

El proceso electoral en el Estado de México

María Luisa Farrera Paniagua

1. Reforma electoral en el Estado de México

En el Estado de México la reforma electoral ha constituido un avance en la organización y desarrollo de los procesos electorales, esta afirmación se sustenta en la reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

México y a la promulgación del Código Electoral del Estado.

1.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

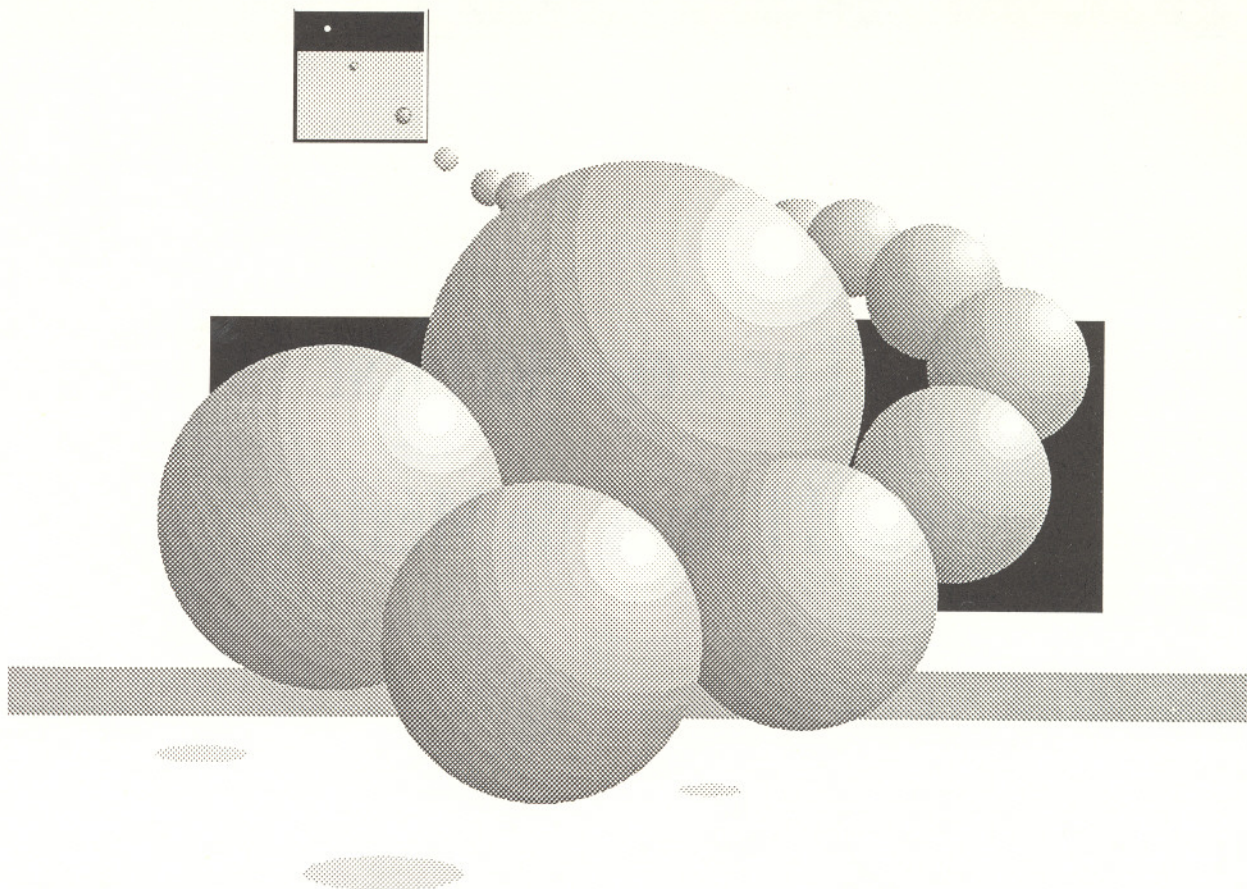
De las reformas realizadas a la Constitución Política destacan:

Licenciado en Derecho, es directora general del Instituto Electoral del Estado de México.

