



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

**LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO:
EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
1990-2003**

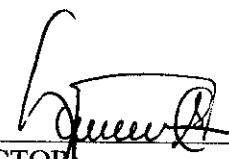
**T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A**

LUIS ALBERTO GARCÍA GUERRERO

MATRÍCULA: 200219473


PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ

ASESOR:
DR. PABLO JAVIER
BECERRA CHÁVEZ


LECTOR:
LIC. MIGUEL
GONZALEZ MADRID



Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

**LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO:
EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
1990-2003**

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

LUIS ALBERTO GARCÍA GUERRERO

MATRÍCULA: 200219473

ASESOR:
DR. PABLO JAVIER
BECERRA CHÁVEZ

LECTOR:
DR. MIGUEL
GONZALEZ MADRID

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAP. 1 PERSPECTIVA TEÓRICA	6
1.- <i>La evolución de la democracia</i>	7
1.1.- La democracia en las ciudades-Estado	8
1.2.- La democracia en los Estados-Nación	11
1.3.- Democracia ideal	15
1.4.- Democracia real	17
2.- <i>Las elecciones y su organización. Elementos principales de la democracia moderna</i>	21
2.1.- Definición de elecciones	21
2.2.- Sistemas electorales y sistemas de partidos	25
2.3.- Los organismos electorales	28
2.4.- La organización electoral	32
2.5.- Imparcialidad	36
CAP. 2 PERSPECTIVA HISTÓRICA	39
1.- <i>La evolución institucional del sistema electoral mexicano (1918-1989)</i>	41
1.1.- La organización electoral 1918-1945	42
1.2.- La organización electoral 1946-1962	44
1.3.- La organización electoral 1963-1976	48
1.4.- La organización electoral 1977-1989	51
1.5.- Consideraciones finales	57

CAP. 3 EL IFE: DISEÑO CONSTITUCIONAL, DESEMPEÑO Y REFORMAS

ELECTORALES. (1990-1994)59

- 1.- Diseño constitucional del Instituto Federal Electoral 61
- 2.- El IFE y el proceso electoral de 1991 75
- 3.- La Reforma Electoral de 1993 79
- 4.- La Reforma Electoral de 1994..... 85
- 5.- El IFE y el proceso electoral de 1994..... 92
- 6.- Consideraciones finales 97

CAP. 4 LA REFORMA DEFINITIVA Y SUS PRUEBAS. LA AGENDA

PENDIENTE Y LA RENOVACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE100

- 1.- La Reforma Electoral de 1996..... 102
- 2.- El IFE y el proceso electoral de 1997 110
- 3.- El IFE y el proceso electoral de 2000.....116
- 4.- El IFE y el proceso electoral de 2003.....124
- 5.- La agenda pendiente y la nueva iniciativa de reforma electoral.....129
- 6.- La renovación del Consejo General del IFE.....137
- 7.- Consideraciones finales..... 145

CONCLUSIONES148

BIBLIOGRAFÍA.....154

INTRODUCCIÓN

El proceso de cambio del sistema político y del sistema de partidos ha ido aparejado de la evolución de las reformas a la Constitución en materia electoral. El tránsito de un sistema político autoritario a uno democrático, junto con la transformación de un sistema de partido hegemónico a un sistema competitivo ha sido gradual, paulatino, con avances y retrocesos.

Para dicho tránsito, los procesos electorales y la organización misma de los comicios han sido el núcleo sustantivo, ya que durante largo tiempo estuvieron marcados por la parcialidad, la desconfianza en los organismos electorales, el fraude y la no competitividad. Las formas siempre fueron cuidadas y preservadas para que venciera el partido heredero de la revolución mexicana.

Para poder entender la transformación tanto del sistema de partidos como del sistema político en su conjunto, el presente trabajo se divide en cuatro capítulos.

En el primer capítulo se establece la base conceptual y teórica necesaria para entender lo que ha sido y es la democracia a través de la historia. Se realiza un recorrido histórico de las formas de gobierno para definir qué es la democracia, para de esa forma establecer qué es lo que se espera de ella. No solamente nos quedamos en el significado etimológico, sino también atendemos a cuál realidad corresponde, cómo se ha ido construyendo y cómo funciona.

Asimismo, se define lo que son las elecciones ya que éstas son el elemento central de la definición moderna de democracia. De esto deriva la importancia de entender cómo se

organizan y entender, además, la relación que invariablemente tienen el sistema electoral con el sistema político y el sistema de partidos.

En el segundo capítulo se hace una revisión histórica del sistema político mexicano (de 1918 a 1988) donde se pone de manifiesto el control que ejercía el gobierno y el partido oficial sobre la organización electoral, dando como resultado un sistema político autoritario y un sistema de partido hegemónico que vieron su crisis en el año de 1988.

El tercer capítulo se centra en analizar la creación del Instituto Federal Electoral, su desempeño durante los procesos electorales que tuvieron lugar en 1991 y en 1994 y las reformas que se llevaron a cabo para fortalecer el sistema electoral, ya que después de la crisis de legitimidad del régimen y la falta de confianza en los resultados de las elecciones y sobre todo en el organismo electoral, se dio un gran reclamo por generar un organismo que garantizara imparcialidad y transparencia en los procesos y resultados electorales.

Por último, en el capítulo cuatro se analiza la reforma electoral de 1996 y los procesos electorales que se llevaron a cabo bajo ese marco legal. Los procesos electorales de 1997, 2000 y 2003 han sido pieza fundamental en la transformación de nuestro sistema político y de partidos ya que de ellos derivó un nuevo mapa político del país donde la repartición de poder cambió de manera radical; situación que se empezaba a manifestar en el ámbito local de las distintas regiones del territorio nacional.

En otro orden de ideas, se establecen los temas que están en la agenda pendiente, tanto de las atribuciones de los integrantes y estructura del IFE como los referentes a otros elementos del sistema electoral, y se compara con la actual propuesta de reforma electoral que presentaron, por una parte el Ejecutivo federal, y por otra la Cámara de Diputados.

Finalmente, también se analiza la renovación del Consejo General del Instituto Federal Electoral, elemento central del funcionamiento y desempeño del organismo electoral. No sobra decir que este ha sido un asunto muy polémico y controversial por la forma en como se eligen a dichos integrantes. El debate se centra en la influencia que de alguna manera tiene el origen partidista en el actuar de los consejeros.

La hipótesis central sobre la que se desarrolla este trabajo es la siguiente: Los cambios electorales iniciados por los presidentes que abrieron paso a la oposición, posibilitaron que ésta presionara cada vez más por la elaboración de nuevas reformas que garantizaran la apertura de espacios políticos y aseguraran la competencia y la transparencia en los procesos electorales. Así, los procesos de cambio en las instituciones políticas y organismos electorales se acentuaron desde la década de 1990; y de ellos surgió el Instituto Federal Electoral, institución que ha jugado un papel absolutamente clave hacia la imparcialidad, la confianza en las instituciones electorales mexicanas y la democratización del país. El IFE cuenta con autoridad suficiente para lograr comprometer a todos los actores políticos, incluso al gobierno, en la aceptación de las reglas vigentes. Además, como en su estructura figuran personas no partidistas, la imparcialidad de sus resoluciones está garantizada.

