

# LA FUNCIÓN ESTATAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, SU CONTRIBUCIÓN A LA DEMOCRACIA Y LOS RETOS QUE ENFRENTA

Jennifer Krystel Castillo Madrid

## I. INTRODUCCIÓN

*“La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución”<sup>1</sup>.*

De conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas, la función estatal se ha definido como la función específica de organizar las elecciones.

La función estatal se consideró constitucionalmente, por vez primera, a partir de la reforma electoral de 1990, ya que el texto original de 1917<sup>2</sup> no preveía consideración alguna respecto de ésta y tampoco fue considerada en su primera reforma de 1977<sup>3</sup>.

El referido artículo 41 de nuestra Constitución ha tenido 13 reformas publicadas en el Diario Oficial en el siguiente orden cronológico: 6 de diciembre de 1977, 6 de abril de 1990, 3 de septiembre de 1993, 19 de abril de 1994, 22 de agosto de 1996, 13 de noviembre de 2007, 10 de febrero de 2014, 7 de julio de 2014, 27 de mayo de 2015, 27 de enero de 2016, 29 de enero de 2016, 6 de junio de 2019 y 20 de diciembre de 2019.

---

<sup>1</sup> Cámara de Diputados, *Leyes Federales de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 41, Base V. URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_201219.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf). Consultado el 25 de febrero de 2020.

<sup>2</sup> Cámara de Diputados, *Leyes Federales de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto original publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917*. “Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

<sup>3</sup> Cámara de Diputados, *Leyes Federales de México*, URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf), consultado el 25 de febrero de 2020.

De las reformas mencionadas, las más relevantes en cuanto a la regulación y definición de la función estatal, han sido las reformas del 6 de abril de 1990, 19 de abril de 1994, 22 de agosto de 1996, 13 de noviembre de 2007 y del 10 de febrero de 2014, que serán analizadas más adelante.

Derivado de las reformas constitucionales en materia electoral, el alcance de la función estatal ha tenido diversos cambios que han implicado para el hoy Instituto Nacional Electoral el replanteamiento de sus fines y atribuciones; así como de la forma en la que debe desempeñarse a fin de impulsar la democracia, no sólo en la organización y desarrollo de las elecciones federales, sino en la manera de permear y vigilar el cumplimiento de los principios rectores de la función estatal a través del desempeño de dicha función por los organismos públicos locales.

Hoy estamos frente a un sistema electoral que ha evolucionado enormemente en los últimos 30 años. Son tres décadas en las que han habido reformas, que obedecen a las transformaciones políticas del país y que han permitido, entre otras cosas:

- a) Que los derechos humanos sean reconocidos e incorporados como parte del andamiaje electoral, como lo es el derecho de acceso a la información pública, a la protección de los datos personales y a la paridad de género, como parte de los impulsos de la democracia en nuestro sistema electoral.
- b) Que exista el Instituto Nacional Electoral como un organismo público autónomo, independiente, imparcial, en el que la profesionalización de sus integrantes ya es una realidad a través del Servicio Profesional Electoral Nacional.
- c) Que exista una homologación normativa, a través de las leyes generales, que permita que la función estatal sea homogénea en las diferentes entidades federativas.

Sin embargo, aún quedan grandes retos por atender en el sistema electoral mexicano y, en particular, en el desempeño de la función estatal por parte del Instituto Nacional

Electoral y de su Consejo General como órgano superior de dirección, para poder seguir contribuyendo a la democracia como órgano garante de los procesos electorales.

En este contexto, el presente ensayo pretende analizar 3 aspectos importantes que deben influir en el desempeño actual y futuro del Instituto Nacional Electoral. En una primera instancia, se intenta definir y acotar qué se entiende por función estatal del Instituto Nacional Electoral y cómo ha sido su evolución normativa a lo largo de las reformas que ha sufrido el sistema electoral mexicano.

En segundo lugar, se trata de determinar cómo puede contribuir el desempeño de dicha función estatal a la democracia por parte del Instituto Nacional Electoral y, finalmente, en un tercer apartado se describen algunos de los retos que debe enfrentar el Instituto en los siguientes años a fin de impulsar la democracia en la función estatal que desempeña.

El objetivo general del ensayo es plantear la importancia de que el desempeño de la función estatal por parte del Instituto Nacional Electoral se realice con apego a los principios rectores y que enfrente los retos que le permitan contribuir a la democracia en la organización de las elecciones en todo el país, en cumplimiento a los fines y atribuciones que tiene encomendados.