El presente texto, dado como una expresión del quehacer oficial previo a los comicios estatales de noviembre en el Estado de México, fue presentado por la autora ante académicos, representantes de partidos y organizaciones civiles participantes durante la clausura del *Seminario en demografía y procesos electorales*, que fue organizado por el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de la Población de la Universidad Autónoma del Estado de México. (N. del E.).

□ Que el ejercicio de la función electoral es corresponsabilidad de los ciudadanos, partidos políticos y autoridades, quienes ejercerán a través de un organismo profesional electoral bajo los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

□ La creación de un organismo público autónomo, con personalidad



Gracias a la luna, (1996), Eduardo Osorio

jurídica y patrimonio propios, encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, dejando a la ley reglamentaria determinar su integración.

□ El criterio de considerar a los partidos políticos como entidades de interés público, cuyo objetivo es el de promover la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular, y como organizaciones de ciudadanos, posibilitar su acceso al ejercicio del poder público. Para el cumplimiento de sus fines los partidos políticos gozarán de las prerrogativas que establezca la ley de la materia.

□ La existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, así como un Tribunal

jurisdiccional, autónomo especializado cuya competencia y organización determinará la ley secundaria correspondiente. El funcionamiento del Tribunal Electoral será en pleno, sus sesiones serán públicas y faculta a la Legislatura para elegir a sus integrantes.

Por lo que respecta a la organización de las elecciones, estableció que las mesas directivas de casilla se integrarán con los ciudadanos.

Se eleva de 40 a 45 el número de distritos de mayoría relativa en los distritos electorales y de 26 a 30 el de diputados de representación proporcional.

Las bases para la asignación de diputados de representación proporcional se hará:

□ Habrá hasta 3 circunscripciones electorales en el Estado, que se

integrarán como lo determina la ley de la materia; el Código establece una sola circunscripción que abarca los 45 distritos uninominales.

□ Para que un partido tenga derecho a la asignación, deberá haber postulado candidatos propios de mayoría en por lo menos 30 distritos electorales y obtener el porcentaje que establezca la ley de la materia.

El cómputo y la calificación de las elecciones de diputados de mayoría relativa y de ayuntamientos la harán los órganos electorales encargados de la organización y desarrollo de los comicios respectivos.

En sus artículos transitorios establece por única vez que la Legislatura electa el segundo domingo de noviembre de 1996, iniciará su ejercicio el 5 de diciembre del mismo año y concluirá hasta el 4 de septiembre del año 2000. Asimismo, los Ayuntamientos electos en la misma fecha, iniciarán su período constitucional el 1 de enero de 1997, concluyendo el 17 de agosto del año 2000. Las elecciones ordinarias de Diputados y Ayuntamientos posteriores a 1996 se verificarán el primer domingo de julio.

La reforma constitucional derivó en la creación del Código Electoral del Estado de México (CEEM), el cual establece las bases para la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, así como de los Ayuntamientos.

La reforma electoral implicó modificaciones a la Ley Orgánica Municipal y el Código Penal de Estado de México, las primeras para renovar la integración de los Ayuntamientos y las segundas para precisar el tipo de delitos electorales y las sanciones que en cada caso deberán aplicarse.

1.2. Código Electoral del Estado de México

La expedición del Código Electoral surge de la necesidad de otorgar autonomía, representatividad y pluralidad a los órganos electorales, dan cuerpo jurídico de la materia, la uniformidad téc-

nica y secuencia legislativa.

Este ordenamiento sustituye a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado.

El Código está conformado por 6 libros, 19 títulos, 56 capítulos y 360 artículos que regulan el proceso electoral en orden cronológico, desde su inicio hasta la declaración de validez y calificación de las elecciones.

Los objetivos del Código son:

- Transparencia electoral.
- Escrupuloso respeto a la voluntad popular expresada en el sufragio.
- Mayor participación de la ciudadanía.
- Procesos electorales confiables y transparentes.
- Apertura a las organizaciones que deseen conformarse como partido político.