CAPITULO 1:
PERSPECTIVA
TEÓRICA

1. La evolución de la democracia.

En las sociedades capitalistas de la actualidad, la concepción de la democracia ya no es la misma que la que se tenía en la Grecia Antigua o la que tenía Jean Jacques Rousseau. “Un motivo importante de la confusión en torno a lo que significa democracia en nuestro mundo actual es que aquella se fue desarrollando a lo largo de varios milenios y desde una perspectiva de fuentes diversas... nociones griegas, romanas, medievales y renacentistas se han mezclado con otras de siglos posteriores para generar un desorden teórico y prácticas, que a menudo son, en lo profundo, incongruentes entre sí.”¹ En consecuencia, la democracia ha significado muchas cosas distintas para gente diferente en distintas épocas y lugares.

Debido a esto, es importante definir la democracia porque de esa forma se establece qué es lo que se espera de ella; pero no solamente nos debemos quedar en el significado etimológico, sino también entender a cuál realidad corresponde, cómo se construye y cómo funciona. Así, para decir que un país -o específicamente un gobierno- es democrático, se debe comparar la democracia prescriptiva o ideal con la democracia en los hechos reales.

Para llegar a comprender, entonces, qué es la democracia, en esta parte del capítulo es conveniente hacer primero una revisión histórica muy breve para entender la democracia en la antigüedad y las adiciones que se fueron haciendo a través del tiempo, tanto en la práctica como en el concepto. En segundo lugar, es necesario establecer tanto las condiciones que manifiesta una democracia ideal como las condiciones necesarias, más no suficientes, para que exista un gobierno democrático en la práctica.

¹ Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos.*, 2da edición, Ediciones Paidós, España, 1993, Pág. 10

1.1.- La democracia en las ciudades-Estado.

Fue en torno al año 500 a.C. cuando en la antigua Grecia se establecieron sistemas de gobierno que permitieron la participación popular. Fue también ahí mismo donde surgió el término democracia el cual “de acuerdo con su significado original, quiere decir gobierno del pueblo por el pueblo. El término democracia y sus derivados provienen de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *cratos* (poder o gobierno). La democracia es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el gobierno no es sólo el objeto del gobierno sino también el sujeto que gobierna.”²

En la Grecia antigua, que estaba compuesta por varias ciudades independientes, el tipo de democracia era directa ya que la población era poco numerosa y las deliberaciones se realizaban en asambleas (*ekklesia*) a las que acudía la mayor parte de la población. Esta forma de gobierno en la cual el pueblo participaba de manera continua en el ejercicio del poder era una democracia autogobernante y, como la mayoría de las cosas, tenía sus limitaciones. Por un lado, no incluían a toda la población por considerar a algunos individuos como incapaces para tomar decisiones; y por otro lado, no reconocían la universalidad de la libertad o igualdad. Estos derechos eran sólo para las personas de una *polis* y así la democracia griega quedó restringida a sistemas políticos pequeños.

Es importante señalar que la mayoría de los autores que debaten sobre la democracia, establecen que las ciudades de la Grecia Clásica tenían Estado, por eso comúnmente las denominan ciudades-Estado; pero de acuerdo con Giovanni Sartori, el “referente de la

² Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, 5ta edición, IFE, México, 2001, Pág. 15

democracia antigua no fue para nada una ciudad-Estado, fue una ciudad-comunidad; una ciudad sin Estado”.³ El argumento que da es que la palabra Estado no apareció en el vocabulario político sino hasta la edad media cuando se gestaron las formaciones políticas de Florencia, Venecia y otras ciudades italianas. Así, la palabra Estado se empieza a utilizar, y se convierte en pieza importante del léxico político, sólo cuando comienza a “designar un dominio caracterizado por la presencia estructural, impersonalidad y efectivo control territorial sobre el territorio en que se presume jurisdicción”.⁴

Continuando con la vida política de los griegos, los cargos públicos eran asignados por medio del sorteo y su duración era muy breve. De esta manera, todos los ciudadanos tenían la posibilidad de ser elegidos al menos una vez a lo largo de su vida para ocupar algún cargo importante.

Sin embargo, así como floreció la *polis* democrática, de la misma forma pereció ya que fue incapaz de crecer debido a que los ciudadanos estaban limitados a participar sólo en un territorio determinado, y la misma participación y derecho a voto estaba limitado a aquellos ciudadanos que hubieran nacido en la ciudad, dejando fuera a mujeres y esclavos.

Aproximadamente en el mismo periodo que fue introducido el gobierno popular en Grecia, también hizo su aparición en la ciudad de Roma; gobierno al cual se le denominó república por su significado en latín: *res* por cosa o asunto y *publicus* por público.

Al igual que en las ciudades griegas, el derecho a participar estaba restringido en sus comienzos a los patricios o aristócratas. Pero gracias a la conquista de territorios y a su

³ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, 1ra ed., Taurus, México, 2003, Pág. 202

⁴ *Ibidem*, Pág. 203

expansión, la república romana otorgó por lo general la ciudadanía a los pueblos conquistados, lo cual los autorizaba para gozar de los privilegios y derechos de aquella.

Debido también a esa expansión y otorgamiento de derechos, “Roma nunca adaptó adecuadamente sus instituciones de gobierno popular al inmenso aumento del número de ciudadanos y de las grandes distancias geográficas”.⁵ En efecto, debido a las grandes distancias que existían entre los distintos territorios conquistados, el asistir a las asambleas a la ciudad de Roma era casi imposible, dando esto por resultado un sesgo en la participación ciudadana.

Aunado a ese enorme defecto, las agitaciones civiles, la militarización, las guerras y la corrupción fueron afectando la existencia de la república dando como resultado su desaparición y la desaparición de todo vestigio de gobierno popular en el sur de Europa.

“Aunque la República romana duró considerablemente más que la democracia ateniense...perezó con la dictadura de Julio César. Tras su asesinato en el 44 a.C., una república que antes era dirigida por sus ciudadanos se convirtió en un imperio gobernado por sus emperadores”⁶. Solamente, después de varios siglos, las prácticas democráticas volverían a aparecer con los gobiernos republicanos en algunas de las ciudades libres de Italia.

Un poco antes de la Edad Media, digamos en el 1100 d.C. resurgieron las prácticas democráticas en las pequeñas ciudades-Estado⁷; aunque al igual que en Grecia y Roma de

⁵ Dahl, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, 1ra ed. Taurus, España, 1999, Pág. 20

⁶ *Ibidem*, Pág. 21

⁷ Aquí si ya podemos utilizar el término ciudad-Estado, ya que si recordamos lo que establece Sartori, fue en la edad Media cuando la palabra “Estado” entra al vocabulario político.

antes de Cristo, la participación se restringió; ahora el derecho sólo era para los miembros de las clases altas. Estas prácticas se llevaron a cabo en Alemania, Flandes y principalmente en las ciudades italianas de Florencia, Venecia y Roma.

Estas repúblicas se mantuvieron durante más de dos siglos, pero sin embargo más o menos a mediados del siglo XIV comenzaron a sucumbir. Además de que a medida que el feudalismo desaparecía, surgía, a su vez, una clase media comercial y rica que disponía del dinero y el tiempo necesarios para participar en asuntos de gobierno. Todo esto englobado dentro de la transformación de las ciudades-Estado en Estados nacionales.

1.2.- La democracia en los Estados-Nación.

