

## **BASE DE DATOS DE INICIATIVAS DE REFORMA LOCAL EN MATERIA ELECTORAL (2004-2006)**

En el contexto de la actual discusión pública sobre una probable reforma electoral federal, resulta de utilidad hacer una revisión del debate que se ha generado a nivel local con respecto a las legislaciones en materia electoral de los 31 estados y el Distrito Federal en los últimos tres años.

En noviembre de 2006, la Comisión de Relaciones Institucionales e Internacionales (CRII) del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) instruyó al Centro para el Desarrollo Democrático (CDD) para elaborar una base de datos que recopilara y sistematizara la información de las iniciativas de reforma electoral presentadas ante los 31 congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, durante los años 2004, 2005 y 2006. Esta base constituye el complemento de la *Base de datos de iniciativas de reforma electoral federal*, presentada ante la propia CRII, el pasado 1 de marzo de 2007. El objetivo primordial que buscan ambas bases, es proveer de información objetiva y relevante al Consejo General del IFE, en particular, y a los ciudadanos, en general; además de servir como un panorama de las propuestas elaboradas por los legisladores locales y federales de nuestro país.

Para llevar a cabo este proyecto, se trabajó junto con las 32 juntas locales del IFE, quienes realizaron el acopio de la información, obteniendo las iniciativas de diversas fuentes, en la mayoría de los casos solicitando los documentos necesarios directamente a las áreas de los respectivos congresos.

El proceso de elaboración de la base se realizó en cuatro grandes fases:

1. La elaboración de un formulario, diseñado por el CDD y desarrollado por la Unidad de Servicios de Informática (Unicom), a través del cual, cada uno de los responsables de las juntas locales debería sistematizar la información.

2. El acopio y sistematización, por parte de las juntas locales, de las iniciativas presentadas en los congresos.
3. La elaboración de la base de datos por parte del CDD, que incluyó la recopilación de la información proveída por las juntas locales, la revisión, validación y, en su caso, corrección de los registros recibidos.
4. La elaboración de un buscador, diseñado por el CDD y desarrollado por Unicom, para facilitar al usuario la localización de la información contenida en la base.

Este documento presenta un análisis descriptivo de la información contenida en la *Base de datos de iniciativas de reforma local en materia electoral (2004-2006)*.

En el período comprendido entre los años 2004 y 2006 se presentaron 190 iniciativas sobre los temas que contiene la *Base de iniciativas de reforma local en materia electoral (BIRLME)*. En 2004 se presentaron 49 iniciativas, 71 en 2005 y 70 en 2006. En el cuadro siguiente se desagrega esta información por entidad federativa:

