Los órganos electorales estatales y la reforma política de 2013

Jorge Gerardo Flores Díaz*
Antonio Faustino Torres**

Resumen

En nuestro país, desde la creación de los órganos electorales, éstos siempre han vivido en una tensión constante entre la autonomía y la subordinación. El principal problema que enfrentan los órganos electorales es el cuestionamiento sobre su imparcialidad y autonomía. En este contexto los partidos políticos acordaron impulsar una reforma electoral para cambiar al Instituto Federal Electoral y los 32 institutos electorales locales por una sola autoridad, el Instituto Nacional Electoral; sin embargo, dicha propuesta se encuentra lejos de resolver la problemática de fondo en el ámbito político electoral.

Palabras clave: órganos electorales, reforma electoral.

Artículo recibido el 11 de enero de 2014 y aceptado para su publicación el 21 de abril de 2014. **La dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 129-159

* Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo electrónico: jorgegflores@outlook.com

** Maestrando en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM. Primer lugar en el V Concurso de Ensayo "Carlos Sirvent", organizado por el Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Además es colaborador del proyecto PAIIT 303012 "Procesos electorales, reformas legales y sistema de partidos en el gobierno de Felipe Calderón". Correo electrónico: tinofaustino@hotmail.com

■ ISSN 1665-0921

Abstract

Since creation of electoral organs in our country, these have always lived in a constant tension between autonomy and subordination. The principal problem that faces the electoral organs is about your impartiality and autonomy, which are questioned. In this context the political parties accord to boost an electoral reform to change the Electoral Federal Institute and the 32 local electoral institutes by one authority, The Electoral National Institute, however, such proposal is a long way to resolve the fundamental problems electoral political.

Key words: electoral organs, electoral reform.

Introducción

El adecuado desarrollo y conducción de las elecciones constituye un ingrediente fundamental de las democracias contemporáneas, caracterizadas por su aspecto procedimental. Su importancia radica en ser el mecanismo por medio del cual se legitima la titularidad del poder (Sartori, 2007, p. 30). De ahí que resulte de la mayor relevancia contar con un árbitro neutral y capaz de administrar elecciones confiables.

En nuestro país, el control sobre los órganos electorales (federal y locales) nunca ha dejado de estar en disputa. De suerte que, desde su creación, han vivido en una tensión constante entre autonomía y subordinación, que luego de una larga historia de reformas electorales no han conseguido superar.

Hoy en día, el principal problema que enfrentan los órganos electorales es el cuestionamiento sobre su imparcialidad y autonomía. Por ello, los tres principales partidos políticos (Partido Acción Nacional, PAN; Partido Revolucionario Institucional, PRI, y Partido de la Revolución Democrática, PRD) recientemente acordaron impulsar una reforma electoral que cambie el actual sistema de administración electoral y elimine al Instituto Federal Electoral (IFE) y los 32 institutos electorales locales para crear una sola

autoridad, el Instituto Nacional Electoral (INE), encargado de organizar todos los comicios (compromiso 90, Pacto por México).

Sin embargo, dicha propuesta se encuentra lejos de resolver la problemática de fondo y, por el contrario, puede constituir un problema mayor de llegar a concretarse; por ello, en el presente texto se realiza un análisis de la propuesta de reforma electoral enfocada a los organismos electorales.

La estructura del trabajo se dividirá de la siguiente manera: 1) se señala la importancia de los órganos encargados de administrar el proceso electoral dentro del sistema democrático; 2) se presenta un esbozo del diseño de los órganos electorales en distintas latitudes con fines comparativos; 3) se realiza un recuento de la evolución institucional de los órganos electorales en México a nivel federal, y 4) se analiza la propuesta de crear un INE, considerando especialmente el caso del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

La importancia de los órganos electorales

Las democracias modernas, de acuerdo con Schumpeter (1989), se distinguen por su aspecto instrumental, debido a que son básicamente "un acuerdo institucional en el que para llegar a decisiones políticas, algunos individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo" (p. 269). En este sentido, por democracia se entiende básicamente la lucha por el poder a través de elecciones competitivas y no, literalmente, el gobierno del pueblo, como lo sugiere su significado etimológico.

Hay que recordar que las nuestras son democracias indirectas, representativas, pues estamos gobernados por representantes, no por nosotros mismos (Sartori, 1989, p. 346). Vale la pena subrayarlo: en los Estados democráticos, el fundamento de legitimidad de los gobernantes reside en el hecho de haber sido elegidos mediante sufragio, pues su mandato se debe a la voluntad de los titulares de la soberanía, es decir, los ciudadanos.

Las elecciones, por lo tanto, deben ser administradas de forma tal que exista la certeza de que quienes ejercen el poder son quienes representan a

la ciudadanía, pues aquí se halla el fundamento de que legítimamente ocupen cargos públicos. Precisamente, la importancia de la función electoral para la democracia justifica la implantación de órganos electorales encargados de la administración de las elecciones, ya que tienen la finalidad de dar confianza en la autenticidad de las mismas.

Comúnmente, por órganos electorales se entienden tanto aquellos entes encargados de la administración de los procesos electorales o *Electoral Management Bodies* (Méndez, 2010, p. 381), como aquellos jurisdiccionales que resuelven las impugnaciones y tienen la última palabra en materia electoral. En este trabajo, sin embargo, cuando hablamos de órgano electoral nos referimos únicamente a los administrativos, dado que nuestro modelo de organización electoral concibe estas tareas de manera separada. Por órgano electoral debe entenderse

> al órgano o al conjunto de órganos creados con el único propósito de llevar a cabo algunas o todas las funciones esenciales de la administración electoral, entre las que quedan comprendidas las siguientes: a) determinar quien califica para votar, b) recibir y validar las postulaciones de los contendientes en una elección, c) conducir la votación, d) contar los votos, y e) consolidar los resultados. (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA por sus siglas en inglés, 2006, p. 4)

Ahora bien, desde que la democracia logró consolidarse como paradigma mundial ha atravesado por cuestionamientos sobre su viabilidad, especialmente en aquellos países con un pasado de gobiernos autoritarios. Latinoamérica es un claro ejemplo de ello, ya que la llegada de la democracia (en la tercera ola democratizadora) fue tomada con gran escepticismo. Entre otras cosas, se cuestionaba que el gobierno tuviera el control de la administración de las elecciones, y con ello el control del acceso a los cargos de elección popular.