Con el desarrollo de los gobiernos republicanos en Roma y Venecia se estableció que los mejores sistemas políticos eran aquellos en que los ciudadanos eran iguales en aspectos importantes y eran independientes unos de otros. La tarea de los republicanos consistió en elaborar una constitución que reflejará y equilibrará los intereses de los muchos proporcionando un gobierno mixto con elementos de la democracia, de la aristocracia y de la monarquía.

En este sistema de gobierno, los aristócratas gobernaban de acuerdo a los intereses del pueblo, pero no exclusivamente en su interés: hacían hincapié en que el gobierno mixto equilibrara los intereses y procuraban que dichos intereses quedaran reflejados en la monarquía. Así pues, este republicanismo no dirimía la concentración del poder por lo cual surgió un republicanismo radical que reemplazó la idea de un gobierno mixto por una nueva: la separación constitucional e institucional de poderes. Asimismo, este

republicanismo no fue eficaz ante el crecimiento de la población y no cumplió con el objetivo de democratización de los grandes Estados nacionales; motivo por el que tuvieron que adaptarse a nuevas instituciones y formar otro régimen de gobierno con la preservación del principio de división de poderes: el representativo.

Este sistema “implicaba una participación de los ciudadanos en la cosa pública, participación que se ejercía bajo la forma y en la medida de la elección.”⁸ De esta manera, las elecciones se establecieron como el método para elegir a los individuos que acudirían a las deliberaciones o para elegir a los gobernantes.

“La representación no fue un invento de los demócratas sino el desarrollo de una institución medieval del gobierno monárquico y aristocrático. Sus inicios han de encontrarse principalmente en Inglaterra y Suecia, en las asambleas convocadas por los monarcas o a veces por los mismos nobles para tratar importantes cuestiones de Estado como la recaudación de impuestos, las guerras, la sucesión real, etc.... Ya para el siglo XVIII varios autores comenzaron en reparar en algo que ya habían visto con anterioridad, y es que la democracia podía cobrar una nueva forma y dimensión si a la idea democrática del gobierno del pueblo se le adjuntaba la práctica no democrática de la representación....Una pocas generaciones después de Montesquie y Rousseau, la representación ya era ampliamente aceptada por los demócratas y republicanos como una solución que eliminaba las antiguas limitaciones de tamaño de los países democráticos y convertía a la democracia de una doctrina sólo apropiada para ciudades-Estado pequeñas en otra que era aplicable a las grandes naciones de la edad moderna.”⁹ Esta construcción de una democracia a gran

⁸ Cotteret, Jean Marie, *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau S.A., España, 1973, Pág. 8-9

⁹ Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos.*, 2da edición, Ediciones Paidós, España, 1993 Pág. 41

escala que surgió de la necesidad de que millones de ciudadanos participaran en la vida política fue a través de la representación.

De esta forma surgieron las democracias modernas, las cuales sólo pueden ser representativas; es decir, deben basarse en el principio de la representación política. Esto es así porque con este procedimiento se disminuye la contrariedad de opiniones y las deliberaciones para la toma de decisiones la hacen unas cuantas personas. Entonces, la elección de los representantes y de los gobernantes, que se basa en la regla de mayoría, se convirtió en el mecanismo principal de la democracia; y, además, “gracias a su repetición periódica, el pueblo puede enjuiciar constantemente, por medio del voto, a los gobernantes quitando o refrendando su confianza y con ello incidiendo, aunque de manera indirecta, en la conducción de los asuntos políticos”.¹⁰

También se deriva de la celebración periódica de elecciones la rotación de los gobernantes, que de igual manera es un principio fundamental de la democracia para que el poder no recaiga en una o varias personas durante largos periodos.

Ahora bien, no sólo la elección es el procedimiento fundamental en la actualidad para definir a la democracia; ya que para que se pueda llevar a cabo la representación es necesaria la existencia de partidos políticos que postulen candidatos a elección popular. Esta necesidad surgió de la ampliación de las sociedades y de la extensión del sufragio, lo que tuvo por consecuencia, que en las sociedades modernas cada vez más millones y millones de ciudadanos pudieran ejercer su derecho al voto.

¹⁰Fernández Santillán, José F., *La democracia como forma de gobierno*, 4ta edición, IFE, México, 2001, Pág. 23

Después de una revisión de la democracia clásica y algunas características de su evolución, principios y herramientas adicionados, se puede afirmar que la democracia moderna es, en suma, “un conjunto de procedimientos encargados de hacer viable el principio fundamental de la soberanía popular, el gobierno del pueblo por el pueblo. Se trata, por ende, de una democracia política, en la medida de que es básicamente un método para formar gobiernos y legitimar sus políticas. Se trata de una democracia formal, por que como método es independiente de los contenidos sustanciales; es decir, de las políticas y programas concretos que las diversas fuerzas políticas promueven. Y se trata, además, de una democracia representativa, por cuanto la legitimidad de dichos gobiernos y políticas debe expresar la voluntad de los ciudadanos o, por lo menos, contar con el consenso explícito de los mismos.”¹¹

Entonces, generalmente las democracias modernas giran en torno a los procesos electorales, al principio de mayoría y a la transmisión del poder que supone la representación; son conjuntamente electorales y representativas. “De esta manera, la selección y elección democrática de los representantes y funcionarios se convierte en un momento esencial. Por ello buena parte del juego democrático tiene que ver con las instancias, formas y estrategias relacionadas con los procesos electorales, pues es en estos procesos donde el pueblo soberano hace pesar directamente su poder mediante el voto.”¹²

Al hablar de democracias modernas, inmediatamente se infiere la pluralidad de las mismas. Se podría pensar entonces que existen varios tipos de democracia, pero en realidad la

¹¹Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Op. Cit.*, Pág. 24

¹²Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Op. Cit.*, Pág. 23

democracia es sólo una; la democracia sin adjetivos sólo se refiere a la democracia política. Mientras que con adjetivos o a nivel empírico, la democracia puede ser de tipos diversos.

Ante este dilema, es necesario poner de manifiesto que la democracia en singular, como la llama Sartori, es la democracia ideal, y que la democracia en plural, es decir, diversos tipos de democracia, es la que se da en los hechos. De esta manera, es importante señalar las condiciones de la democracia ideal (lo que debería ser) y las condiciones necesarias – no suficientes- para que en la práctica se realice la democracia (lo que es).

Para algunos autores la distinción es entre democracia prescriptiva y descriptiva (Sartori), para otros es entre normativa y empírica (Rafael del Águila) y, para otros es entre ideal y real (Robert Dahl). Nosotros nos referiremos a las condiciones para ambas situaciones tomando como referencia a Robert Dahl.

1.3.- Democracia ideal.

Dahl indica al menos cinco criterios para poder identificar o denominar a un gobierno como democrático. Es decir, la democracia idealmente cuenta con las siguientes condiciones¹³:

- Ü *Participación efectiva*: que se refiere a la posibilidad y oportunidad de que todos los miembros de una comunidad expresen sus ideas y puntos de vista.
- Ü *Igualdad del voto*: que hace referencia a que el voto de cualquier ciudadano debe tener el mismo valor; es decir, todo voto debe de tener el mismo peso.

¹³ Para mayor detalle vease Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, 1ra ed. Taurus, España, 1999, Pág. 47-48

- Û *Comprensión ilustrada*: Indica que todo miembro debe tener la posibilidad de instruirse o informarse sobre las políticas que se han de aplicar.
- Û *Control de la agenda*: esto quiere decir que cada miembro de la comunidad debe tener la posibilidad de decidir que asuntos han de incorporarse a la agenda.
- Û *Inclusión de los adultos*: Este criterio hace alusión a que la mayoría de los adultos deben tener los derechos de ciudadanía.