***Cuadro 1. Número de iniciativas por entidad federativa<sup>1</sup>***

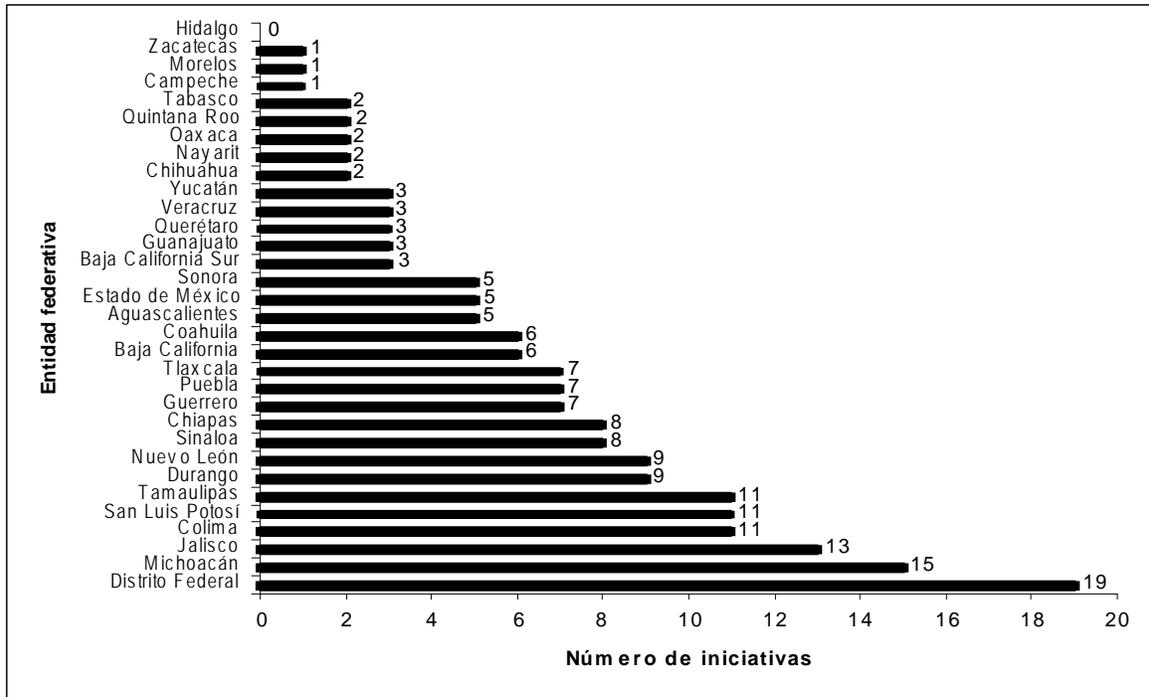
No.	Entidad federativa	Número de iniciativas			
		2004	2005	2006	Total
1	Aguascalientes	0	1	4	5
2	Baja California	3	-	3	6
3	Baja California Sur	1	1	1	3
4	Campeche	0	1	0	1
5	Chiapas	0	6	2	8
6	Chihuahua	0	2	0	2
7	Coahuila	0	3	3	6
8	Colima	0	11	0	11
9	Distrito Federal	13	1	5	19
10	Durango	4	1	4	9
11	Estado de México	3	2	0	5
12	Guanajuato	1	2	0	3
13	Guerrero	5	2	0	7
14	Hidalgo	0	0	0	0

<sup>1</sup> En el caso de Michoacán no se logró obtener la información con respecto a las iniciativas presentadas en 2004; en Baja California, la información sobre 2005 no está confirmada; y en Jalisco, la información de 2004 tampoco fue obtenida por la Junta Local.

No.	Entidad federativa	Número de iniciativas			
		2004	2005	2006	Total
15	Jalisco	-	6	7	13
16	Michoacán	-	7	8	15
17	Morelos	0	1	0	1
18	Nayarit	1	0	1	2
19	Nuevo León	4	5	0	9
20	Oaxaca	0	1	1	2
21	Puebla	0	1	6	7
22	Querétaro	0	1	2	3
23	Quintana Roo	0	1	1	2
24	San Luis Potosí	8	0	3	11
25	Sinaloa	0	8	0	8
26	Sonora	3	2	0	5
27	Tabasco	2	0	0	2
28	Tamaulipas	0	0	11	11
29	Tlaxcala	0	4	3	7
30	Veracruz	1	1	1	3
31	Yucatán	0	0	3	3
32	Zacatecas	0	0	1	1
<b>Total</b>		<b>49</b>	<b>71</b>	<b>70</b>	<b>190</b>

En términos de la contribución de cada una de las entidades federativas al total de iniciativas presentadas en los congresos durante el período revisado, se puede observar que el Distrito Federal es donde se presentaron más iniciativas (19); siguiendo en orden, Michoacán, Jalisco, Colima y San Luis Potosí, tal y como se muestra en la siguiente gráfica:

*Gráfica 1. Número de iniciativas por entidad federativa*



Es importante señalar que, aún cuando el número de iniciativas nos indica un cierto grado de intensidad en el debate electoral al interior de los congresos, es posible reconocer otro tipo de consideraciones que nos permiten ver con otra perspectiva la situación. Por ejemplo, es importante observar cómo, a lo largo de los tres años, se presentaron iniciativas que proponían abrogar la legislación electoral vigente (de ese momento) sustituyéndola por una nueva. En varios de los casos, el resultado fue la aprobación de dicha normatividad. En el siguiente cuadro se muestran las entidades federativas en las cuales se presentaron iniciativas de esta índole:

