECCIONES ESTATALES. UNA RADIOGRAFÍA DE SU ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

Autor: César Astudillo, Lorenzo Córdova Vianello

Editorial: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco

ISBN: 978-607-8054-06-0

Edición: 1ª

Formato: Digital

Año: 2010

No. de páginas: 430

Idioma: ESPAÑOL

País: MEXICO

Este libro ofrece un análisis a fondo de los institutos electorales de las entidades federativas, por lo que describe su función electoral, hace énfasis en su autonomía y reflexiona sobre la descentralización o centralización de estos organismos. Asimismo plasma, a través de cuadros comparativos, los puntos más importantes del quehacer de estos.

“Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional se configura como un libro sin precedentes para la comprensión de uno de los temas más importantes de la democracia en México. César Astudillo y Lorenzo Córdova cumplen con creces los objetivos planteados gracias a su amplia experiencia en temas de teoría política, Derecho electoral, justicia constitucional y Derechos fundamentales”¹

¹ Plasmado por Stephanie Viridiana Porto Gutiérrez en la reseña que realizó de este libro en la Revista Mexicana de Opinión Pública Número 12



La revista Paideia del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato se realiza en estrecha colaboración con los ciudadanos y los partidos políticos del Estado.

¿Quieres recibir cada edición de la revista Paideia?



Suscríbete
y recibe cada ejemplar en la comodidad de tu hogar.

- 1.- Ingresa a www.revistapaideia.com.mx
- 2.- Da clic en el botón "suscripción"
- 3.- Ingresa tus datos y ¡listo!

*La suscripción a la revista no tiene costo

Así que ya lo sabes,
quien organiza
las elecciones
de Gobernador,
Diputados locales
y Ayuntamientos
es el

IEEG



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE GUANAJUATO