## **II. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA FUNCIÓN ESTATAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

¿Qué se entiende por función estatal del Instituto Nacional Electoral? y ¿cómo ha sido la evolución normativa de la función estatal a cargo del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales? Las preguntas anteriores, pretenden ser atendidas en este apartado.

Históricamente se ha dicho que la transición democrática mexicana, en materia electoral, surgió a partir de la reforma electoral de 1990, tras el proceso electoral de 1988 que fue cuestionado por su falta de legitimidad y transparencia y recordado por su desaseo y fraude.

Para muchos, la elección de 1988 ha constituido un quiebre en la historia electoral del país, ya que, las dudas en torno a los resultados de dicha elección, producto de la opacidad en el manejo de las cifras proporcionadas, entre otras variables, ocasionó el cuestionamiento del modelo institucional electoral que había prevalecido hasta ese momento.<sup>4</sup>

Este contexto de incertidumbre sobre la transparencia del proceso electoral, ocasionó que fuera una necesidad inminente el dotar al país de instituciones profesionales especializadas que se encargaran de desempeñar la denominada función estatal.

Así, la crisis política derivada de las elecciones presidenciales de 1988 dio paso a la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, que sustituyó a la anterior Comisión Federal Electoral<sup>5</sup>. El rasgo que orientó la creación del Instituto Federal Electoral fue la desconfianza en la organización de las elecciones y junto con su creación, se definió la función estatal.

En este sentido, la función estatal no tuvo reconocimiento como una función específica del Estado, sino hasta la reforma electoral de 1990. Fue hasta ese momento que se reconoció la función estatal del Estado como la función específica de organizar las elecciones<sup>6</sup>.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la reforma publicada el 6 de abril de 1990, consideraba, en la parte conducente, a letra lo siguiente:

*“Artículo 41:*

*(...)*

*La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos*

---

<sup>4</sup> Cfr. Astudillo, Cesar y Córdova Vianello. “Autonomía Constitucional y Función Electoral en las Entidades Federativas” en *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 2010, pág. 7

<sup>5</sup> Cfr. Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio. “Evolución de las Atribuciones Legales del IFE – INE, 1990 – 2017” en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*. Eds. Luis Carlos Ugalde y Said Hernández. México. Integralia Consultores y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. Pág. 27.

<sup>6</sup> Cfr. Astudillo, Cesar y Córdova Vianello. *Ibidem*, pág. 8

*nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán los principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.  
(...)”*

Como podrá advertirse de la lectura del artículo transcrito, en la redacción del texto Constitucional se reconoce a la función estatal como aquella relativa a la organización de las elecciones. La relevancia del reconocimiento de la función estatal en el texto constitucional se dio, no sólo por la incorporación expresa al citado ordenamiento, sino por establecer también quién debe desempeñar la función estatal y cómo es que debe desempeñarse.

Para atender el primer cuestionamiento, referente a quién desempeña la función estatal, la Carta Magna estableció, en un inicio, que dicha función debía ser realizada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. Asimismo, en el citado ordenamiento, se contempló también que la función estatal se realizaría a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por cuanto hace al segundo cuestionamiento, referente al cómo debe materializarse la función estatal, se incorporaron, por primera vez, en el texto constitucional, los principios rectores en el ejercicio de esta función estatal, a saber, los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, mismos que han ido evolucionando y reformándose.

Históricamente, el referido artículo 41 de nuestra Constitución también ha tenido diversas reformas a través de las cuales se han modificado las instituciones públicas y su calidad, a través de las cuales se desempeña la función estatal de organización de las elecciones y el cómo se desempeña.

A continuación, se muestra un breve repaso de las modificaciones que ha tenido en las últimas tres décadas, la función estatal regulada en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:



Es indispensable traer al presente las principales reformas constitucionales en la materia, que han quedado referidas en el cuadro que antecede, toda vez que de su revisión se puede advertir cómo ha ido evolucionando históricamente el desempeño de la función estatal a cargo de los poderes legislativos y ejecutivo, con el objetivo de mejorar la imparcialidad en la organización de las elecciones, hasta transitar a una institución especializada en la materia como lo fue el Instituto Federal Electoral, el cual, en un inicio, fue un organismo dependiente del poder ejecutivo, hasta que se logró su autonomía en 1994.