**Cuadro 3. Iniciativas que crean legislaciones en materia electoral por entidad federativa<sup>2</sup>**

<b>Entidad federativa</b>	<b>Iniciativa</b>
<b>Chiapas</b>	Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley de Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas
	Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Contraloría de la Legalidad Electoral del Estado de Chiapas
	Iniciativa para crear una Ley de Partidos Políticos y Elecciones del Estado de Chiapas
<b>Colima</b>	Nueva Ley Electoral de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Sinaloa</b>	Iniciativa para que se abrogue la Ley Electoral del Estado, así como aquellas disposiciones que en materia electoral se contengan en ésta; y por consecuencia a ello, la expedición del Código Electoral del Estado de Sinaloa
<b>Sonora</b>	Iniciativa del Código para el Estado de Sonora
<b>Veracruz</b>	Iniciativa de Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
<b>Yucatán</b>	Iniciativa de decreto por la que se propone la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana en el Estado de Yucatán
	Iniciativa de decreto por la que se propone la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Yucatán

Para su análisis, todas las iniciativas se agrupan de acuerdo a ocho temas generales y 80 temas específicos, los cuales fueron definidos por el CDD y el grupo de trabajo de la CRII, incluyendo las observaciones de las áreas del Instituto. Los temas generales son los siguientes:

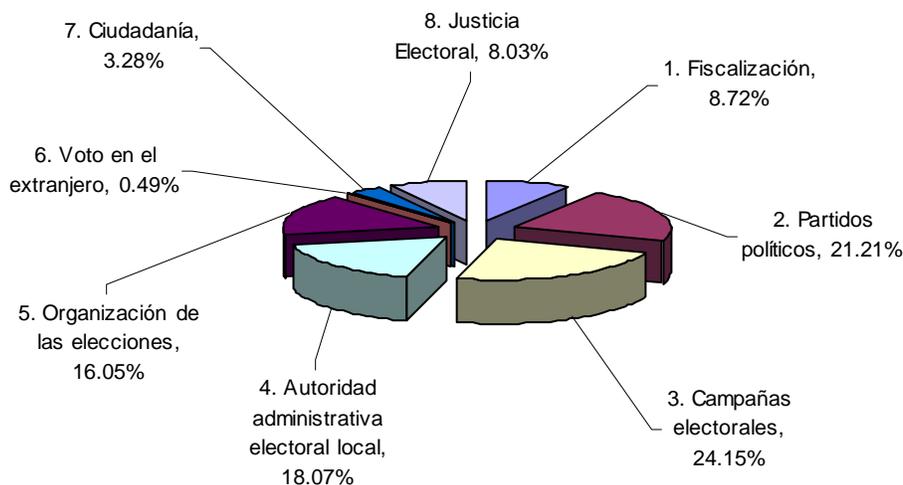
1. Fiscalización
2. Partidos políticos
3. Campañas electorales
4. Autoridad administrativa electoral local
5. Organización de las elecciones
6. Voto en el extranjero
7. Ciudadanía
8. Justicia electoral

<sup>2</sup> Solamente en el caso de las iniciativas presentadas ante el Congreso de Sinaloa no fueron aprobadas.

La definición de los temas se realizó tomando en cuenta la vinculación que pueden tener con las atribuciones y funciones de los órganos electorales locales. Esta clasificación permite desagregar cada una de las iniciativas, obteniendo uno o más registros por iniciativa en la base de datos. El número total de registros con que cuenta la base es de 1,434.

El número de iniciativas presentadas en el agregado de los congresos locales varía de acuerdo al tema. La siguiente gráfica muestra el porcentaje de iniciativas presentadas de acuerdo a los ocho temas generales que se proponen modificar.