El Código tiene como propósito fomentar un clima de equilibrio y estabilidad, así como establecer las condiciones de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en el desarrollo de los procesos electorales.

2. Demarcación distrital en el Estado de México

2.1. Demarcación distrital y su importancia

Uno de los objetivos fundamentales de la distritación consiste en distribuir en forma proporcional a un determinado número de habitantes dentro de cada territorio (distrito), para que aquéllos con capacidad de voto puedan elegir a sus representantes en dicha jurisdicción.

En tal sentido, la distritación es un proceso que permite readecuar y actualizar las unidades geoelectorales ante los efectos generados por la

dinámica poblacional, los constantes movimientos migratorios, así como los cambios en la geografía económica que se registran en nuestro país. De ahí la importancia de emprender un proceso de distritación en el que se consideren estos aspectos.

En el Estado de México, como producto de las reformas a la Constitución Política, se contempló la integración de la Legislatura Local con 45 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, lo cual implicó la división territorial en igual número de distritos.

Este mismo ordenamiento señala en el artículo 39 que la población total del Estado conforme al Censo General de Población, será la base para realizar la demarcación de los 45 distritos electorales, ya que la misma se dividirá entre el número de distritos señalados, teniendo también en cuenta para su distribución, los factores geográficos y socioeconómicos.

Por su parte, el Código Electoral del Estado de México señala en el artículo 95 XXVIII que es una atribución del Consejo General del Instituto Electoral “ordenar los estudios para la división del territorio en distritos electorales, aprobar la demarcación que comprenderá cada uno y proveer su publicación en la *Gaceta de Gobierno*”.

2.2. Delimitación de distritos electorales en la entidad

La Dirección General del Instituto fue la encargada de realizar los trabajos de distritación considerando puntualmente los factores demográficos, socioeconómicos y las propuestas que presentaron los consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos acreditados en el Consejo General.

Dentro de los primeros se consideró que, de acuerdo al XI Censo General de Población y Vivienda, el Estado de México contaba con una población de 9 millones 815 mil 795 habitantes, lo que equivalía al 12 por ciento de la población nacional, colocándose como la entidad más poblada de la República Mexicana.

De ocupar el séptimo lugar en 1950 pasó al

tercero en 1970 y al primero en 1990. Esta situación ha provocado:

- Un acelerado crecimiento, que supera en mucho al nacional y es quizá el más alto del país.

- Distribución de población muy concentrada en las zonas metropolitanas del Valle Cuautitlán-Texcoco y de la zona Toluca-Lerma con dispersión en el resto del territorio.

- Densidad de población de 538 habitantes por Km² muy superior al promedio nacional de 41.3 habitantes.

- Considerable flujo migratorio proveniente de entidades del centro del país (Distrito Federal, Michoacán, Guanajuato, Puebla e Hidalgo), siendo el Distrito Federal la entidad que aporta los mayores flujos. De acuerdo con el último censo se puede afirmar que un 39.5% (3, 884, 472 habitantes) de la población estatal no era originaria de la entidad.

Respecto a los factores geográficos, actualmente la superficie de la entidad es de 22, 159 Km² que representan 1.15% de la superficie total del país, y ocupa el lugar 25 entre los demás Estados de la República.

La extensión territorial presenta características inversas a las de la población en los distritos electorales locales. Mientras que el 70% de la población se concentra en el Valle Cuautitlán-Texcoco, la superficie territorial en su mayor parte (75%) se encuentra en el Valle de Toluca.

Dentro de los aspectos socioeconómicos, se consideraron once indicadores de bienestar (tomados de la publicación *Niveles de Bienestar en México*, INEGI 1993): alfabetismo, escolaridad, ocupantes en actividades primarias, ocupantes en actividades secundarias y terciarias, ingresos menores al salario mínimo, ingresos superiores al salario mínimo, drenaje, agua, electricidad, viviendas con un cuarto y ocupantes por cuarto.

Estos permitieron clasificar a los 122 municipios de la entidad en 7 niveles, de acuerdo a su

grado de bienestar socioeconómico.