Aunado a estos criterios que son indiscutibles en la democracia de forma ideal, están las características de por qué también un gobierno democrático es deseable. Es decir, la democracia posee ciertas características o ventajas que la hacen deseable para la mayoría de la gente. Entre estas ventajas se encuentran:

1. La democracia ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados.
2. La democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar.
3. La democracia asegura a sus ciudadanos un ámbito de libertad personal mayor que en cualquier alternativa factible a la misma.
4. La democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales.
5. Sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, es decir, que vivan bajo las leyes de su propia elección.
6. Solamente un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral.
7. La democracia promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible.

8. Sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política.
9. Las democracias representativas no se hacen la guerra entre sí.
10. Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos.¹⁴

Así pues, los criterios de una democracia junto con las características deseables son los elementos que se conjugan en una democracia, pero hay que recalcar que, tal democracia sólo es ideal. Pasemos ahora a identificar las características o condiciones necesarias para que un gobierno sea democrático en los hechos.

1.4.- Democracia real.

La construcción de gobiernos democráticos en los Estados nacionales varió en formas y lugares. Ahora bien, si denominamos a la democracia actual como representativa, debemos hacer referencia a los mínimos que debe poseer para ser calificada así.

En otras palabras, "sí un país ha de gobernarse democráticamente...debe poseer ciertos arreglos, prácticas e instituciones políticas que significarán un importante avance, aunque no completo, hacia la consecución de los criterios democráticos ideales."¹⁵ Tales instituciones políticas de un gobierno representativo son:

¹⁴ *Ibidem*, Pág. 72

¹⁵ *Ibidem*, Pág. 97

- Ü *Cargos públicos electos.* En este aspecto, un elemento sustantivo para poder elegir a los representantes son los partidos políticos. De esta manera los ciudadanos resultantes electos detentan el control político-administrativo.
- Ü *Elecciones libres, imparciales y frecuentes.* Las elecciones son necesarias para asignar a los ciudadanos en los cargos públicos y deben de ser conducidas con imparcialidad en donde cada ciudadano es libre de elegir la opción que mas le convenga. Además, las elecciones deben de ser frecuentes; de lo contrario, los ciudadanos perderían un sustancial grado de control sobre los cargos electos.
- Ü *Libertad de expresión.* Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin peligro a un castigo severo, sobre asuntos políticos, incluyendo la crítica de los cargos públicos, el gobierno, el régimen político, el orden socio-económico, y la ideología prevaleciente. Sin esta libertad los ciudadanos acabarían perdiendo su capacidad de influir en la agenda de las ediciones políticas.
- Ü *Acceso a fuentes alternativas de información.* Los ciudadanos tienen derecho de solicitar fuentes de información alternativa e independiente de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similar. Fuentes que no estén bajo el control del gobierno o dominadas por cualquier otro grupo o concepción política específica.
- Ü *Autonomía de las asociaciones.* Los ciudadanos tienen también el derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes. Esto es así por que en la democracia a gran escala las asociaciones políticas son necesarias.

Ü *Ciudadanía inclusiva*. Todo adulto que resida permanentemente en el país y esté sujeto a sus leyes debe de contar con derechos y obligaciones.¹⁶

Sólo queda por decir que estas democracias modernas que son representativas son muy diferentes de la democracia antigua, nada hay en común, o lo que podrían tener en común es solamente el nombre. Es decir “sólo hay homonimia (tienen el mismo nombre) pero difieren en su significado..., no comparten ni la unidad política sobre la que operan, ni sus instituciones, ni lo que se entiende por ciudadanía.”¹⁷

Dados los elementos e instituciones políticas de este tipo de democracias representativas, se les han denominado *poliarquías*, término que deriva de las palabras griegas que significan “muchos” y “gobierno”. “La poliarquía se define como un sistema político en el que existen las siguientes condiciones, en grado relativamente importante:

Durante el período de la votación:

1. Cada miembro de la organización lleva a cabo los actos que constituyen una expresión de preferencia, entre las alternativas programadas, o sea, vota.
2. Al tabular dichas expresiones (votos), el valor asignado a la elección de cada individuo es idéntico.
3. Se declarará alternativa vencedora a aquella con el mayor número de votos.

¹⁶ Para más detalle sobre estas instituciones políticas revisar Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, 1ra ed. Taurus, España, 1999, Pág. 100-114

¹⁷ Rivero, Ángel, “Representación política y participación” en Rafael del Águila (editor), *Manual de ciencia política*, 2da edición, Editorial Trotta, Madrid, 2000, Pág. 220

Durante el período anterior a la votación;

4. Cualquier miembro que perciba un conjunto de alternativas, de la que por lo menos una considere preferible a cualquiera de las alternativas que están programadas, puede incluir su(s) alternativa(s) preferidas entre las que están programadas para la votación.
5. Todos los individuos poseen información idéntica sobre las alternativas.

Durante el período posterior a la votación;

6. Las alternativas (dirigentes o políticas) con el mayor número de votos desplazan a las demás alternativas con menor número de votos.
7. Se ejecutan las órdenes de los funcionarios elegidos.

Durante la etapa entre elecciones puede ocurrir que:

- 8.1. Todas las decisiones entre las elecciones son subordinadas o ejecutorias ante aquellas a las que se llegue durante la etapa de las elecciones, es decir, en un sentido, las elecciones están controlando.
- 8.2. Las nuevas decisiones durante el período entre las elecciones están gobernadas por las siete condiciones anteriores aunque operando bajo circunstancias institucionales más bien diferentes.
- 8.3. Ambas cosas.¹⁸

Es necesario decir que toda democracia que se ha instaurado nunca ha alcanzado un grado de perfección que contenga todos los elementos que se acaban de señalar, o que lleve a cabo los criterios ideales también antes mencionados.

¹⁸ Dahl, Robert A., *Un prefacio a la teoría democrática*, 1ra ed., Edit. Gernika, México, 1987, Pág. 110-111

2.- Las elecciones y su organización. Elementos principales de la democracia moderna.

Como apuntamos en el apartado de la democracia en los Estados-Nación, las elecciones se establecieron como el método democrático para elegir a los individuos que acudirían a las deliberaciones o para elegir a los gobernantes. De esta manera, las elecciones son imprescindibles -con ciertas condiciones- para que se desarrolle en armonía la vida democrática de un país, o incluso, para que se consolide el proceso democrático.

Pasemos ahora a desarrollar todo lo que tiene que ver con las elecciones en una democracia actual y con su organización, junto con los tipos de sistemas de electorales que se pueden adoptar en los distintos países.

2.1.- Definición de elecciones.

Las “elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo.”¹⁹ Sin embargo, cabe señalar que esta técnica de designación de representantes no es exclusiva de las democracias.

La definición del término “elecciones” conlleva en la misma palabra un aspecto fundamental: para poder elegir debe existir una pluralidad de opciones de entre las cuales optar libremente por una de ellas. De esto se deriva también el tipo de elecciones y el tipo sistema político de cada país, entendido éste como “cualquier conjunto de instituciones, de

¹⁹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 1ra ed. UNAM-FCE, México, 1994, Pág. 9

grupos y procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca.”²⁰

Ahora bien, las elecciones son de gran importancia para las democracias occidentales ya que son la base del concepto de la democracia liberal y representan la forma principal de participación de la población en el proceso político. En pocas palabras, no hay democracia si no existen elecciones libres y competidas. Además, las elecciones son la fuente de legitimidad del sistema político.