En estos 30 años de evolución política, nos encontramos que ya en 2014, se consideró al Instituto Nacional Electoral como un organismo público autónomo encargado de la función estatal, con un nuevo matiz en la forma en la que se desempeña la función, ya que se reconocen a los organismos públicos locales para el mismo fin.

Este matiz respecto a la forma de ejercer sus atribuciones corresponde a lo que muchos han denominado centralización de las funciones estatales. Lo anterior es así, toda vez que se incrementaron las atribuciones normativas y operativas del Instituto Nacional Electoral por lo que ahora tiene competencia para incidir en los procesos electorales en todas las entidades federativas del país, situación que será analizada en el siguiente apartado.

De esta manera, se transitó de un sistema electoral considerado federalista, en el que convivían la autoridad encargada de organizar los comicios para la integración del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión, así como las 32 autoridades de las entidades federativas, encargadas de las elecciones del Ejecutivo local, los congresos y los ayuntamientos; a un sistema nacional electoral que busca generar una rectoría y homologación en los procesos electorales en el país<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Soto Acosta, Leticia Catalina: "Sistema Nacional Electoral", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, num. 6, julio – diciembre de 2014, pp. 321

En este sistema nacional electoral, el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales cuentan con facultades originarias, especiales, delegadas y concurrentes reguladas por la Constitución y por leyes generales, para tener una distribución de competencias en las que el Instituto Nacional Electoral es la autoridad rectora.

Tras esta evolución normativa, hoy debe entenderse que la función estatal, en México, es entendida como la organización de las elecciones y que se desarrolla a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en dos planos competenciales distintos pero concurrentes, el federal y el local. Dichos planos competenciales deben coexistir armónicamente entre sí a fin de garantizar la función estatal electoral y en el que la autoridad rectora es el Instituto Nacional Electoral.

Por cuánto hace a la forma cómo debe desempeñarse la función estatal, actualmente, los principios que deben prevalecer en el ejercicio de dicha función son los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Respecto de los principios considerados en 1990, se destaca la incorporación, a través de las reformas que se han tenido, de los principios de independencia y máxima publicidad.

En cuanto al principio de profesionalismo, contemplado de origen en el artículo 41 de la Constitución, se ha considerado que éste quedó superado con la implementación del Servicio Profesional Electoral Nacional respecto de la redacción original.

### **III. CONTRIBUCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL A LA DEMOCRACIA**

Actualmente, existe un importante debate acerca de cómo puede contribuir el Instituto Nacional Electoral a la democracia, a partir del desempeño de la función estatal. Para ello, es relevante acotar qué debemos considerar por democracia y entender el alcance de los fines y atribuciones que actualmente tiene a su cargo el Instituto Nacional Electoral,



para que de manera concatenada pueda determinarse cómo puede contribuir a la democracia con su actuar.

La palabra democracia, etimológicamente, significa “poder del pueblo”, pero si hacemos un análisis más detallado, en palabras de Giovanni Sartori “el término democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno”.<sup>9</sup>

Por su parte Luigi Ferrajoli refiere que: *“la democracia consistirá únicamente en un método de formación de las decisiones públicas: precisamente, en el conjunto de las reglas que se atribuyen al pueblo, o mejor a la mayoría de sus miembros.”*<sup>10</sup>

La Organización de las Naciones Unidas ha establecido como nexo entre democracia y derechos humanos lo previsto en el artículo 21, numeral 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, mismo que dispone que: *“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”*<sup>11</sup>.

De la revisión de las breves aproximaciones realizadas al concepto de democracia, podemos decir que la voluntad del pueblo debe ser el método de formación de las decisiones públicas y, en este sentido, la función estatal a cargo del Instituto Nacional Electoral recobra especial importancia, ya que es a través de la organización de las elecciones, como se debe garantizar la expresión de la voluntad del pueblo en la elección de sus gobernantes y representantes.

Prueba de ello es que entre 1990 y 2020, se han organizado diez elecciones federales: ocho a cargo del IFE (1991 – 2012), cada tres años y dos a cargo del Instituto Nacional

---

<sup>9</sup> Sartori, Giovanni: *¿Qué es la democracia? (Libro Digital)*. México, Editorial Patria, 2013. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1135-que-es-la-democracia>. Consultado el 26 de febrero de 2020.