De esta manera, 54 municipios se ubicaron en los niveles 1 y 2 con bajos grados de bienestar socioeconómico; 37 se encontraron en los niveles 3 y 4 con un índice de bienestar intermedio y 37 se colocaron en los niveles 6 y 7 con un mayor grado de bienestar socioeconómico.

Los grupos étnicos también fueron considerados en la distritación, ya que, de acuerdo al último Censo, del total de la población (9 millones 815 mil 795 habitantes) el 11% (un millón 123 157 personas) es de origen indígena.

Considerando todos estos factores fue como se definió la nueva distritación electoral en el Estado de México, misma que pasó de 40 a 45 distritos electorales, 18 de ellos localizados en el Valle de Toluca y 27 en el Valle de México.

En esta nueva distritación se reflejan importantes avances ya que en todo momento se procuró:

- Mantener un equilibrio demográfico, geográfico y socioeconómico en la demarcación distrital.

- Propiciar eficacia y eficiencia administrativa electoral.

- Respetar los límites municipales y las unidades seccionales.

- Auspiciar la unidad geográfica de los distritos, con municipios colindantes entre sí.

- Considerar las vías de comunicación: caminos peatonales, vialidades de terracería, carreteras pavimentadas y supercarreteras.

- Tomar en cuenta los accidentes geográficos naturales que pudieran representar un obstáculo en el desarrollo del proceso electoral, y

- Asignar las cabeceras distritales conforme a los siguientes criterios prioritarios: comunicaciones, concentraciones de población, ubicación geográfica, importancia política y económica e importancia histórica.

3. Proceso Electoral de 1996

3.1. Proceso Electoral

El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por el Código Electoral del Estado de México (CEEM) realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes del Poder Legislativo, del titular del Poder Ejecutivo y de los miembros de los ayuntamientos del Estado (Art. 138 CEEM).

El proceso electoral de 1996 durante el cual se habrán de elegir diputados locales y ayuntamientos el día 10 de noviembre, inició formalmente con la primera sesión del Consejo General realizada el día 10 de abril, y habrá de concluir con la declaración de validez de la elección correspondiente que, en su caso, pronuncie en última instancia el Tribunal.

3.2. Etapas del Proceso Electoral

El proceso electoral comprende las siguientes etapas:

PRIMERA ETAPA

Preparación de la elección

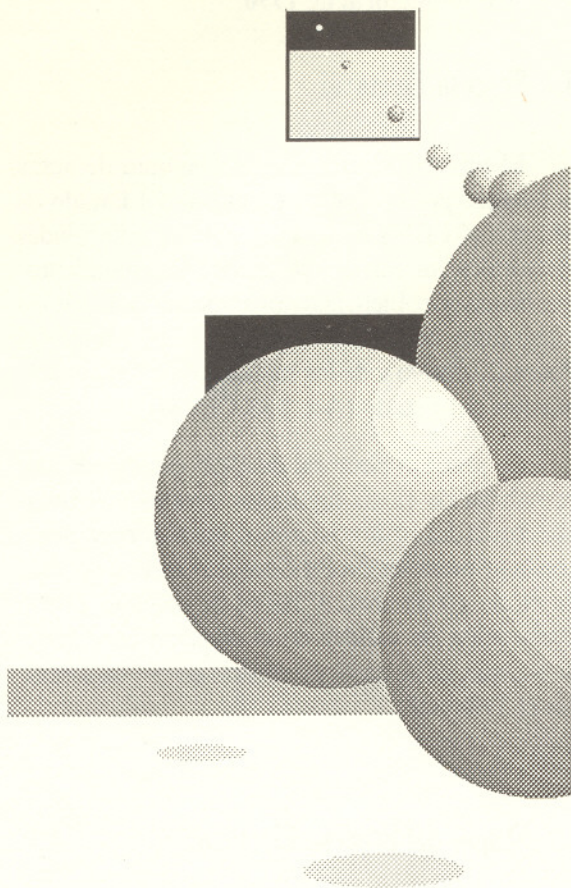
Integración de los organismos del Instituto

El 10 de abril se integró el Consejo General del Instituto y en los diez primeros días del mes de junio y julio se integraron los Consejos Distritales y Municipales respectivamente.