De acuerdo con Dieter Nohlen, los tipos de elecciones²¹ que existen son los siguientes:

Elecciones competitivas: Éstas existen cuando hay varias opciones entre las cuales elegir, y cuando tal elección se realiza libremente, además de que tales condiciones deben estar garantizadas legalmente. Este tipo de elecciones sólo se presentan en sistemas democráticos.

Elecciones semicompetitivas: Se presentan cuando la oportunidad y libertad de elegir son, de alguna manera, limitadas. Este tipo de elecciones se dan en los sistemas autoritarios y sólo sirven para estabilizar al propio sistema.

Elecciones no competitivas: Son el tipo de elecciones donde la oportunidad y libertad de elegir no existe. Este tipo de elecciones se presentan en los sistemas totalitarios donde no hay variedad de opciones por que sólo existe un partido único.

²⁰ Urbani, Guiliano, *Sistema político* en Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola, *Diccionario de política. Tomo II*, 1ra ed. en español, Siglo XXI editores, México, 1982, Pág. 1522

²¹ Nohlen, Dieter, *Op. Cit.*, Pág. 10

Las elecciones también tienen funciones que cumplir en los sistemas políticos, pero existen factores estructurales que las determinan. Tales factores son:

“1) La estructura del sistema social: clases, estratificación social, etnias, religión, grupos de presión, y profundidad de los antagonismos sociales; 2) La estructura del sistema político: sistema parlamentario o presidencial: predominio del parlamento o del jefe de gobierno; organización de Estado: unitaria o federal, competencia o concordancia como pauta de conciliación de conflictos, y; 3) La estructura del sistema de partidos: número de partidos políticos, tamaño de los partidos y distancia ideológica entre los partidos.”²²

Teniendo en cuenta estos factores estructurales, ahora pasemos a describir las funciones de las elecciones, las cuales se pueden resumir en tres:

1.- *Producir representación*: Se trata de producir “un cuerpo representativo que se ocupe de asuntos públicos... Las alternativas para la cual se constituye tal cuerpo son: representación de intereses o de opiniones, representación personal o territorial, representación de clase o de otros grupo (religioso, profesional, étnico, etc.) representación de individuos o de la colectividad, etc. Todas ellas han sido consideradas por la teoría del gobierno representativo, que ha experimentado una evolución histórica.”²³

2.- *Producir gobierno*: Se trata de facilitar la gestión de programas políticos viables, mediante la designación de líderes y equipos con capacidad y posibilidad de llevarlos a la práctica...Debe producirse gobierno en un doble sentido: la formación de un Ejecutivo y la adecuación estable de sus decisiones a las preferencias mayoritarias de la sociedad.

²² *Ibidem*, Pág. 16

²³ Vallès, Joseph M. y Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, 1ra ed. Ariel, España, 1997, Pág. 17

Gobierno y gobernabilidad serán pues, las consecuencias que se persiguen con el proceso electoral.”²⁴

3.- *Producir Legitimidad*: Se trata de “producir legitimidad en beneficio de los titulares del poder constituido...Mediante las elecciones se trata de conseguir que quienes ejercen la acción de gobierno sean percibidos como los justos titulares de tal posición, más allá de las discrepancias sobre sus acciones particulares.”²⁵

Es importante decir que las elecciones también tiene la función de reclutar a las élites políticas, y que gracias a su repetición periódica aseguran la rotación de los gobernantes y en consecuencia los cambios de gobierno.

Finalmente, cabe señalar que para poder llevar a cabo las elecciones en los sistemas democráticos, éstas deben realizarse bajo los principios siguientes:

- a) *Igualdad*, lo que se refiere a que el voto de cualquier ciudadano debe tener el mismo peso y valor;
- b) *Libertad*, que indica que la emisión del voto debe ser sin presión y sin coerción;
- c) Deben ser *directas*, que hace referencia a que el elector determina a los titulares de los puestos públicos y;
- d) Deben ser *secretas*, que significa que la decisión del elector no debe ser conocida por otros.

²⁴ *Ibidem*, Pág. 21-22

²⁵ *Ibidem*, Pág. 25

2.2.- *Sistemas electorales y Sistemas de partidos.*

La emisión del voto constituye un momento clave en el nacimiento y conservación de las democracias representativas. Asimismo, la emisión pertenece a un proceso electoral que formalmente se ajusta a un determinado sistema electoral. El sistema electoral se define como “el conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configuran el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en las preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política.”²⁶ De esta definición se deduce que los sistemas electorales son elementos que forman parte de los sistemas políticos y mantienen correlación y se influyen mutuamente. Así, podemos decir que no existe sistema electoral políticamente neutro; todo sistema electoral es producto de decisiones políticas que buscan que sus efectos satisfagan ciertos intereses.

Los elementos que configuran los sistemas electorales son: “la circunscripción electoral, las formas de las candidaturas, los modos de expresión del voto, los modos de escrutinio o fórmulas electorales, las primas electorales y las barreras electorales de exclusión.”²⁷

Los sistemas electorales ofrecen variaciones sin fin, empero, se pueden clasificar en tres:

-*Sistemas de Representación Proporcional o (RP).* Este fue diseñado deliberadamente para producir una correspondencia fiel entre la proporción del número

²⁶ Vallés, Joseph M. y Bosch, Agustí, *Op. cit.*, Pág. 33

²⁷ Hernández Bravo, Juan, “*Los sistemas electorales*” en Rafael del Águila (editor), *Manual de ciencia política*, 2da edición, Editorial Trotta, Madrid, 2000, Pág.370

total de votos atribuidos a un partido en las elecciones y la proporción de escaños que obtiene el partido en la Legislatura.”²⁸

-*Sistemas de Representación Mayoritaria*. Son sistemas donde se elige a un único candidato de cada circunscripción y vence el candidato con mayor número de votos, relativa o absolutamente.

-*Sistema electoral mixto*. Este tipo es una combinación de los dos sistemas anteriores (mayoría y RP).

A manera de corolario, podemos decir que para analizar un sistema electoral lo debemos de hacer desde una doble perspectiva: por un lado, una jurídica, que nos revela los elementos del sistema sujetos a una regulación legal; por otro, una politológica, que hace referencia a la actuación de los diferentes actores que operan en el escenario electoral.²⁹

Ahora bien, como mencionamos anteriormente, el sistema electoral y el sistema político se influyen mutuamente; de igual manera se influyen el sistema electoral y el sistema de partidos. Es decir, “la influencia de un sistema electoral en un sistema de partidos determinado es recíproca, y los sistemas electorales no sólo pueden inducir efectos autónomos en los sistemas de partidos, sino ser también, y sobre todo, el resultado de la correlación de fuerzas políticas, las estrategias partidistas y las condiciones sociales.”³⁰

²⁸ Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, 1ra ed. Taurus, España, 1999, Pág. 152

²⁹ Para más detalle revisar Vallés, Joseph M. y Bosch, Agustí, *Op. cit.*, Pág. 334

³⁰ Hernández Bravo, Juan, *Op. Cit.*, Pág.350

Así pues, por sistema de partidos “se entiende la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado. Los elementos de un sistema de partidos son: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su relación con la sociedad o con grupos sociales, y, f) su actitud frente al sistema político.”³¹