<sup>10</sup> Durán Pérez, Ángel: *Democracia y Derecho Electoral*. México, Editorial Flores, 2018, pag. 81

<sup>11</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Artículo 21, URL: <http://www.onunoticias.mx/biblioteca/documentos-importantes/declaracion-universal-de-los-derechos-humanos/>, consultada el 26 de febrero de 2020.

Electoral en 2015 y 2018<sup>12</sup>. Es decir, sólo ha habido dos elecciones a cargo del Instituto Nacional Electoral tras la mencionada reforma electoral de 2014 y el nuevo andamiaje normativo derivado de dicha reforma.

En este sentido, la contribución del Instituto Nacional Electoral a la democracia debe ser, en todo momento, la obligación de garantizar la libre y secreta expresión de la voluntad del pueblo en todos los procesos de elección, lo cual se materializa a través del desempeño de la función estatal, que como ha quedado revisado en los apartados anteriores, consiste en la organización de las elecciones.

La función estatal a cargo de Instituto Nacional Electoral se materializa a través del desempeño de sus atribuciones y en el cumplimiento de los fines para los cuales ha sido creado. En consecuencia, la forma en la que el Instituto Nacional Electoral puede contribuir a la democracia es garantizando el cumplimiento de los principios rectores en el desempeño de sus atribuciones.

Para poder entender el alcance de los fines y atribuciones que actualmente tiene a su cargo el Instituto Nacional Electoral es importante recordar que, desde la creación, en 1990, de su antecesor el Instituto Federal Electoral, las atribuciones conferidas han evolucionado a tal grado que, a partir de la reforma de 2014, existe un nuevo organismo electoral, el Instituto Nacional Electoral con fines y atribuciones más robustas que han permitido replantear sus responsabilidades específicas en los procesos electorales tanto federales como locales.

Respecto de las atribuciones específicas que le fueron conferidas al Instituto Nacional Electoral en la reforma electoral de 2014, el tema por excelencia ha sido la competencia para incidir en procesos electorales locales, siendo este uno de los principales retos que tiene dicho Instituto y que en su ejercicio debe garantizar la democracia.

---

<sup>12</sup> Cfr. Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio. *Op. cit.* pág. 28

Durante la discusión de la reforma referida, había dos modelos a considerar: uno, en el que las elecciones se realizarían bajo la legislación y principios federales y, el otro, el que se adoptó, un modelo mixto, diseñado desde la Constitución y regulado por las leyes generales a través de las cuales se regula la materia concurrente y se determinan las competencias del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, pero dando competencia al primero para incidir en procesos electorales locales<sup>13</sup>.

Entre las atribuciones específicas que tiene conferidas el Instituto Nacional Electoral, a través de las cuales puede incidir o intervenir en los procesos electorales locales, destacan las consideradas en los artículos 30, numeral 3 y 32, numeral 2, incisos b), f), g) y h) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a saber:

- a) La elección y remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los organismos públicos locales;
- b) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponde a los organismos públicos locales;
- c) Delegar las atribuciones a los organismos públicos locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento;
- d) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los organismos públicos locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación, y
- e) La rectoría del Servicio Profesional Electoral Nacional, en sus dos sistemas: uno para el Instituto Nacional Electoral y el otro para los organismos públicos locales, así como la regulación de su organización y funcionamiento.

---

<sup>13</sup> Cfr. Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio. *Ibid.* pág. 35.

Las atribuciones específicas referidas han sido tema de discusión por la relevancia que implica la intervención directa del Instituto Nacional Electoral en los procesos electorales locales. En este nuevo sistema, para algunos<sup>14</sup>, los organismos públicos locales quedaron en una condición híbrida a través de la cual ganaron autonomía frente a los poderes políticos locales, pero quedaron subordinados parcialmente al Instituto Nacional Electoral.

Es decir, los organismos públicos locales cuentan con atribuciones suficientes para decidir y ejecutar la función estatal de organización de las elecciones, pero con ciertas limitantes: (i) se deben regir por acuerdos y lineamientos que sean determinados por el Instituto Nacional Electoral para muchos aspectos; (ii) sus asignaciones presupuestales están sujetas a lo que dispongan el poder ejecutivo y legislativo de la entidad federativa de que se trate, y (iii) la integración de sus órganos máximos de dirección está a cargo del Instituto Nacional Electoral.