En general, el Instituto se integra con los siguientes órganos:

Organos Centrales

Consejo General es el órgano superior de dirección y se integra por:



- a) Un Presidente con voz y voto.
- b) Cuatro Consejeros del Poder Legislativo.
- c) Seis Consejeros Electorales
- d) Un representante con derecho a voz y sin voto, de cada uno de los partidos políticos acreditados.
- e) El Director y el Secretario General, que concurren a las sesiones con voz pero sin voto.

Junta General, es presidida por el Director General y se integra con el Secretario General, y los directores de Organización, Partidos Políticos, Capacitación y Administración.

Organos desconcentrados

Funcionan únicamente durante el proceso electoral y son los siguientes:

Consejos Distritales y Municipales, forma-

dos por:

Presidente: Vocal Ejecutivo de la Junta

Secretario: Vocal de Organización de la Junta

Seis Consejeros Electorales

Un representante de cada uno de los partidos políticos con registro

Juntas Distritales y Municipales, formadas por: un Vocal Ejecutivo, un Vocal de Organización y un Vocal de Capacitación.

Mesas Directivas de Casilla. Son órganos electorales integrados por ciudadanos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo de los sufragios.

Registro de candidatos

El registro de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa será ante los Consejos Distritales del 26 de Agosto al 9 de Septiembre.

El registro de planillas de ayuntamientos será ante los Consejos Municipales del 10 al 24 de Septiembre.

Para diputados por el principio de representación proporcional será del 12 al 26 de Septiembre, ante el Consejo General.

La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General del 21 al 25 de Agosto.

Campañas electorales

Las campañas electorales iniciarán a partir de la fecha de registro de candidaturas para la elección respectiva y concluirán tres días antes de la jornada electoral (Art. 159).

Integración y ubicación de las mesas directivas de casilla

Las secciones en que se dividen los municipios tendrán como máximo 1500 electores. En

toda sección electoral, por cada 750 electores o fracción se instalará una casilla.

A través de un procedimiento de insaculación de la lista nominal de electores se seleccionará y capacitará a aquellos ciudadanos que habrán de fungir como funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla.

Las Juntas Municipales recorrerán cada sección electoral para identificar los lugares donde se habrán de instalar las casilla.

Registro de representantes

En las elecciones de diputados y ayuntamientos, el registro de los nombramientos ante las casillas y de los representantes generales se hará ante el Consejo Municipal del 12 al 28 de octubre. Por cada diez casillas urbanas habrá un representante general y uno por cada cinco casillas rurales.

Documentación y material electoral

A más tardar el 31 de octubre, estarán en poder de los Consejos Municipales o Distritales, según sea el caso, la documentación, formas aprobadas, útiles y demás elementos necesarios para el cumplimiento de las funciones de las mesas directivas de casilla.

Los Consejos Municipales o Distritales, según corresponda, entregarán a cada presidente de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la jornada electoral:

1. La lista nominal de electores de la sección;

2. La relación de los representantes de los partidos políticos ante la Mesa Directiva de Casilla y los de carácter general registrados en los Consejos respectivos;

3. Las boletas electorales correspondientes a cada sección;

4. Las urnas para recibir la votación correspondiente a cada elección;

5. Documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio, tinta indeleble y demás elementos necesarios;

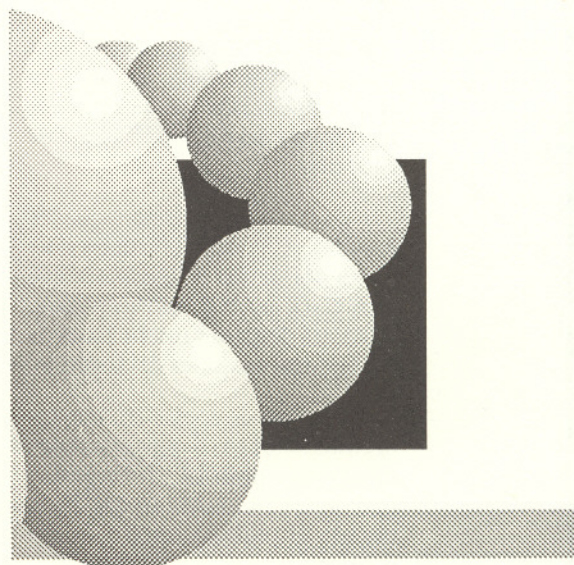
6. Mamparas que garanticen el secreto del voto.