Giovanni Sartori es quien mejor toma en cuenta estos elementos y hace una clasificación de los sistemas de partidos más amplia, ya que la clasificación tripartita de los sistemas ya era insuficiente. En su clasificación, Sartori desglosa en tres categorías el tradicional bloque unipartidista; y asimismo, desglosa en dos el bloque del multipartidismo. Además agrega una última categoría a la que llama de atomización. De esta manera, la clasificación que presenta Sartori de los sistemas de partidos es la siguiente:

1. De partido único.
2. De partido hegemónico.
3. De partido predominante
4. Bipartidista
5. De pluralismo limitado
6. De pluralismo extremo
7. De atomización.³²

El sistema de partido único es donde el poder político lo monopoliza un sólo partido; el sistema de partido hegemónico permite la existencia de otros partidos pero en situación de subordinación; el sistema de partido predominante es aquel en donde un partido obtiene la

³¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 1ra ed. UNAM-FCE, México, 1994, Pág. 38

³² Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, 1ra reimp, Editorial Alianza, España, 1987, Pág. 160

mayoría absoluta en varias elecciones y no esta sujeto a la alternancia del poder, el sistema bipartidista es en el cual dos partidos compiten por una mayoría absoluta la cual puede ser para cualquiera de ellos; el sistema pluralista limitado contiene de tres a cinco partidos; y el pluralismo extremo contiene de seis a ocho partidos. Finalmente, el sistema atomizado es en el que existen demasiados partidos políticos. Ahora bien, las clases de pluralismo limitado y extremo, debido a su fragmentación, su puede dividir en pluralismo moderado que es cuando el sistema esta fragmentado pero no polarizado; y en pluralismo polarizado que es cuando el sistema esta fragmentado y polarizado.

Otros aspectos importantes que también son característicos de los sistemas de partidos son la competencia y la competitividad. “La competencia es una estructura o una regla del juego. La competitividad es un estado concreto del juego.”³³ En la medida que estos factores sean satisfechos, los sistemas y regímenes políticos podrán ser calificados como democráticos.

Finalmente, vemos que los efectos de los sistemas electorales sobre el sistema político y sobre el sistema de partidos dependen de las relaciones mutuas que se establezcan entre todos sus elementos, dando como resultado tipos específicos de sistemas y regímenes.

2.3.- Los organismos electorales.

Los organismos electorales han sido una de las preocupaciones más notorias de los constituyentes. Por organismos electorales entenderemos a “las instituciones encargadas de

³³ *Ibidem*, Pág. 260

la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales.”³⁴ Así pues, los organismos electorales nacen en todos los países para hacer frente a una operación tan compleja y políticamente relevante como unas elecciones.

Un organismo electoral puede adoptar una de entre distintas formas. Puede ser:

- Organismo administrativo temporal.
- Organismo administrativo permanente.
- Organismo independiente, ya sea temporal o permanente.
- Organismo partidizado temporal o permanente.
- Organismo mixto partidizado-apartidista.
- Organismo judicial especializado.
- Ministerio de gobierno.
- Organismo descentralizado.³⁵

Ahora bien, las responsabilidades de un organismo electoral pueden ser divididas en dos categorías distintas: administrativas y de supervisión. El organismo electoral de tipo administrativo lleva a cabo las funciones electorales, entre las cuales figuran:

- Integración y actualización del registro o lista de electores.
- Delimitación de distritos electorales.
- Promoción de educación cívica y del votante.
- Registro de partidos políticos
- Registro de candidatos

³⁴ Jaramillo, Juan, “*Los órganos electorales supremos*” en Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Zovatto, Daniel, *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, 1ra ed., FCE-IFE-TEPJF, México, 1998, Pág. 206

³⁵ Información disponible en <http://www.aceproject.org/main/espanol/em/emb02.htm>

- Organización de las elecciones.
- Capacitación de oficiales electorales, partidos políticos y candidatos
- Impresión de papeletas.
- Suministro de equipo.
- Monitoreo de los gastos de candidatos.
- Resolución de quejas, controversias e impugnaciones³⁶

El organismo de supervisión vigila y supervisa las actividades del proceso de administración electoral. Este último puede ser más un organismo electoral de carácter judicial, y entre sus funciones se encuentra:

- Asegurar que los responsables de la administración de la elección sean capacitados y actúen imparcialmente.
- Garantizar que se establezcan procedimientos de votación coherentes y que se hagan del conocimiento de los electores.
- Asegurar que el registro de electores, la actualización de las listas electorales y los procedimientos de votación, resulten apropiados con la asistencia de observadores electorales internacionales.
- Estimular a los partidos, candidatos y medios de comunicación para que acepten y adopten un código de conducta que regule las campañas y el periodo electoral.
- Garantizar la integridad de la votación a través de medidas apropiadas para prevenir votaciones dobles, múltiples u otros tipos de fraudes.
- Asegurar la integridad del proceso de escrutinio de votos.

³⁶ *Ibid.*

- Anunciar los resultados electorales y facilitar cualquier transferencia de la autoridad.³⁷

De la forma en como lleven, a cabo todas estas funciones el organismo electoral depende que las elecciones puedan o no ser juzgadas como libres y competitivas y, en último término, aceptadas como fuente legítima de poder. Asimismo, depende de los organismos electorales, que son la autoridad en materia electoral, que todo el proceso electoral se desarrolle en términos de igualdad de oportunidades entre todos los contendientes.

También, “la autoridad electoral suele estructurarse de manera piramidal, con órganos delegados en cada uno de los niveles territoriales donde va a desarrollarse la elección y con la función de ordenarla y supervisarla en cada uno de ellos.”³⁸

En general, se ha tenido un gran favoritismo progresivo a crear organismos electorales especializados con calidad de independientes de los tres poderes estatales tradicionales, y con carácter de permanentes.

Es importante mencionar algunas otras características que forman parte de los organismos electorales, tales como la relación entre el organismo nacional con los organismos inferiores; la necesidad de que para sesionar y tomar decisiones se requiere de la mayoría de sus integrantes (cuando son colegiados), o sin necesidad de esto cuando los organismos son unipersonales; que su presupuesto es fijado por los poderes Ejecutivo o Legislativo; que en la designación de sus integrantes participan el presidente de la república, o el congreso, los partidos políticos y los designados no deben estar activos políticamente, que su duración de ejercicio no debe coincidir con periodos electorales y, finalmente, que la

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Vallès, Joseph M. y Bosch, Agustí, *Op. cit.*, Pág. 17

remoción de alguno de los funcionarios, sólo puede ser por violaciones a la Constitución o por delitos.³⁹

2.4.- La organización electoral.

La organización del proceso electoral se lleva a cabo a través de varias etapas, “en torno a las cuales se organiza la intervención de todos los actores: electores, candidatos, partidos, medios de comunicación, administraciones públicas, etc.”⁴⁰ Así pues, la organización de las elecciones, de acuerdo con Francesc de Carreras y Joseph M. Vallès, atraviesa por cuatro etapas: operaciones preeliminares, votación, escrutinio y proclamación de candidatos electos, y, en los casos donde haya impugnaciones o reclamaciones, entra en función el órgano jurisdiccional competente para aplicar justicia.