En este sentido, el papel del Instituto Nacional Electoral es crucial para el desarrollo de la democracia en la función estatal, toda vez que, en su carácter de autoridad rectora en la materia y debe seguir contribuyendo en la homologación de las reglas y procedimientos en las funciones sustantivas que desempeñan los organismos públicos locales, así como en garantizar niveles de calidad en su ejecución, con un piso parejo a pesar de que cada entidad federativa es heterogénea en sus condiciones políticas y en la emisión de sus leyes electorales locales.

Considero que el Instituto Nacional Electoral, dadas las atribuciones específicas que le fueron conferidas tiene un papel relevante a fin de poder garantizar o contribuir a la democracia en las entidades federativas.

---

<sup>14</sup> Rivera Velázquez, Jaime. “Del Federalismo al Centralismo electoral: Desempeño de los Organismos públicos locales después de la Reforma Constitucional de 2014” en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*. Eds. Luis Carlos Ugalde y Said Hernández. México. Integralia Consultores y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. Pág. 44.

Lo anterior, cobra especial relevancia, tomando en consideración el modelo semi-centralizado de la función estatal existente, implementado en 2014, mismo que el Instituto Nacional Electoral deba ser más activo en cuanto a su participación en la homologación normativa a fin de establecer lineamientos y acuerdos que permitan a las entidades federativas transitar por procesos electorales que favorezca el cumplimiento de los principios rectores y que se favorezca la imparcialidad y el profesionalismo en la elección de los integrantes del Servicio Profesional Electoral Nacional así como en la elección y remoción de sus consejeros.

#### **IV. RETOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA IMPULSAR LA DEMOCRACIA**

Como ya se mencionó en apartados precedentes, en los últimos años se ha tenido un avance considerable en el sistema electoral mexicano, así como en la incorporación y respeto de los derechos humanos; sin embargo, todavía hay varios retos que debe afrontar el Instituto Nacional Electoral como autoridad rectora en la función estatal.

A continuación, se refieren algunos de los principales retos que el Instituto Nacional Electoral:

##### **a) Impecabilidad en los procesos electorales**

El reto que pareciera ser el más simple y básico de todos, pero sin lugar a duda es el más relevante, ya que de éste deviene la legitimidad de la institución, es el organizar elecciones limpias y confiables, con mayor impecabilidad de como lo hizo su antecesor, el Instituto Federal Electoral durante sus 23 años de existencia, garantizando el ejercicio pleno de la democracia.

Para ello, el Instituto Nacional Electoral debe encargarse de dotar de transparencia y credibilidad a dicha institución para que todo proceso electoral se desarrolle con bases confiables que garanticen a todos los mexicanos que sus derechos serán respetados y que reflejen que el pueblo sea, en todo momento, quien ejerce su soberanía.

## **b) Rectoría y una mayor calidad en la función electoral**

Las atribuciones específicas que tiene conferidas el Instituto Nacional Electoral, a través de las cuales puede incidir o intervenir en los procesos electorales locales, y que se consideran en los artículos 30, numeral 3 y 32, numeral 2, incisos b), f), g) y h) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, implican un reto importante para dicho Instituto, toda vez que a través de éstas no sólo tiene la rectoría en materia electoral sobre los organismos públicos locales sino que puede intervenir directamente, previo el proceso correspondiente en cada caso, en los procesos electorales estatales.

Eso implica que el Instituto Nacional Electoral tiene frente a sí los retos de implementar la asunción, la atracción, la delegación y la construcción y operación del Servicio Profesional Electoral Nacional; así como la designación y remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los organismos públicos locales, respetando los principios rectores, en particular, el de imparcialidad para que se desempeñe sea eficaz y legítimo.

## **c) Equidad en la contienda electoral**

La equidad en las contiendas electorales es un aspecto que, en diversas ocasiones, ha dejado mucho que desear. Deben replantearse ciertos aspectos en los procesos electorales que permitan garantizar la igualdad en las condiciones de las elecciones. Un ejemplo de esto, son los topes de gastos de precampaña y campaña que aún siguen siendo excesivos, desproporcionados e inequitativos para los cargos que se aspiran. Lo anterior, no sólo ocasiona inequidad en la contienda, sino que pudiera incentivar la participación de recursos de procedencia ilícita o no acreditada en los procesos electorales; así como la existencia de donativos a las campañas electorales, a cambio de favores políticos futuros.