Por lo anterior, en la región se ha puesto un gran énfasis en la independencia del organismo electoral, separándolo de la influencia de los ejecutivos y legislativos, otorgándole autonomía, así como a través de su constitucionalización (Jaramillo, 2007). Se entiende pues que la

importancia de los órganos electorales cobra mayor relevancia en las democracias emergentes donde se presentan altos niveles de desconfianza entre los actores políticos.

De acuerdo con López-Pintor (2004), la influencia de los órganos electorales puede ser observada en la reconciliación nacional, la estabilidad política, la consolidación de la democracia y el Estado de derecho (p. 43). Su contribución más importante, a largo plazo, es la generación de confianza en las elecciones, entre los partidos y la sociedad civil (López-Pintor, 2004, p. 24). Considerando que la desconfianza política es muy costosa, se ha justificado la creación de órganos electorales cada vez más independientes, como lo veremos a continuación con el análisis de los tipos de órganos existentes en distintas realidades.

El órgano electoral en diferentes contextos

El plano internacional muestra una gran variedad de casos en cuanto al diseño de los órganos electorales. Claramente, los distintos modelos obedecen a los distintos contextos en los cuales se construyeron. Como veremos, si bien en América Latina ha existido una tendencia hacia modelos autónomos, en el mundo siguen existiendo modelos de administración gubernamental.

La principal característica que se toma en cuenta al clasificar un órgano electoral suele ser su posición dentro del Estado, es decir, la relación que guarda respecto a los poderes de la Unión y consecuentemente su autonomía respecto a ellos. En este sentido podemos ubicar fundamentalmente tres modelos de órganos electorales: el independiente, el gubernamental y el mixto (Wall, 2006, p. 7).

a) El independiente, lo es institucionalmente. Además de ser autónomo del poder ejecutivo, define y administra su propio presupuesto. No rinde cuenta alguna al gobierno o departamento gubernamental y si lo hace tal vez sea a la legislatura, poder judicial o al jefe del Estado (en el caso de un sistema parlamentario). Este modelo está integrado por agentes ajenos al gobierno en turno;

b) El tipo gubernamental, el poder ejecutivo administra las elecciones por medio del ministro del interior, su similar o alguna otra autoridad perteneciente al gobierno. Tiene presencia a nivel nacional, está dirigido por un funcionario perteneciente al gobierno y rinde cuentas ante el ministerio del gabinete. Su presupuesto le es designado y;
c) El diseño híbrido o mixto, compuesto por dos partes (una política y una local). La pieza política se encarga de monitorear y supervisar que nada se salga de los planes, es independiente del poder ejecutivo. La segunda parte se encarga de implementar a nivel local el proceso electoral, ubicado en un departamento del gobierno estatal, provincial o según sea el caso.

En este primer acercamiento, podemos notar que a nivel internacional el modelo de órgano electoral gubernamental ha perdido presencia ya que sólo se encuentra en 24 países de 155. Los cuales se concentran en las regiones de Norteamérica y Europa Occidental (7) y Asia y Pacífico (6). En segundo término, la categoría mixta, desarrollada por el gobierno bajo la supervisión de una comisión, es la segunda más extendida en el mundo con 42 casos.

Los modelos independientes son los más practicados, ya que su existencia se reporta en 89 países, los cuales se concentran en Latinoamérica y el Caribe (24) y Asia y el Pacífico (27 casos) (véase anexo 1). Es decir, los órganos electorales son entes que responden a condiciones del contexto en el cual surgen, mismos que pueden hacer funcionales tanto órganos autónomos como dependientes del gobierno sin que se menoscabe su autoridad.

Hay que destacar que en las democracias consolidadas como EE. UU. y Europa predominan modelos de administración gubernamental y mixta, lo cual sugiere que la normalidad democrática en estos países tiene tal arraigo que difícilmente se ponen en duda los resultados electorales debido a prácticas fraudulentas o tendenciosas. No obstante, en los países latinoamericanos debido a su pasado de gobiernos autoritarios (caracterizados por la centralización de funciones, la irrelevancia del voto y el control sobre la sociedad) los modelos de órganos electorales han tendido hacia los independientes (Jaramillo, 2007, p. 373). Con ello se intentó ofrecer garantías necesarias para arribar a una mejor calidad en la admi-

nistración electoral, donde los resultados sean aceptados por todos los contendientes y que poco a poco se consolidara la democracia.

Las consecuencias que podemos observar de cada modelo no permiten establecer una superioridad de uno u otro. Como lo hemos expuesto, existen democracias consolidadas en las que los modelos de órgano electoral gubernamental y mixto están presentes. Ello no quiere decir que no sean independientes, sin embargo, el imaginario que representa para la sociedad —latinoamericana principalmente— un órgano electoral dependiente del gobierno no deja margen a que pueda considerarse autónomo, independiente y profesional. Por el contrario, es preciso que en esas sociedades las instituciones establezcan desde el propio nombre para que nos dé la idea de que así es.

La evolución del órgano electoral en México tiene una historia peculiar, ya que en su origen la Presidencia del Consejo General estuvo encomendada a la Secretaría de Gobernación, mientras que en la situación actual se ha llegado a un modelo de independencia, caso al cual nos referiremos a continuación.

El órgano electoral en México: del control gubernamental al partidista

Como se mencionó más arriba, el modelo de órgano electoral que ha existido en México ha evolucionado de uno mixto hacia el autónomo. En adelante revisaremos este avance poniendo énfasis en la conformación de sus órganos de dirección, mismos que nos permiten observar la influencia gubernamental y los espacios que existían para la oposición al interior. De acuerdo con el apartado anterior, la diferencia entre el modelo gubernamental y el mixto radica en que el gobierno cuenta con una comisión que apoya en el desarrollo del proceso electoral, pero que en última instancia predomina la decisión gubernamental para la calificación de las elecciones.

La organización de las elecciones se federaliza con la ley electoral de 1946 y se crea un organismo nacional encargado del proceso electoral, nos referimos a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE) (Pao-

ISSN 1665-0921

li, 1978, p. 196). Aunque su labor se reducía a un elemento técnico, ya que la calificación de las elecciones se seguía realizando en la Cámara de Diputados. La Comisión tuvo un órgano de dirección conformado por el secretario de Gobernación, quien fungía como presidente, y otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia. En pocas palabras, su integración estaba conformada mayoritariamente por miembros del partido en el poder.