La primera etapa es la de operaciones preeliminares, que son todas aquellas operaciones que preparan el día de la votación y que, por lo tanto, se realizan con anterioridad a la misma. Esta etapa, de acuerdo con Vallès⁴¹, contiene las siguientes fases:

a) *Confección del censo electoral.* Se refiere al censo poblacional donde se ubican todos los ciudadanos que son capaces de emitir su voto. Además, también con base en el censo se generan las listas del padrón electoral; es por tal motivo que el censo debe estar lo más actualizado posible.

³⁹ Para mayor detalle vease Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Zovatto, Daniel, *Op. cit.*, Pág. 210-221

⁴⁰ Vallès, Joseph M. y Bosch, Agustí, *Op. Cit.*, Pág. 56

⁴¹ De Carreras, Francesc y Vallès, Joseph M., *Las elecciones. Ley para la reforma política y ley electoral comentada*, 1ra edición, editorial Blume, España. 1997, Pág. 93-94

b) *Delimitación de circunscripciones y secciones.* Esto es lo que se conoce como la delimitación de los distritos electorales, entendidos estos como “el ámbito territorial donde los votos son emitidos... y donde se confiere la representación.”⁴² Los tipos de distritos electorales que existen son los uninominales y los plurinominales.

En lo que respecta a las secciones, cada elector tiene una sección asignada donde debe acudir a ejercer su derecho al voto.

c) *Convocatoria de elecciones.* “La facultad de convocar a elecciones corresponde a la autoridad constitucionalmente habilitada para ello, sea el jefe de estado, el presidente del gobierno o, en caso más frecuente la propia cámara que debe ser elegida.”⁴³ En la convocatoria se debe indicar el día y el carácter de las elecciones; es decir, especificar si son elecciones presidenciales, parciales, generales, para diputados, concejales, etc.)

d) *Proclamación de candidatos.* Esta es la última fase del periodo preparatorio. “Cada sistema electoral determina los requisitos necesarios para la presentación de candidaturas. Entre los más frecuentes figuran –según los sistemas electorales- los siguientes:

-el aval de un partido o de una cantidad predeterminada de firmas de electores o cargos electos;-el arraigo territorial manifestado por tener su domicilio en el distrito en el que pretende concurrir o por mantener con el mismo alguna otra relación significativa;-una

⁴² Nohlen, Dieter, “*La organización del sufragio*” en *Ley Electoral y consecuencias políticas*, I Congreso CITEP, colección informes, Centro de investigaciones y técnicas políticas, Pág. 65

⁴³ Vallês, Joseph M. y Bosch, Agustí, *Op. Cit.*, Pág. 57

fianza económica, que se pierde si el candidato proclamado no obtiene un mínimo de sufragios.”⁴⁴

Con esta presentación y proclamación de las candidaturas, los partidos políticos y sus candidatos inician oficialmente el periodo de campaña electoral en el cual se trata de atraer el voto favorable de los electores. También las campañas tienen una duración determinada legalmente; duración en la cual los partidos políticos reciben las prerrogativas a las que tienen derecho.

La segunda etapa es la de la emisión de los votos, momento que es el punto principal del proceso electoral. Esta etapa consta de tres fases:

a) *Constitución de la mesa electoral.* Esta mesa es colocada minutos antes de la votación y es donde los ciudadanos emitirán el voto; y sus integrantes son designados con anterioridad. Una vez constituida puede comenzar la votación. Cabe mencionar que “a las administraciones electorales les corresponde señalar los lugares en los que van a instalarse las mesas electorales donde se desarrollaran las votaciones. En general, estos lugares son de uso público (escuelas, centros administrativos, culturales o comerciales) situados de tal manera que se facilite el acceso a los electores de un determinado ámbito territorial.”⁴⁵

b) *Inicio de la votación.* A la hora que indique la legislación, se iniciarán las elecciones. Para realizar el ejercicio del voto se debe contar con boletas oficiales, con cabinas cerradas que garanticen que el voto sea secreto, con las urnas donde depositar las boletas y, finalmente, que el elector este inscrito en el padrón electoral correspondiente.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Vallès, Joseph M. y Bosch, Agustí, *Op. Cit.*, Pág. 65

Ahora bien, para los votantes que no puedan acudir a la sección correspondiente, existen algunas modalidades del voto que pueden ayudarlo a ejercer su derecho. Estas modalidades son el voto por correo o por delegación.

c) *Cierre de la votación.* El término de la jornada electoral esta establecido previamente en la legislación; y quien da la indicación del fin de la jornada es el presidente de la mesa electoral.⁴⁶

La tercera etapa del proceso electoral es la del escrutinio de los votos y la proclamación de los candidatos elegidos. Después de que los ciudadanos ejercieron su derecho de votar, se procede al cómputo de los votos y a su transformación en escaños mediante una fórmula electoral en caso de ser elecciones para diputados, o a establecer los candidatos ganadores mediante mayoría relativa y absoluta.

El escrutinio de los votos se realiza en etapas sucesivas, y este debe ser público; es decir con presencia de los electores o representantes de los candidatos. Primero, la mesa electoral hace el recuento de los votos (nulos y válidos) de su sección; luego se hace el recuento a nivel de distrito o circunscripción y finalmente, a los pocos días, el órgano superior de la administración electoral hace una revisión general que valida los recuentos anteriores.

Realizada la revisión y validación última de los votos, el organismo electoral procede al cálculo de los escaños que corresponden a cada candidatura y a la proclamación de los candidatos elegidos a reserva de posibles impugnaciones o reclamaciones.

⁴⁶ De Carreras, Francesc y Vallés, Joseph M., *Op. cit.*, Pág. 95

La última etapa del proceso es la ocupación de puesto de elección; pero si se presentan impugnaciones de los resultados o denuncias sobre la aplicación de las reglas, el asunto se traslada a un organismo de lo contencioso electoral.

Existen tres instancias que pueden aplicar la justicia electoral y resolver los conflictos postelectorales. Estas instancias pueden ser: 1) la propia Cámara parlamentaria; 2) el poder judicial o; 3) un organismo independiente nombrado por la Cámara. En otros casos, los órganos judiciales comparten la responsabilidad sancionadora con los órganos de la administración electoral.

Finalmente, ya resueltos los conflictos y discrepancias, el candidato electo toma posesión del cargo público para el cual fue elegido.

2.5.- Imparcialidad.

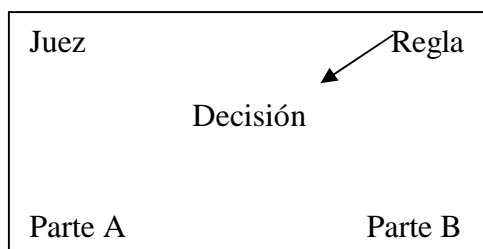
En búsqueda de elecciones limpias, transparentes y veraces, las instituciones u organismos electorales se fueron cada vez especializando más en el ámbito de la organización electoral, y se fueron desligando también de los Poderes Públicos, en particular del Ejecutivo. Así pues, la labor de los organismos electorales ha sido decisiva para el afianzamiento y consolidación del sistema democrático.

Para satisfacer las expectativas que depositan en los organismos electorales los diferentes actores políticos, es imprescindible que tales organismos aparezcan y actúen de manera imparcial. En este contexto de procesos de democratización, el reclamo por la democracia se ha traducido en un reclamo también por la imparcialidad.