**Gráfica 2. Distribución porcentual de las iniciativas por temas generales**



Por su parte, los temas específicos corresponden a elementos de la legislación que clasifican el contenido de las iniciativas en categorías más precisas. En la siguiente tabla se muestra la frecuencia con la que se presentó cada uno de los temas específicos en las iniciativas integradas en la base, ordenados de mayor a menor, para cada uno de los temas generales:

**Cuadro 3. Frecuencia de los temas específicos de las iniciativas presentadas en los congresos locales (2004-2006)**

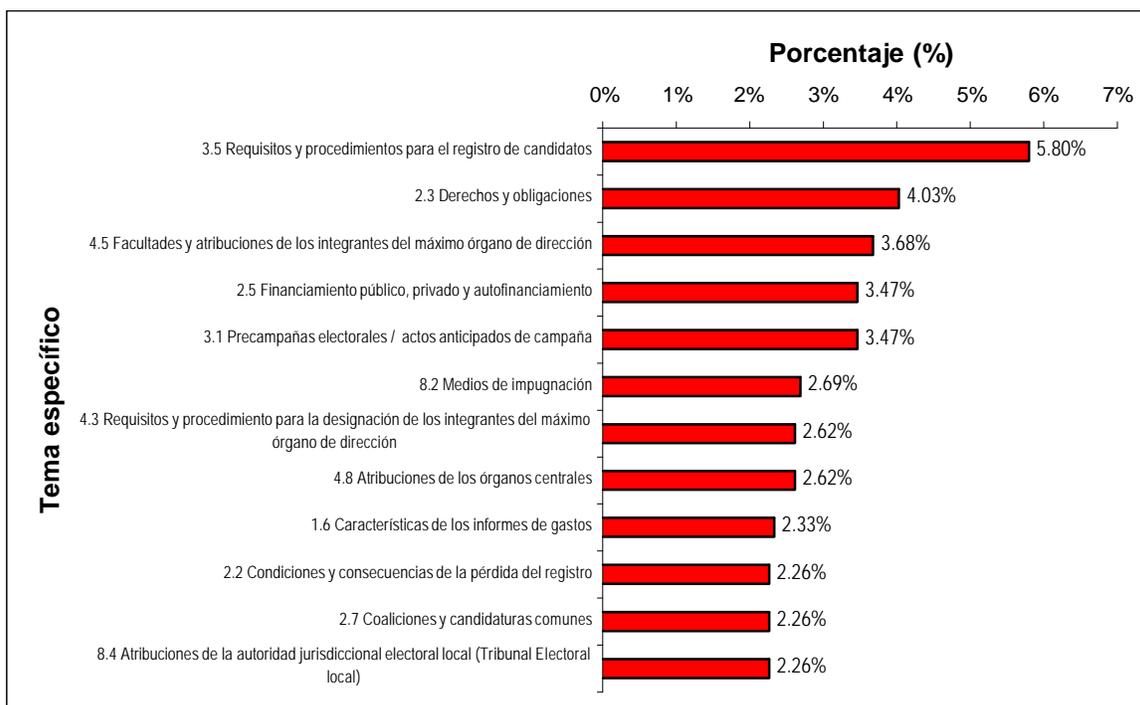
<b>Temas generales y específicos de las iniciativas presentadas (2004-2006)</b>	<b>Frecuencia temática (%)</b>
<b>1. Fiscalización</b>	
1.6 Características de los informes de gastos	2.33%
1.1 Atribuciones y límites del órgano fiscalizador	2.05%
1.2 Procedimientos de fiscalización	1.49%
1.3 Origen, monto y destino de los recursos de los partidos	1.13%
1.4 Régimen de sanciones (derivadas de fiscalización)	1.13%
1.5 Monitoreo de promocionales de los partidos	0.35%
1.7 Recursos de las agrupaciones políticas locales	0.07%
<b>2. Partidos políticos</b>	
2.3 Derechos y obligaciones	4.03%
2.5 Financiamiento público, privado y autofinanciamiento	3.47%
2.2 Condiciones y consecuencias de la pérdida del registro	2.26%
2.7 Coaliciones y candidaturas comunes	2.26%
2.13 Fines, derechos y obligaciones de las agrupaciones políticas locales	2.12%
2.10 Régimen de sanciones (no derivadas de fiscalización)	1.41%
2.1 Constitución y registro	1.13%
2.11 Candidaturas independientes	1.13%
2.12 Características y requisitos de programas de gobierno, plataformas electorales y documentos básicos	0.99%
2.4 Prerrogativas fuera del tiempo de campañas	0.78%
2.6 Frentes y fusiones	0.71%
2.8 Democracia interna	0.21%
2.9 Derechos de los militantes y simpatizantes	0.07%
<b>3. Campañas electorales</b>	
3.5 Requisitos y procedimientos para el registro de candidatos	5.80%
3.1 Precampañas electorales / actos anticipados de campaña	3.47%
3.3 Límites de gastos	2.12%
3.4 Libertad de expresión y propaganda electoral	2.12%
3.11 Distribución / asignación de tiempos en radio y TV	1.98%
3.12 Compra de espacios en radio y TV	1.77%
3.8 Restricciones al tipo y tiempos de la publicidad gubernamental durante campañas electorales	1.20%
3.9 Uso de material reciclable / biodegradable para la propaganda electoral y retiro de propaganda tras las campañas	1.20%
3.14 Regulación de encuestas y sondeos	1.20%
3.2 Duración	0.99%
3.15 Debates	0.78%
3.6 Intervención de terceros / particulares en la contienda (regulación, sanciones)	0.71%
3.7 Intervención de autoridades federales, locales o municipales en la contienda (regulación, sanciones)	0.64%
3.13 Monitoreo de noticiarios	0.21%