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral fue sustituida en 1951, mediante una modificación a la ley electoral, por la que se suprimió la CFVE por la Comisión Federal Electoral (CFE). Con lo cual se dispuso que tres partidos nacionales tuvieran representación dentro del máximo órgano de dirección, y los demás integrantes seguían sin cambios. Cabe señalar que en este año la Comisión se convirtió en un organismo permanente (Orozco, 1986, p. 279). Mientras que para 1973 se aumentó un representante de partido al interior de dicho órgano.

En 1977 se introdujo una nueva ley electoral: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que significó un cambio importante en la integración del órgano electoral en la CFE. Aparte de los integrantes señalados en 1973, se dio el acceso a los representantes de los partidos políticos con registro condicionado. Es decir, el partido oficial contaba en total con cinco representantes por seis de la oposición. No obstante el partido en el poder seguía controlando el puesto más importante, la Presidencia del Consejo.

En 1987 esta aparente apertura se redujo ya que la representación en la Comisión se limitó a los partidos con mayor porcentaje de votos, "estableciendo que ningún partido tendría derecho a más de 16 comisionados" (Rodríguez y Sirvent, 2005, p. 102). Con dicha reforma al PRI le correspondía un número mayor de representantes que el de toda la oposición reunida.

Un cambio radical en cuanto al órgano electoral se dio a partir de 1990, con la aprobación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). En este año se creó el Instituto Federal Electoral (que sustituyó a la Comisión Federal Electoral). Dicha reforma fue promovida por el presidente Salinas con la participación de los dirigentes de partidos políticos y la sociedad civil y su objetivo era responder a un con-

texto de descrédito debido a las irregularidades de la elección presidencial de 1988.

En cuanto a la integración del nuevo órgano electoral se establecieron nuevas condiciones:

> un representante del Ejecutivo (secretario de Gobernación) que fungiría como presidente de dicho órgano; cuatro del Poder Legislativo: dos diputados y dos senadores; seis consejeros magistrados (ciudadanos) propuestos por el presidente de la república, y un número de representantes de los partidos en función de su fuerza electoral. (Rodríguez y Sirvent, 2005, p. 110)

En 1996 el órgano electoral federal sufrió un importante cambio. No sólo se modificó la manera de integrar el máximo órgano de dirección, sino que el propio modelo pasó de estar supervisado por el gobierno, a través de la Secretaría de Gobernación, a otro totalmente independiente y autónomo (Gómez, 1998, p. 157). El Consejo General se integraría por: ocho consejeros electorales, electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, y un consejero presidente, electo por la mayoría calificada de los miembros presentes del mismo cuerpo legislativo. La evolución de la integración del órgano electoral federal puede sintetizarse en el siguiente cuadro:

ISSN 1665-0921

Cuadro 1. Evolución de la integración del órgano electoral federal en México (1946-1996)

	Órgano Electoral Federal	Integrantes del máximo órgano de dirección
1946	Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE) (LEF, art. 6).	El Secretario de Gobernación (presidente), quien fungía como presidente, y otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia (LEF, art. 7).
1951	Se suprimió la CFVE y se estableció la Comisión Federal Electoral (CFE) (LEF, art. 8).	El secretario de Gobernación (presidente), un diputado y un senador, tres comisionados de partidos políticos (LEF, art. 9).
1973	CFE (LEF, art. 43).	El secretario de Gobernación (presidente), un diputado y un senador, cuatro comisionados de partidos políticos (LEF, art. 43).
1977	CFE (LFOPPE, art. 77).	El secretario de Gobernación (presidente), un diputado y un senador, un comisionado por cada partido político nacional (LFOPPE, art. 78).
1987	CFE (CFE, art. 164).	El secretario de Gobernación (presidente), un diputado y un senador, comisionados de partidos políticos nacionales en razón de su fuerza electoral (CFE, arts. 164 y 165).
1990	Creación del Instituto Federal Electoral (IFE) que sustituyó a la CFE (Cofipe, art. 68).	El secretario de Gobernación (presidente), dos consejeros diputados y dos senadores, representantes de partidos con base en su fuerza electoral y seis consejeros magistrados (Cofipe, art. 74.1-5).

	Órgano Electoral Federal	Integrantes del máximo órgano de dirección
1996	IFE (CPEUM, art. 41, III).	Ocho consejeros electorales y un consejero presidente, consejeros del Poder Legislativo, uno por cada fracción parlamentaria, representantes de partidos (uno por partido) (Cofipe, art. 74, incisos 2 y 3).

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral de 1946, 1973, 1977, 1987, 1990, 1994 y 1996, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

El órgano electoral federal ha tenido cambios importantes en la integración del Consejo General desde 1946; su tendencia lo condujo a un paulatino alejamiento de la influencia gubernamental en su interior; a pesar de que ésta no se modificó, incluso con la creación del IFE, en 1990. Estos cambios no alteraron el modelo mixto de la administración electoral; por lo tanto, seguían presentándose críticas sobre la imparcialidad del órgano por parte de los partidos políticos, especialmente porque el presidente tenía la facultad de proponer a los consejeros magistrados.

No fue sino hasta 1996 cuando se cambió el modelo de órgano electoral, estableciéndolo constitucionalmente como un "órgano autónomo", lo cual significaba mayor garantía en la imparcialidad en la administración electoral así como en la calificación de las elecciones. No obstante, la dependencia a los partidos quedó institucionalizada en 1994, ya que en ese año se les atribuyó, en la legislación electoral, a las fracciones parlamentarias la facultad de realizar las propuestas.

A partir del siguiente proceso de renovación total del Consejo General (en 2003), los partidos pervirtieron dicha facultad, configurando en los hechos un sistema de cuotas que realizan los tres principales partidos políticos nacionales. Lo anterior ha redundado paulatinamente en una crisis de confianza sobre el instituto que se centra en el cuestionamiento sobre la autonomía del órgano; precisamente esta partidización lesiona la autonomía de los órganos electorales federal y locales.

ISSN 1665-0921

En el siguiente apartado se analizan los órganos electorales de las entidades de la República Mexicana, desde la perspectiva de la tensión entre autonomía y subordinación para después estudiar la pertinencia de la reforma que se planteó en 2013.