Este es uno de los aspectos cruciales que se debe revisar y replantear ya que, en muchos casos, el origen de la corrupción y de los favores políticos pudiera forjarse en los procesos

electorales, dados los compromisos económicos que los aspirantes a un cargo de elección popular podrían adquirir. Lo anterior es así, al tener topes de gastos de campaña excesivos y pocas aportaciones para la campaña por parte de los partidos políticos, lo que, en muchas ocasiones, podría implicar que los recursos los tengan que recibir de militantes o simpatizantes y de generar compromisos futuros con éstos.

En este sentido, se debe incentivar la equidad en las contiendas electorales estableciendo topes de gastos de campaña más racionales y proporcionados para la trayectoria de los aspirantes y de los recursos que formalmente puedan recibir de sus partidos políticos, entre otras cosas, como lo es mejorar la fiscalización de los recursos, según se refiere a continuación.

#### **d) Fiscalización de los recursos**

La fiscalización de los recursos es un reto permanente para el Instituto Nacional Electoral. No obstante, se ha tenido un importante avance en la fiscalización de los recursos en los procesos electorales, todavía existen muchas áreas de oportunidad que permitan fortalecer las herramientas con las que se realiza la fiscalización de los recursos.

Se deben desarrollar nuevas herramientas, en particular, sistemas que permitan dar un seguimiento preciso y en tiempo real de los recursos que se invierten en los procesos; sobretodo para poder identificar aquellos recursos que no se reportan formalmente por parte de los candidatos en sus gastos de campaña y precampaña.

No puede seguir habiendo recursos de procedencia ilícita en los procesos electorales o no identificados, por lo que el Instituto Nacional Electoral debe ir más allá de las acciones que a la fecha se han implementado para tener una fiscalización efectiva de los recursos que se invierten, tal y como hoy en día lo está realizando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las Unidades de Inteligencia Financiera. Debe haber publicidad y verificación de la información y de los recursos que se invierten.

La fiscalización en las contiendas electorales locales representa un gran reto para el Instituto Nacional Electoral como autoridad rectora, toda vez que la fiscalización de los recursos en las entidades federativas sigue siendo un agujero negro en los procesos electorales.

Del mismo modo, debe trabajarse en una revisión pulcra de la regulación relativa a la difusión de la publicidad gubernamental, en términos del artículo 134 constitucional a fin de que ésta no sea una vía para influir en las contiendas electorales por parte de los gobiernos en turno.

#### **e) Paridad de género**

En cuestión de paridad de género, debe continuar su fortalecimiento, pero no sólo al preverse en la regulación constitucional y en las leyes generales, sino a tener procesos electorales limpios en los que se evite la violencia de género. Se debe replantear el sentido que se ha dado a la paridad de género para también considerar que debe respetarse la integridad de las mujeres que desean participar en cualquier cargo de elección popular sin que por ello sean objeto de violencia.

#### **f) Transparencia y Acceso a la Información Pública**

El fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información pública es otro de los retos que enfrenta el Instituto Nacional Electoral.

A pesar del avance que se ha tenido en los últimos años la materia, a partir de la reforma al artículo 6º constitucional, a través de la incorporación de los partidos políticos como sujetos obligados y al exceptuar a la materia electoral de los secretos fiscal, bancario y fiduciario, aún hay muchas cosas por hacer.



Tuvieron que pasar 13 años desde que se aprobó la Ley Federal de Transparencia para que los partidos políticos se convirtieran en sujetos obligados en el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública<sup>15</sup>, sin embargo, a la fecha, cierto es que el nivel de cumplimiento respecto de las obligaciones de los sujetos obligados todavía deja mucho por desear, al igual que la transparencia en los recursos que se invierten en los procesos electorales por parte de los partidos políticos y sus candidatos.

**g) Implementación de mecanismos legales que garanticen el presupuesto de las autoridades electorales, respetando el principio de austeridad**

El Instituto Nacional Electoral, como autoridad rectora, debe promover que se establezcan mecanismos legales que garanticen que el presupuesto de las autoridades electorales encargadas de la función estatal, respete el principio de austeridad, pero que al mismo tiempo sea suficiente para que pueda llevarse a cabo la función estatal adecuadamente.