<b>Temas generales y específicos de las iniciativas presentadas (2004-2006)</b>	<b>Frecuencia temática (%)</b>
3.10 Atribuciones de las autoridades electorales para regular / sancionar comportamiento de medios de comunicación	0.14%
<b>4. Autoridad administrativa electoral local</b>	
4.5 Facultades y atribuciones de los integrantes del máximo órgano de dirección	3.68%
4.3 Requisitos y procedimiento para la designación de los integrantes del máximo órgano de dirección	2.62%
4.8 Atribuciones de los órganos centrales	2.62%
4.1 Integración del máximo órgano de dirección	1.84%
4.10 Atribuciones y estructura de los órganos desconcentrados	1.63%
4.2 Integración de los órganos de dirección desconcentrados	1.34%
4.4 Requisitos y procedimiento para la designación de los integrantes de los órganos de dirección desconcentrados	1.34%
4.11 Régimen de responsabilidades de los funcionarios electorales	1.27%
4.9 Estructura administrativa central	1.06%
4.6 Límites a los exintegrantes del máximo órgano de dirección para ocupar cargos públicos o de elección popular	0.50%
4.7 Causales y procedimientos para la remoción de los integrantes del máximo órgano de dirección	0.21%
4.12 Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas	0.14%
<b>5. Organización de las elecciones</b>	
5.10 Inicio y desarrollo de la jornada electoral	1.98%
5.1 Geografía electoral (secciones y distritos)	1.84%
5.14 Cómputos definitivos (en los órganos central o desconcentrados): reglas y procedimientos	1.84%
5.9 Integración de mesas directivas de casilla (Insaculación / designación / sustitución de funcionarios de casilla)	1.56%
5.12 Procedimiento para el escrutinio y cómputo de los votos	1.49%
5.16 Elecciones extraordinarias	1.27%
5.5 Homologación de calendarios electorales federal y locales (concurencia)	1.20%
5.8 Documentación electoral: actas y boletas electorales (diseño, manejo, destino)	1.13%
5.2 Padrón electoral y lista nominal de electores	0.85%
5.6 Relación entre el órgano electoral de la entidad y el Instituto Federal Electoral (ámbitos y mecanismos de colaboración)	0.78%
5.17 Duración del proceso electoral	0.71%
5.13 Resultados preliminares y tendencias electorales	0.57%
5.3 Credencial para votar	0.42%
5.7 Casillas especiales	0.35%
5.15 Segunda vuelta	0.21%
5.4 Requisitos y criterios para la compra de materiales electorales	0.07%
5.11 Mecanismos para el cómputo de votos (candidatos no registrados)	0.07%
<b>6. Voto en el extranjero</b>	
6.1 Candidatos migrantes	0.14%
6.4 Requisitos para votar	0.14%