Órganos electorales en las entidades federativas

Durante el siglo XIX y la primera mitad del XX (hasta 1946), la organización de las elecciones federales y locales correspondió a los municipios. En este nivel de gobierno se elaboraban los padrones electorales, se establecían las casillas receptoras de votos y se asignaban las mesas directivas de éstas (Emmerich, 2009, p. 23).

No obstante, como ya se señaló, la publicación de la Ley Electoral Federal de 1946 cambió este modelo, y a partir de ese año las elecciones para renovar la Presidencia de la República, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados las organiza una autoridad federal, mientras que las elecciones para renovar las gubernaturas, los congresos locales y los ayuntamientos las organizan autoridades estatales.

Desde 1946, la organización de las elecciones en los estados siguió, en términos generales, el mismo esquema que a nivel federal, con comisiones electorales dependientes de los poderes ejecutivos locales. Situación que, sin embargo, cambió con la reforma electoral de 1996. Con ésta, se reformó el artículo 116 constitucional para establecer los principios rectores que debían ser adoptados por las constituciones y leyes electorales de los estados, los cuales eran los mismos que el artículo 41 de la Constitución dispone para los procesos federales, a saber: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

Se estableció, además, que los estados tendrían, al igual que sucede en el plano federal, una autoridad administrativa y otra jurisdiccional encargadas del proceso electoral y que las mismas gozarían de "autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones" (Peschard, 2008, pp. 45-46; Astudillo y Córdova, 2010, p. 62).

Los elementos señalados constituyen una base mínima igualitaria, a partir de la cual se desarrollan diversos arreglos institucionales en la organización electoral a lo largo y ancho de la República Mexicana. Debe señalarse, empero, que con todo y el "piso mínimo" establecido en la reforma de 1996, existe un mosaico de legislaciones estatales con ejemplos verdaderamente contrastantes en las reglas del juego electoral. Por ejemplo, hay entidades que han establecido legislaciones de avanzada, que incluso han inspirado cambios a nivel federal;[1] pero, al mismo tiempo, otras han mantenido reglas muy cuestionables desde el punto de vista de la imparcialidad de las contiendas.[2]

Las disparidades en las legislaciones estatales se suman a las disparidades en cuanto a la distribución del poder. De modo que mientras existen estados en los que ha existido alternancia en la Gubernatura hasta de tres partidos,[3] en otros el PRI nunca ha perdido el Poder Ejecutivo estatal;[4] asimismo los hay con una alta pluralidad en el congreso o en los que aún persiste el control total de una fuerza.[5]

Ahora bien, la carencia de un diseño institucional que garantice plenamente la imparcialidad de las contiendas electorales y el predominio (o hegemonía) de una fuerza política han permitido hablar de la necesidad de centralizar los procesos electorales locales, a través de la creación de un Instituto Nacional Electoral. En los últimos años, los partidos políticos se han pronunciado en este sentido, señalando que, además de garantizar la democracia subnacional, se ahorrarían importantes recursos, pues se evitaría la duplicidad de funciones que resulta de tener un instituto federal y 32 institutos locales.

---

1 Es el caso del modelo de financiamiento a partidos políticos establecido con la reforma de 2007, pues el mismo es aplicado en el Distrito Federal desde 2005 (Humphrey, 2013).

2 El más claro ejemplo es Oaxaca, estado en el que, hasta julio de 2006, los comicios eran calificados por la legislatura en turno (Peschard, 2008, p. 62).

3 Son los casos de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Michoacán, Morelos y Tlaxcala (Castillo y Sánchez, 2013, p. 468).

4 En esta situación se encuentran Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Hidalgo, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz (Castillo y Sánchez, 2013, p. 465).

5 En 2012 el PRI cuenta con mayoría en 22 congresos locales, el PAN en 7 y el PRD en 3 (Castillo y Sánchez, 2013, p. 464).

ISSN 1665-0921

La primera vez que la propuesta se puso sobre la mesa fue al discutirse los temas que serían incluidos en la reforma electoral de 2007-2008. Es esa ocasión, el PRI, el PRD, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia fueron las fuerzas políticas que se pronunciaron al respecto (Astudillo y Córdova, 2010, pp. 15-16). La iniciativa no prosperó, pero en su lugar se asumió una medida con tintes parecidos: se estableció en el inciso d, fracción IV, del artículo 116 constitucional que las constituciones y leyes de los estados deben determinar que: "las autoridades electorales competentes de carácter administrativo pueden convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales". Medida que evidentemente muestra una tendencia en el sentido de centralizar la organización de los procesos electorales.

En 2010, el PAN, por conducto de un grupo de senadores presentó una iniciativa de reformas entre las que se encontraba la de eliminar a los institutos y tribunales electorales locales para que el IFE y el TEPJF "sean las únicas instancias encargadas de los asuntos electorales [en el país]" (Astudillo y Córdova, 2010, p. 16). Esta propuesta se volvió a retomar en el Pacto por México, un acuerdo entre las tres principales fuerzas políticas (PRD, PAN y PRI), dado a conocer el 2 de diciembre de 2012, para impulsar una serie de reformas sobre diversos temas. En el compromiso 90 del documento, se establece, entre otras cosas: "crear una autoridad de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales".

Con la idea de concretar lo anterior, el PAN y el PRD, separadamente, presentaron el 24 de septiembre de 2013 sendas propuestas ante el Poder Legislativo. En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el PAN, se señala que en muchos estados del país las elecciones no se desarrollan de manera libre y equitativa pues "muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales —a partir del control que la mayoría tiene de su congreso local, responsable del nombramiento— y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido" con el aval de los organismos estatales encargados del desarrollo de las contiendas electorales (Iniciativa del PAN, p. 6).

Por lo anterior proponen crear un Instituto Nacional de Elecciones, encargado de organizar los comicios federales y locales: "A partir de la experiencia adquirida y del profesionalismo e imparcialidad del IFE" (Iniciativa del PAN, p. 7). Asimismo, se señala que con la creación del INE se ahorrarían importantes recursos al eliminar "la duplicidad de estructuras entre el IFE y los institutos locales" (Iniciativa del PAN, p. 8).

Por otra parte, la propuesta presentada por el PRD parte de un diagnóstico similar y persigue los mismos objetivos. En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por este partido se lee: "La certeza, imparcialidad e independencia de los institutos electorales locales han sido arrebatadas por los partidos y los poderes fácticos locales. Los gobernadores extienden su poder político a las vulnerables estructuras electorales de sus estados" (Iniciativa del PRD, p. 6). De ahí que propongan un INE que, además de garantizar elecciones más limpias, permita "evitar la duplicidad onerosa de estructuras burocráticas" (Iniciativa del PRD, p. 4).