Lo anterior es así, toda vez que, en el sistema electoral actual, los recursos que reciben presupuestalmente los organismos públicos locales parecen depender de la voluntad política de los gobernadores y de los respectivos congresos locales, los recursos que reciben presupuestalmente los organismos públicos locales, sin que se realice un análisis de sus necesidades operativas y del principio de austeridad que debe garantizarse.

Los temas expuestos son sólo algunos de los retos que debe afrontar el Instituto Nacional Electoral en los próximos años; sin embargo, el sistema electoral mexicano día a día se actualiza y evoluciona en función de las necesidades sociales y políticas lo que implica que surgirán nuevos retos que deban afrontarse en respeto de los principios rectores.

---

<sup>15</sup> Marván Laborde, María y Navarro Luna, Fabiola: Transparencia y Acceso a la Información en el INE y en los Partidos Políticos. México, Instituto Nacional Electoral, 2016, pag. 160

## **V. REFLEXIONES FINALES**

En los últimos 30 años, el sistema electoral mexicano ha tenido relevantes reformas estructurales, producto de la evolución histórica y de las transformaciones políticas del país, que sin lugar a duda han obligado al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales a apegarse al principio de distribución de competencias para realizar la función electoral del país.

En estas tres décadas no sólo se ha definido la función estatal, como la organización de las elecciones, sino que ha habido diversas reformas en cuanto a quién debe realizar esta función y a la manera cómo debe realizarse. Actualmente, esta función estatal está a cargo del Instituto Nacional Electoral, como autoridad rectora y de los organismos públicos locales, quienes deben desempeñar la función estatal respetando los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

La voluntad del pueblo debe ser el método de formación de las decisiones públicas y, en este sentido, la función estatal a cargo del Instituto Nacional Electoral debe garantizar la expresión de la voluntad del pueblo en la elección de sus gobernantes y representantes, por lo que en el desempeño de la función estatal siempre debe contribuir a la democracia.

Actualmente, el Instituto Nacional Electoral debe afrontar varios retos que permitan impulsar la democracia, el respeto a los derechos humanos y la credibilidad de las instituciones. Entre estos retos se destaca la actividad como autoridad rectora, en la materia electoral, que debe desempeñar el Instituto Nacional Electoral a fin de que se eleve la calidad en el desempeño de la función estatal a su cargo y a cargo de los organismos públicos locales.

Asimismo, debe analizar y replantear acciones que permitan fortalecer los siguientes temas: la impecabilidad en los procesos electorales, la equidad en la contienda electoral, el fortalecimiento en la fiscalización de los recursos, la paridad de género, la transparencia y el acceso a la información pública y la implementación de mecanismos legales que garanticen el presupuesto de las autoridades electorales, respetando el principio de austeridad.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma. 20.12.2019. URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_201219.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf). Consultada el 25 de febrero de 2020.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Última reforma. 21.01.2019. URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf). Consultada el 25 de febrero de 2020.

Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos*, URL: <http://www.onunoticias.mx/biblioteca/documentos-importantes/declaracion-universal-de-los-derechos-humanos/>, consultada el 26 de febrero de 2020.

### OBRAS CONSULTADAS

Astudillo, Cesar y Córdova Vianello. “Autonomía Constitucional y Función Electoral en las Entidades Federativas” en *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 2010.

Durán Pérez, Ángel: *Democracia y Derecho Electoral*. México, Editorial Flores, 2018, pag. 81

Marván Laborde, María y Navarro Luna, Fabiola: *Transparencia y Acceso a la Información en el INE y en los Partidos Políticos*. México, Instituto Nacional Electoral, 2016, pag. 160

Rivera Velázquez, Jaime. “Del Federalismo al Centralismo electoral: Desempeño de los organismos públicos locales después de la Reforma Constitucional de 2014” en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*. Eds. Luis Carlos Ugalde y Said Hernández.

México. Integralia Consultores y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. Pág. 44.

Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio. “Evolución de las Atribuciones Legales del IFE – INE, 1990 – 2017” en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*. Eds. Luis Carlos Ugalde y Said Hernández. México. Integralia Consultores y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017.

Sartori, Giovanni: *¿Qué es la democracia? (Libro Digital)*. México, Editorial Patria, 2013.

Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1135-que-es-la-democracia>. Consultado el 26 de febrero de 2020.

Soto Acosta, Leticia Catalina: “Sistema Nacional Electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, num. 6 , julio – diciembre de 2014, pp. 319 - 337