Temas generales y específicos de las iniciativas presentadas (2004-2006)	Frecuencia temática (%)
6.3 Tipo de elección	0.07%
6.5 Procedimiento para la emisión del voto	0.07%
6.6 Campañas electorales en el extranjero	0.07%
6.2 Credencialización	0.00%
<b>7. Ciudadanía</b>	
7.1 Observadores electorales	1.34%
7.4 Procedimientos de democracia directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación del mandato	0.85%
7.3 Derechos ciudadanos indígenas	0.50%
7.2 Participación y abstencionismo electoral	0.42%
7.5 Educación cívica y cultura democrática	0.21%
<b>8. Justicia electoral</b>	
8.2 Medios de impugnación	2.69%
8.4 Atribuciones de la autoridad jurisdiccional electoral local (Tribunal Electoral local)	2.26%
8.3 Sistema de nulidades	1.91%
8.1 Delitos electorales	0.92%
8.5 Atribuciones de la máxima autoridad jurisdiccional local (Tribunal Superior de Justicia local) en materia electoral	0.35%

La siguiente gráfica muestra los temas específicos presentados con mayor frecuencia en las iniciativas de los 32 congresos locales durante el período explorado.

**Gráfica 3. Frecuencia de los temas más recurrentes en las iniciativas presentadas**



Otra variable que se presenta en la BIRLME es la del actor facultado para presentar las iniciativas ante el congreso local de su entidad federativa. En el siguiente cuadro, se muestra el total de iniciativas presentadas por el gobernador del estado, los grupos parlamentarios, los legisladores en individual y otros:

***Cuadro 4. Iniciativas presentadas por actor***

Actor que presentó la iniciativa	Iniciativas
Gobernador	13
Grupo parlamentario	64
Legislador	83
Otros	30
Total	190

Cabe destacar que en el caso de la categoría “Otros” se incluyen las comisiones legislativas, los ciudadanos<sup>3</sup> y en los casos de Querétaro y Coahuila los respectivos institutos estatales electorales.

Con respecto a los partidos que presentaron iniciativas, el siguiente cuadro muestra el porcentaje que cada partido contribuyó en el agregado de los 32 congresos locales<sup>4</sup>.

***Cuadro 5. Porcentaje de iniciativas presentadas por partido político***

Partido político	Porcentaje de iniciativas presentadas
PAN	24.34%
PRI	26.98%
PRD	30.16%
PT	11.11%
PVEM	7.41%
CONVERGENCIA	3.70%
Otros	5.29%

Como podemos apreciar, los partidos con mayor representación a nivel nacional han presentado la mayor cantidad de iniciativas. Por su parte, el 5.29% de las propuestas

<sup>3</sup> Vale la pena mencionar que de las iniciativas presentadas por los ciudadanos, en tres casos (todos en Sinaloa) se trató de iniciativas para crear un nuevo código electoral.

<sup>4</sup> La suma de los porcentajes no es igual a 100 debido a que varias iniciativas fueron presentadas por más de un partido político.

presentadas en los congresos locales provienen de partidos con registro a nivel estatal y diputados independientes<sup>5</sup>.

Por último, la BIRLME presenta información sobre el estatus actual de cada una de las iniciativas dentro del proceso legislativo correspondiente. Sin tomar en cuenta la diversidad de fases en las que se puede encontrar cada iniciativa, se puede observar que el 30.53% han sido aprobadas y publicadas mientras que el 66.84% aun se encuentran sin aprobar<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Los partidos locales son: Asociación por la Democracia Colimense (Colima); Coalición Socialdemócrata (Distrito Federal); Conciencia Popular (San Luis Potosí); Expresión Política Nueva Izquierda (San Luis Potosí), Partido del Centro Democrático de Tlaxcala (Tlaxcala); y el Partido Duranguense (Durango).

<sup>6</sup> De la información enviada por las juntas locales, en cinco iniciativas no se cuenta con la información sobre el estatus que guardan en el proceso legislativo.