En el siguiente apartado se realizará un análisis de la propuesta de crear un INE, considerando de manera especial los pros y contras, particularmente con relación al IEEM.

Consideraciones sobre la propuesta de creación del INE

La propuesta de eliminar los institutos electorales locales para que una autoridad de carácter nacional (el INE) se encargue de organizar todas las elecciones en el país tiene la intención de resolver dos problemas diagnosticados por los propios partidos: 1) la falta de autonomía de los institutos electorales locales y 2) el costo extra al erario que implica tener dos tipos de autoridades electorales administrativas que coexisten simultáneamente.

Sobre el primer problema habría que señalar, en primer lugar, que con todo y el piso común establecido en el artículo 116 constitucional, en el plano local se observa una importante diversidad de diseños para la conformación de los institutos electorales locales. En algunos casos no existen en los hechos las suficientes garantías institucionales para que su actuación

ISSN 1665-0921

sea imparcial; pero en otros existen cuando menos las mismas garantías de imparcialidad con las que cuenta el IFE.

El Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) es un buen ejemplo de un órgano electoral que ha seguido, en términos generales, la misma dirección que su par a nivel federal. Incluso, la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en 1995, y la aparición del Código Electoral del Estado de México, anticiparon en muchos aspectos a la reforma federal de 1996 (Arzuaga y Vivero, 2008, p. 458). Como puede verse en el siguiente cuadro, la integración actual del IEEM y del IFE resulta muy similar.

Cuadro 2. Diseño del órgano superior de dirección: IFE-IEEM

	IFE	IEEM
Órgano superior de dirección	Consejo General	Consejo General
Integración	Un consejero presidente; ocho consejeros electorales. Además, concurrirán con voz pero sin voto: consejeros del Poder Legislativo; los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo (CPEUM, art. 41).	Un consejero presidente; seis consejeros electorales. Además, concurrirán con voz pero sin voto: un representante de cada partido político y un secretario ejecutivo general (CPELSM, art. 11).
Nominación	Nominados a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad (CPEUM, art. 41).	Nominados a través de una convocatoria pública y mediante el mecanismo que para tal efecto establezca la junta de coordinación política de la Legislatura (CPELSM, art. 11).
¿Quién nombra a los consejeros?	Cámara de Diputados (CPEUM, art. 41).	La Legislatura del estado (CPELSM, art. 11).

	IFE	IEEM
Mayoría requerida	Dos terceras partes de los miembros presentes (CPEUM, art. 41).	Dos terceras partes de los diputados presentes (CPELSM, art. 11).
Duración en el cargo	El consejero presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán nueve años y no podrán ser reelectos (CPEUM, art. 41).	El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en el cargo cuatro años y podrán ser reelectos hasta por un periodo más (CPELSM, art. 11).
Mecanismo de remoción	Sólo pueden ser removidos por infracciones administrativas que constituyan infracciones graves y sistemáticas. El contralor general notificará al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, a fin de que ésta resuelva por medio de dos terceras partes sobre la responsabilidad (Cofipe art. 384; CPEUM art. 111).	Procederá la remoción de los consejeros electorales o del consejero presidente cuando incurran en conductas graves que sean contrarias a la función que la ley les atribuye. La Legislatura del estado, con la presencia de las dos terceras partes de sus miembros, cuando menos, se erigirá en Gran Jurado de sentencia y, mediante juicio político, resolverá sobre el asunto (CEEM, art. 136; LRSPEM, arts. 7, 8, 10, 19 y 21).

Fuente: elaboración propia con base en la legislación electoral federal y del Estado de México.

Atendiendo al diseño institucional resulta, por tanto, un error sostener que el IFE está en mejor posición que *todos* los institutos electorales locales para organizar elecciones confiables, pues, como acabamos de ver, hay casos en los que el diseño de los órganos electorales locales es similar. Asimismo, como ya se señaló, quienes proponen crear un INE arguyen que no es poco común ver cómo los gobernadores logran "colonizar" los institutos electorales locales gracias al control que muchos de ellos tienen del congreso local, órgano encargado de nombrar a los consejeros.

De nueva cuenta, resultaría un error generalizar. Lo cierto es que no en todas las entidades los gobernadores tienen el control del congreso local.

ISSN 1665-0921

Volviendo al ejemplo del Estado de México, el PRI nunca ha perdido la Gubernatura, pero desde 1996 este partido no cuenta con el número de diputados suficientes para nombrar a los consejeros electorales sin el apoyo de al menos otra de las fuerzas políticas. Para nombrar a los consejeros, de acuerdo con la Constitución del Estado de México, se requiere del "voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes" (artículo 11) y, como puede verse en el cuadro 3, el PRI ha estado desde 1996 lejos de tal posición (57 diputados).

Cuadro 3. Integración del Congreso del Estado de México: 1996-2015

	(LIII Legislatura) 1996-2000	(LIV Legislatura) 2000-2003	(LV Legislatura) 2003-2006	(LVI Legislatura) 2006-2009	(LVII Legislatura) 2009-2012	(LVIII Legislatura) 2012-2015
PRI	30	25	24	21	39	39
PAN	22	29	23	20	12	11
PRD	16	16	19	20	8	12
PVEM	4	2	4	7	3	4
PT	2	2	3	4	3	2
PANAL	0				6	5
PSD		1			1	
Conv/MC	0		2	3	3	2
Independ.						
Otros	1					
Total	75	75	75	75	75	75

Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales del Instituto Electoral local.

ISSN 1665-0921

Considerando los argumentos que plantean los propios partidos políticos, el Estado de México no es, pues, el mejor ejemplo para sustentar la necesidad de eliminar a los institutos electorales locales y crear en su lugar una sola autoridad electoral. No obstante, la variedad de casos observables en las distintas regiones del país nos hace pensar que sí es necesario establecer mecanismos que aseguren contiendas electorales locales más confiables. No nos parece, sin embargo, que la manera adecuada de lograr esto sea a partir de desaparecer a los institutos locales. Por el contrario, en vez de ser eliminados deben ser fortalecidos.