SEGUNDA ETAPA

Jornada Electoral

El domingo 10 de noviembre de 1996 se desarrollará la Jornada Electoral y comprende los siguientes momentos:

- ✧ Instalación y apertura de casillas;
- ✧ Recepción de la votación;
- ✧ Escrutinio y cómputo; y
- ✧ Clausura de la casilla y remisión del expediente



Avances del
Código Electoral del Estado de México
en relación con el
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

COFIPE

- ❑ Presencia del Poder Ejecutivo en la integración del Consejo General del IFE.
- ❑ Se establecen dos tipos de registro para los partidos políticos: Registro definitivo y Registro condicionado.
- ❑ Permanencia de los órganos centrales y desconcentrados del IFE.
- ❑ La insaculación de ciudadanos es del 15% por cada sección electoral.
- ❑ Señala cuatro medios de impugnación:
 1. Recurso de revisión, que los partidos políticos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto.
 2. Recurso de apelación que los ciudadanos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de las oficinas del Registro Federal de Electores.
 3. Recurso de apelación, que los partidos políticos podrán interponer en contra de las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, en contra de actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto.
 4. Recurso de apelación, que las organizaciones o agrupaciones políticas podrán interponer únicamente cuando se les haya negado el registro como partidos políticos.

CEEM

- ❑ Independencia del Poder Ejecutivo en la integración del Consejo General del IEEM.
- ❑ Se establece el registro único de partidos políticos.
- ❑ Temporalidad de los órganos desconcentrados del IEEM, pues funcionan únicamente durante el proceso electoral.
- ❑ La insaculación es del 20% ó un número no menor a 50 ciudadanos por cada sección electoral.
- ❑ Establece sólo tres medios de impugnación:
 1. Recurso de revisión para impugnar los actos o resoluciones de los Consejos Distritales y Municipales.
 2. Recurso de apelación, para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión o contra los actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto.
 3. Recurso de inconformidad, para impugnar los resultados de los cómputos distritales o municipales, por nulidad de las votaciones emitidas en una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de diputados o miembros de los ayuntamientos, o la nulidad del cómputo de la elección por el principio de representación proporcional de síndico, regidores o diputados, según sea el caso, y las constancias de mayoría expedidas por los respectivos órganos electorales.

TERCERA ETAPA

Resultados y declaración de validez de las elecciones de diputados y ayuntamientos

Los Consejos Distritales y Municipales celebrarán sesión para hacer el cómputo de la elección de que se trate el 13 de noviembre, y una vez concluido éste, los Presidentes de los Consejos procederán a fijar en el exterior de sus locales, los resultados obtenidos en el cómputo de la votación.

El 17 de noviembre, el Consejo General procederá a realizar el cómputo de la votación para las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional.

El Consejo hará la asignación de diputados por este principio una vez resueltos los recursos que se hayan interpuesto en los términos de ley.

Una vez resueltos en definitiva por el Tribunal los recursos de inconformidad que hubieren sido interpuestos en contra de los resultados consignados en el acta de escrutinio y cómputo de la elección de ayuntamientos, y en todo caso a más tardar el 16 de diciembre de 1996, los Consejos Municipales celebrarán reunión para realizar la asignación de regidores de representación proporcional y, en su caso, de síndico de representación proporcional, que se integran a los ayuntamientos.

4. El Estado de México y su importancia electoral

□ El Estado de México concentra el 12.85% de la población nacional, el crecimiento es producto de los constantes flujos migratorios provenientes de otras entidades del interior del país.

□ Existe una gran cercanía con el DF, capital del país y asiento de los poderes federales.

□ Posee el padrón electoral más elevado, con el 12.7% del total nacional.