Desde nuestro punto de vista, no es conveniente desaparecer a los institutos locales porque éstos se encuentran más cerca de los problemas y particularidades regionales que surgen en las contiendas electorales y están, en consecuencia, mejor posicionados para atenderlas. En vez de centralizar la función electoral, consideramos que debe ampliarse y precisarse la "base común" que establece el artículo 116 constitucional para que las constituciones y leyes estatales establezcan garantías de independencia para superar la partidización a través de:

- Un porcentaje alto de votación en la Cámara de Diputados para el nombramiento de consejeros que preferentemente busque el consenso.
- Periodos en el cargo de consejero suficientemente prolongados.
- Garantías de inamovilidad de los consejeros.
- Prohibición para que los consejeros ocupen cargos públicos después de un periodo razonable una vez terminado su encargo.
- Prohibir la reelección de los consejeros.
- Garantizar la autonomía presupuestal de los institutos.
- Criterios de elegibilidad que aseguren la independencia respecto a partidos y que se privilegien perfiles con una reconocida trayectoria académica y con suficiente conocimiento en materia electoral.

Con base en lo anterior podemos decir: primero, que aumentar el porcentaje de votos necesario para nombrar a los consejeros tiene la intención de que ningún partido pueda por sí solo nombrarlos, haciendo necesarios

la negociación y el acuerdo de distintas fuerzas políticas. En segundo lugar, aumentar el periodo de duración en el cargo, además de establecer garantías para su inamovilidad, tiene por objeto evitar que los consejeros, con tal de seguir en el cargo, desistan de tomar decisiones que puedan irritar a quienes pueden removerlos. En tercer lugar, prohibir que los consejeros ocupen cargos públicos después de cierto periodo, una vez terminado su encargo, y prohibir su reelección constituyen una forma de no estimular que los consejeros busquen congraciarse con quienes tienen el poder de reelegirlos o con quienes les prometan otro cargo.

Por otra parte, garantizar la autonomía presupuestal de los institutos es un mecanismo que pretende evitar que éstos puedan ser asfixiados económicamente, como una forma de presión hacia los consejeros. Finalmente, es pertinente establecer mayores previsiones para los requisitos de elegibilidad de los consejeros para limitar el acceso a perfiles identificados claramente con partidos y establecer mayor énfasis en las trayectorias y el conocimiento en materia electoral.

En segundo término, se encuentran algunas previsiones sobre el diseño institucional de los órganos electorales, en los que se propone:

- La desconcentración de funciones que actualmente realiza el IFE.
- Fortalecimiento del federalismo electoral por medio de la descentralización de la capacitación y la organización electoral.
- Dejar la educación cívica como una competencia primordial de los estados.
- Reducción del financiamiento.

De lo anterior podemos mencionar lo siguiente: primero, sobre la desconcentración nos referimos a temas como la fiscalización (que puede ser realizada por la Auditoría Superior de la Federación, por ejemplo), así como de las facultades de sanción (como el método especial sancionador) que debe quedar reservado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que de acuerdo con especialistas como Ricardo Becerra (2011) éste se ha convertido en un espacio de lucha entre partidos donde la autoridad electoral no ha obtenido la mejor parte; es

decir que quede perfectamente separada la función administrativa y la jurisdiccional como se pretendió desde su surgimiento.

En segundo lugar, para superar la "doble elección" que supone contar con dos estructuras que conducen elecciones simultáneamente, se propone la descentralización de la organización electoral en los organismos electorales locales, como lo ha propuesto Emmerich (2009, p. 44).

En tercer lugar, la educación cívica puede ser alentada más eficientemente en los estados dado que la cultura política depende de factores de arraigo local y no presentan un patrón común que pueda ser centralizado. Por último, derivado de la desconcentración y descentralización, es factible asignar mejor el gasto público, aunque un problema que está estrechamente relacionado es que la asignación de recursos a los partidos por vías nacional y estatal se realiza de manera separada. Por lo que si se acepta la irrelevancia de financiar órganos electorales nacionales y locales, la misma queja cabría para los partidos.

Por otra parte, el segundo argumento esgrimido a favor de la creación de un INE es el del ahorro financiero. Sobre esto debe decirse que en realidad no hay contundencia, pues carecemos de un estudio que demuestre sin dudas si el supuesto ahorro es real o ficticio. Hay especialistas, como José Woldenberg, quienes ven poco probable un ahorro considerable, ya que para organizar los comicios locales el INE tendría que multiplicar la estructura con la que ahora cuenta el IFE (Woldenberg, 2013). Actualmente el IFE debe organizar 397 procesos electorales: una elección presidencial, 96 de senadores y 300 de diputados federales. Si además organiza las locales, atendería 3 mil 576 procesos: a los 397 federales se sumarían 691 de los distritos locales, 2 mil 456 de los municipios y delegaciones, y 32 de las gubernaturas y del jefe de gobierno del Distrito Federal (Mirón, 2013, p. 75).

Si el INE mantiene los estándares del IFE, además de las Juntas y Consejos Locales (estatales) y Distritales, tendría que crear Juntas y Consejos Distritales Locales (691) y Municipales (2 mil 456), operación que no se vislumbra de bajo costo. Por otra parte, también hay quienes aseguran que sí existirían ahorros, pues se evitaría tener que capacitar dos equipos de ciudadanos diferentes para atender las mesas de votación.

En la actualidad no es poco común ver cómo, en el caso de elecciones coincidentes, existe una mesa de votación para las elecciones federales, al lado de la mesa para las elecciones locales. Esto implica dos equipos de capacitadores, supervisores, coordinadores y de funcionarios de casilla; unos trabajan para organizar la elección federal y otros para la local generando un doble costo que podría ahorrarse si las mesas federales abrieran otras urnas para recibir la votación de las elecciones locales o viceversa, es decir, si se contara con mesas únicas (Emmerich, 2009, pp. 36-37).

Sobre este punto, Juan Linz (1998) menciona que la democracia hoy cuesta mucho dinero, sin embargo, considera que es una obligación y el derecho de los ciudadanos contribuir al funcionamiento del proceso democrático, para que se pueda generar cada vez más una mejor representación de sus intereses colectivos (p. 254). Por lo que al optar por la reducción del financiamiento democrático (incluyendo principalmente recursos a partidos políticos y organismos electorales) sin mayor objetivo que el ahorro de recursos, el ciudadano elige erosionar la calidad de la representatividad y la confianza en las instituciones.

Lo cierto es que nuestro país, como muchos de América Latina, ha optado por la democracia, no por su conveniencia económica sino por sus ventajas en la integración de la representación política. Aún más importante resulta el hecho de que la función principal de los órganos electorales, nacional y locales, es la de brindar confianza en las elecciones, de modo que los efectos de "eficientar" el uso de los recursos podrían redundar en el menoscabo de su confiabilidad.

En todo caso, si de lo que se trata es de ahorrar costos, una alternativa más viable podría ser implementar nuevas tecnologías (como la urna electrónica) y no eliminar a los institutos electorales locales. De hecho, consideramos que esta segunda fórmula es peligrosa para la democracia, ya que trae consigo el riesgo de que el nuevo árbitro electoral nacional estuviera sobrecargado de atribuciones.[6]

---

[6] El pasado viernes 13 de diciembre de 2013 el Congreso de la Unión aprobó la reforma política y actualmente se ha remitido a los congresos estatales para continuar con el proceso legislativo. Resulta pertinente mencionar que respecto a las autoridades electorales: a) se aprobó la creación del INE que sustituirá al IFE, b) permanecen los ór-

ISSN 1665-0921

A manera de conclusión

Luego del análisis de la evolución de los órganos electorales en México se puede observar un cambio muy importante que ha partido de un claro control gubernamental y la falta de certeza en las elecciones hacia un modelo autónomo con sus variantes en cada uno de los estados de la República a partir de 1996. Es elocuente mencionar que desde entonces no ha existido un solo caso de conducta dolosa de la autoridad electoral local o federal en la declaratoria de ganador, ni en algún otro aspecto que implique una subordinación a gobierno alguno (Alarcón, 2013).

Sin embargo, la conducta de los partidos se ha enfocado constantemente en su ataque y denotación cuando no son favorecidos por el voto popular. Es decir, no existen evidencias suficientes sobre el desempeño faccioso de autoridades electorales y en el supuesto de que así se diera la solución más lógica sería fortalecer su autonomía antes que eliminar un esquema de organización electoral federalizado que aún tiene mucho que aportar.

Por lo anterior consideramos que no se ha realizado un buen diagnóstico sobre las causas de la falta de autonomía de los órganos locales, evidentemente ésta no tiene que ver con comportamientos tendenciosos de la autoridad electoral sino con las pretensiones de control y subordinación de los partidos y gobiernos.

Desde nuestra perspectiva, la organización de las elecciones debe conservar a los órganos electorales locales y tender hacia una nueva dinámica respecto del federal: se propone la desconcentración de la organización de las elecciones para que los órganos locales tengan mayor responsabilidad y se evite la duplicidad en equipo electoral en los comicios concurrentes, ello debido a que los órganos locales tienen mayor cercanía con los electores y conocen mejor los problemas de cada espacio territorial.

---

ganos electorales locales aunque sin autonomía, ya que son dependientes del INE, c) los consejeros electorales de los órganos locales serán electos por los miembros del consejo general del INE, d) el INE tiene la facultad de atracción de la organización de las elecciones locales en condiciones que aún quedan por establecerse en la ley reglamentaria, e) la educación cívica corresponde a los órganos locales exclusivamente, f) se estableció la posibilidad de que el INE organice los procesos de selección de dirigentes de los partidos, aunque sin aclarar si esto opera en el nivel local.

Como ocurre en el caso del IEEM, hay órganos locales donde la dinámica política ha dado lugar a mejores condiciones de autonomía, es decir, es cuestionable que todos los órganos electorales estatales estén subordinados, así como que éstos actúen de manera tendenciosa para generar ganadores *ad hoc*, prueba de ello es la gran cantidad de alternancias en los espacios locales y los lugares cada vez más importantes que ha ganado la oposición en los congresos y presidencias municipales.

La desaparición de los órganos locales supondrá una involución de más de dos décadas de avance en materia de elecciones, dada la diversidad cultural y social en México es difícil tratar de hacer encajar en un esquema único realidades tan específicas como los usos y costumbres con que se gobiernan algunos municipios, por mencionar uno de los principales problemas.

Para superar la falta de autonomía se propone garantizar mecanismos que permitan mayores condiciones de neutralidad, de entre ellas destacamos dos: mayores requisitos para poder aspirar al cargo de consejero electoral y generar un esquema de mayor cooperación entre órgano nacional y locales para recuperar lo mejor de cada uno. La autonomía de los órganos electorales se verá fortalecida en tanto los partidos políticos y gobiernos dejen de aspirar a su control y se sometan a sus resoluciones con la condición de que los demás también lo hagan.

Finalmente, la concentración de funciones en el INE y la recalendarización suponen una sobrecarga de labores que aún no se ha explicado cómo será posible realizar. Si bien existe consenso entre los partidos sobre la necesidad de una reforma electoral aún quedan pendientes los detalles sobre la misma. Al parecer los partidos de oposición PAN y PRD han tomado la iniciativa en este tema como "moneda de cambio" para la aprobación de otras reformas como la energética.

ISSN 1665-0921

Fuentes de consulta

Arzuaga, Javier y Vivero, Igor (2008). "Transición política y sistema electoral en el Estado de México (1996-2005)". En Jacqueline Peschard, *El federalismo electoral en México.* México: Miguel Ángel Porrúa.

Astudillo, César y Córdova, Lorenzo (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas.* México: Cal y Arena.

Becerra, Ricardo (2011, septiembre). "Piense en cargar un elefante (y luego en el IFE)". *Nexos*. Recuperado el 10 de enero de 2014, de www.nexos.com.mx/?p=14342

Castillo, Jesús y Sánchez, José (2013). "Instituto Electoral del Estado de México. Fortalecimiento de la autoridad electoral estatal a través de la competitividad y la alternancia política en el Estado de México, 2012". En Luis Molina *et al.*, *Las elecciones presidenciales 2012.* México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Electoral del Estado de México.

Emmerich, Gustavo (2009). "Los organismos electorales locales: panorama, contribución a la democracia y perspectivas". En Gustavo López Montiel (Coord.), *Los procesos electorales desde la perspectiva local.* México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

Gómez Tagle, Silvia (1998). "El reformismo electoral mexicano: límites y perspectivas". *Revista Estudios Sociológicos,* 46, 157.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2006). *Diseño de administraciones electorales. Avance del manual de IDEA Internacional.* Estocolmo.

López-Pintor, Rafael (2004). *Administración electoral y consolidación democrática.* Lima: IDEA.