□ Tiene el mayor número de distritos y secciones electorales, 36 distritos federales electorales, 45 locales y 5,921 secciones.

□ Tiene una composición rural-urbana distinta a la nacional, con el 84.37% de población urbana y 15.63% rural, y con una alta movilidad interna.

5. Participación ciudadana

La participación ciudadana se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales. La participación ciudadana supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. De los matices entre esos dos elementos se derivan las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación misma.

Por lo tanto, la verdadera participación ciudadana se compone de aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos.

La participación ciudadana exige, al mismo tiempo, la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de derecho y la libertad de los individuos.

5.1. Representación política y participación ciudadana

La idea de participación ciudadana requiere de otra palabra que sirve para explicar el funcionamiento de la democracia contemporánea: la representación

Representación y participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia, si entendemos que la verdadera representación es aquella que surge a través de los votos del pueblo. Sin embargo, esto no quiere decir que la participación ciudadana se agote en las elecciones, es ciertamente indispensable que haya otras formas de participación ciudadana más allá de los votos. Pero tampoco puede haber democracia sin un cuadro básico de representantes políticos.

5.2. Observadores electorales

En México como en el resto del mundo, la sociedad civil se ha venido transformando y generando nuevas formas de organización y participación. En la actualidad se observa que las organizaciones de la sociedad civil son cada vez más profesionales y menos ideológicas, más inclusivas que excluyentes y más tolerantes de las diversas formas de pensar. La sociedad mexicana de fines de siglo se caracteriza por la pluralidad y la diversidad, por ello está mejor integrada y con una mejor dinámica que le hace más difícil aceptar las insuficiencias y carencias de nuestra vida democrática.

La falta de credibilidad en las elecciones puso en el centro de las tareas políticas la observación electoral. La observación de los comicios electorales como actividad política ciudadana y compromiso que busca la imparcialidad de los ciudadanos y autoridades que participan en la organización del proceso electoral, ha quedado asentada a lo largo de esta última década, como parte de la actividad política nacional.

Esto quedó formalmente establecido en el artículo 5 párrafo tres del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al señalar que “Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral”.

En el Estado de México la participación ciudadana como observador electoral está regulada por el artículo 9 del Código Electoral del Estado de México, el cual a la letra dice: “Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar, individualmente o a través de la agrupación a la que pertenezcan, como observadores de las actividades de los actos de preparación y del desarrollo del proceso electoral, así como de los que correspondan a la jornada electoral”.

Fue la elección federal de 1994, en donde se registra por vez primera, la participación de 81, 620 observadores electorales.

6. Conclusiones

La reforma electoral en el Estado de México se expresa en una cada vez mayor participación ciudadana en los procesos electorales y la constante actualización de sus ordenamientos para regular los procesos electorales.

La promulgación del Código Electoral del Estado de México, constituye un avance notable en la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, que ahora se realizarán por un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios: el Instituto Electoral del Estado de México.

La creación del Instituto representa un gran peso hacia el perfeccionamiento de la democracia, ya que ahora, a través del Poder Legislativo, se selecciona a representantes de los ciudadanos, de los partidos políticos y de la propia Legislatura, para que organicen, supervisen y garanticen los procesos electorales.

Se cuenta con un Tribunal autónomo con jurisdicción en materia electoral, el cual conocerá, al igual que los órganos electorales, de los medios de impugnación. Sus integrantes serán electos por la Legislatura y sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

Por vez primera en la historia política de la entidad se instaura la figura de los observadores electorales; se pasa de 40 a 45 distritos electorales y se crea una sola circunscripción plurinominal, en consecuencia, la Legislatura se integra con 45 diputados de mayoría relativa y 30 de representación proporcional; la presencia de miembros de representación proporcional en los Ayuntamientos aumenta de acuerdo a la población de los municipios. Ahora los partidos políticos pueden coaligarse o fusionarse para conservar su registro.

Con estos avances en materia de legislación electoral, para este año la entidad enfrenta un gran reto: llevar a cabo un proceso electoral apegado a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.