Magar, Eric y Rosas, Guillermo (2008). "Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Election Institute". *Electoral Studies,* 27

Mirón Lince, Rosa María (2013). "Reforma electoral 2013. Modelo de autoridad electoral". En Alfa González (Coord.), *Reforma electoral 2013: los retos para la gobernabilidad democrática.* México: Partido de la Revolución Democrática/Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

Nohlen, Dieter (1997). *Sistemas electorales y sistemas de partidos.* México: Fondo de Cultura Económica.

Peschard, Jacqueline (2008). *El federalismo electoral en México.* México: Miguel Ángel Porrúa.

Reveles, Francisco (2009, noviembre). "Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización en México". *Sinergia*, 9.

Schumpeter, Joseph (1989). *Capitalism, Socialism and Democracy.* Nueva York: Harper.

Sartori, Giovanni (1989). *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*. México: Alianza.

Sartori, Giovanni (2007). *Elementos de teoría política.* Madrid: Alianza.

Jaramillo, Juan (2007). "Los órganos electorales supremos". En Dieter Nohlen *et al., Tratado de derecho electoral comparado de América Latina.* México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/International IDEA/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica.

Linz, Juan (1998). "Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias". En Rafael del Águila *et al.* (Coords.), *La democracia en sus textos.* Madrid: Alianza.

Méndez de Hoyos, Irma (2010). "Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral". En José Luis Méndez (Coord.), *Los grandes problemas de México. Políticas públicas* (vol. 13, pp. 379-409). México: El Colegio de México.

Orozco Henríquez, José de Jesús (1986). "Legislación electoral en México". En *Legislación electoral comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centro América.* Costa Rica: IIDH/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Pacto por México (2012, diciembre). Recuperado de http://pactopormexico.org/

Paoli Bolio, Francisco J. (1978). "Legislación electoral y proceso político 1917-1978". En *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.* México: Universidad Iberoamericana.

Rodríguez Araujo, Octavio y Sirvent Gutiérrez, Carlos (2005). *Instituciones y procesos electorales en México.* México: Jorale Editores.

Wall, Alan *et al.* (2006). *Electoral management design: The international IDEA handbook.* Sweden: IDEA.

Woldenberg, José (2013, 17 de octubre). "¿INE?". *Reforma*.

Documentos

Alarcón Olguín, Víctor (2013). Ponencia presentada en el marco del seminario "Los estados en el 2013: la nueva configuración político electoral", que se llevó a cabo el 24 de octubre en el Instituto Federal Electoral.

Humphrey Jordan, Karla (2013). Ponencia presentada en el marco del seminario: "¿Instituto y Tribunal Nacional de Elecciones? El debate en torno a la extinción o fortalecimiento de las instituciones electorales estatales", que se llevó a cabo el 24 de junio en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

PAN, Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 2°, 3°, 25, 26, 35, 40, 41, 52, 54, 55, 56, 59, 60, 69, 73, 74, 76, 78, 81, 89, 90, 99, 102, 105, 111, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Suscrita por Diputados y Senadores del Grupo Parlamentario del PAN de la LXII Legislatura. Fecha de publicación en *Gaceta Parlamentaria*: 24 de septiembre de 2013.

PRD, Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por Diputados del Grupo Parlamentario del PRD de la LXII Legislatura. Fecha de publicación en *Gaceta Parlamentaria*: 24 de septiembre de 2013.

Reformas a la ley electoral

Código Federal Electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987.

Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.

Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993.

Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Código Electoral del Estado de México.

Ley Electoral Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1946.

Ley Electoral Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1951.

Ley Electoral Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1973.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1977.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

Anexo 1. Clasificación de 155 países según tipo de administración electoral vigente (2004)

Tipos de administración electoral	Norteamérica y Europa Occidental (21 países)	Latinoamérica y el Caribe (33 países)	Asia y Pacífico (35 países)	Oriente Medio y Magreb (11 países)	Europa Este y Central (20 países)	África Subsahariana (35 países)
El gobierno administra las elecciones (24 países)	Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Irlanda, Suiza, USA 7	Antigua y Barbuda, Aruba, Granada, San Vicente 4	Islas Marshall, Micronesia, Palau, Singapur, Tonga, Tuvalu 6	Chipre, Jordania, Líbano, Túnez 4		Burundi, Congo, Seychelles 3
El gobierno administra las elecciones bajo supervisión de una comisión (42 países)	Austria, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Noruega, Portugal, España, Holanda, Reino Unido, Suecia 11	Argentina, Bahamas, Guayana, Jamaica, Islas Vírgenes 5	Japón, Nueva Zelanda 2	Argelia, Egipto, Israel, Marruecos, Turquía 5	Albania, Croacia, República Checa, Hungría, Rumania, Eslovaquia 6	Benin, Burkina Faso,Camerún, Cabo Verde, Chad, Costa de Marfil, Gabón, Guinea (Conakry), Madagascar, Mauricio, Níger, Senegal, Zimbabwe 13

ISSN 1665-0921

Tipos de administración electoral	Norteamérica y Europa Occidental (21 países)	Latinoamérica y el Caribe (33 países)	Asia y Pacífico (35 países)	Oriente Medio y Magreb (11 países)	Europa Este y Central (20 países)	África Subsahariana (35 países)
Una comisión electoral independiente tiene todas las competencias sobre las elecciones (89 países)	Canadá, Islandia, Malta 3	Belice, Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, Santa Lucía, Surinam, Trinidad-Tobago, Uruguay, Venezuela, Barbados, Chile, Colombia, Perú 24	Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Australia, Bangladesh, Camboya, Fiji, Hong Kong, India, Indonesia, Kazakistán, Kiribati, Kyrgyzstán, Malasia, Mongolia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Papúa Nueva Guinea, República de Corea, Samoa, Islas Salomón, Sri Lanka, Tailandia, Taiwán, Tajikistán, Vanuatu 27	Yemen, West Bank/ Gaza 2	Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Estonia, Georgia, Kosovo, Latvia, Lituania, Macedonia, Moldova, Polonia, Rusia, Serbia, Eslovenia, Ucrania 14	Angola, República Centroafricana, Etiopía, Ghana, Guinea-Bissau, Kenia, Lesotho, Liberia, Malawi, Mali, Namibia, Sao Tome-Príncipe, Sierra Leona, Suráfrica, Tanzania, Uganda, Zambia, Botswana, Mozambique 19

Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales del instituto electoral local.