La “imparcialidad” es entendida como un método de resolución de conflictos que toma en cuenta, de manera equitativa, los puntos de vista de todos los involucrados sin favorecer ni discriminar alguna parte ni imponer intereses propios.”⁴⁷

En lo que respecta al ámbito de la administración electoral, la noción de imparcialidad esta referida a lo que se denomina arbitraje de derechos, lo cual significa que los conflictos se resuelven con base en estándares externos, independientes de las partes. En pocas palabras, la exigencia de imparcialidad en la organización y administración electoral equivale a la exigencia de actuar con apego a las reglas legales y no a favor de intereses de alguna parte.

El modelo idealizado de la aplicación imparcial de las reglas quedaría ilustrado de la siguiente manera:



En este esquema, las partes A y B son las que están en conflicto, está un tercer elemento que es el Juez, que con base en la Reglas toma su decisión.

Huelga decir que en la aplicación de la regla por parte del juez, no podemos observar la imparcialidad. Entonces, para poder saber que tan imparcial es la solución del conflicto lo que se debe hacer es evaluar sus decisiones de manera comparativa.

⁴⁷ Schedler, Andreas, “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral ”en *Política y gobierno*, vol, II, número 2., CIDE, México, segundo semestre de 2000, Pág. 390

También cabe decir que en la aplicación de la norma los jueces se pueden equivocar ya que en ocasiones las reglas no son lo suficientemente claras para aplicarlas de manera correcta. O en otras ocasiones, la regla es interpretada por los jueces equivocadamente dando un resultado parcial, aunque la intención del juez no sea esa.

Entonces, para evitar esos errores, el marco legal dentro del que actúa cualquier juez, sea en la materia que sea, en este caso en materia electoral, debe contener “un conjunto de reglas claras, específicas, congruentes, completas, conocidas y aceptadas”⁴⁸ por todos los involucrados.

En suma, el juez electoral debe actuar con apego a las leyes y con el respeto que corresponde a cada uno de los actores en la contienda electoral, para así garantizar la tan buscada imparcialidad en los procesos electorales.

⁴⁸ *Ibidem*, Pág. 395-396

CAPITULO 2:
PERSPECTIVA
HISTÓRICA

Considerando la perspectiva teórica, en México tomar la senda democrática o comenzar el camino, no fue tarea fácil ni de corto plazo. Requirió adaptación, cambios de mentalidad en la dirigencia de todos los sectores y participación, con lo que se puede aducir que electoralmente la tradición mexicana es bastante antigua, ya que este proceso comenzó a realizarse desde un poco antes de la independencia de nuestro país.

El Congreso que convivió con el primer emperador de nuestro país fue electo de acuerdo a un formato “democrático”. La dictadura Santanista de 1853 se erigió de igual manera sobre un antecedente de incipiente democracia con igualdad restringida de derechos.

Tiempo después, para convencer a Maximiliano de Austria para que aceptara el trono mexicano se le ofrecieron millones de firmas, presuntamente recolectadas entre el pueblo, para dar cierta legitimidad al segundo imperio en el país.

El proceso electoral también lo llevaron a cabo Benito Juárez, Porfirio Díaz, Madero, Victoriano Huerta, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón para arribar y preservarse en el poder con un mínimo de legitimidad.

Continuando con la tradición, “entre 1920 y 1988 no fueron interrumpidos los procesos electorales federales en México, y aún los comicios estatales y municipales se realizaron con notable apego al calendario legal...”⁴⁹ Sin embargo, los procesos electorales y la organización misma de los comicios estuvieron marcados por la parcialidad, la desconfianza en los organismos electorales, el fraude y la no competitividad. Las formas siempre fueron cuidadas y preservadas para que hubiera un vencedor. Por tal, en este

⁴⁹ Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991, pág. 7

capítulo partimos de la tesis de que los cambios electorales iniciados por los presidentes, que abrieron paso a la oposición, posibilitaron que ésta presionara cada vez más por la elaboración de nuevas reformas que garantizaran la apertura de espacios políticos y aseguraran la competencia y la transparencia en los procesos electorales.

1.- La evolución institucional del sistema electoral mexicano. (1918-1989).

Analizar la evolución institucional del sistema electoral mexicano es analizar también el sistema político ya que aquél está íntimamente vinculado a éste y su interacción es inevitable y necesaria. En otras palabras, los sistemas electorales en general, los organismos y reformas electorales en particular, sólo pueden entenderse dentro del contexto político en el que surgen y se desarrollan. Por consiguiente las preguntas que saltan a la vista son: ¿Cuál era el contexto político en el que surgió, se desarrolló y modificó el sistema electoral anterior a la reforma de 1989-1990?, ¿Cuáles fueron los organismos electorales anteriores al IFE y cómo se integraban? y ¿Por qué la evolución de los organismos electorales ha sido de tal manera, que cada vez se les ha atribuido más responsabilidades?

Para responder a las interrogantes anteriores dividiremos en cuatro etapas el periodo en estudio. La primera de 1918 a 1945, la segunda de 1946 a 1962, la tercera de 1963 a 1976 y finalmente, la cuarta de 1977 a 1989. En cada una de ellas se hará referencia al contexto político y al organismo encargado de realizar las elecciones, así como su impacto en el sistema político.

1.1.- La organización electoral 1918-1945.

Este periodo se caracterizó “por la inestabilidad de los procesos de sucesión presidencial. En él se produce el asesinato de un presidente y un presidente electo, el nombramiento de un presidente interino y otros dos sustitutos para concluir las gestiones del Ejecutivo Federal. Entre 1917 y 1929 la inestabilidad política se caracterizaba por el desconocimiento del gobierno de Venustiano Carranza con el Plan de Agua Prieta, la rebelión delahuertista, los intentos de sedición de Serrano y Gómez, la guerra cristera, las violentas campañas electorales, el desbordamiento violento en la lucha parlamentaria, la rebelión de Gonzalo Escobar y las movilizaciones que abiertamente cuestionaron el consenso y la legitimidad política.”⁵⁰ Esta lucha encarnizada y violenta por la presidencia se aminoró con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 cuando los caudillos herederos de la revolución decidieron institucionalizar el proceso de sucesión y con el término en 1935 de lo que Juan Molinar Horcasitas denomina “diarquía”, es decir, la existencia de un jefe máximo capaz de enfrentar al presidente en turno. Diarquía que también se caracterizó por una red de cacicazgos y jefaturas políticas regionales que eran funcionales para el control multipartidismo del sistema.

Esta situación terminó en el transcurso de algunos años que van de la reforma del PNR en 1933 que consistía en la disolución de partidos y organizaciones políticas a 1938 ya con el PRM y la reforma corporativizadora, factores que apuntaban a la centralización y control del poder en el Ejecutivo Federal y en la burocracia del Partido de Estado.

⁵⁰ Rebolledo Gout, Juan, “*El sistema electoral mexicano*” en *México; 75 años de revolución*, FCE, México, 1990, pág. 395

Bajo este contexto político, el partido surgido de la revolución acomodó a sus conveniencias e intenciones hegemónicas el sistema electoral mexicano para que no fuera calificado, al menos en su aspecto formal, de antidemocrático.

La organización y vigilancia de los comicios, de acuerdo con lo establecido en la Ley Electoral Federal de 1918, estaba descentralizada, pues recaía en “manos de alcaldes y jefes políticos regionales o locales, con autonomía de imponer reglas y prácticas propias, que a la postre, devinieron totalmente infuncionales para las necesidades de conformación del Estado nacional.”⁵¹ Es importante señalar que en la organización también participaba parte de la sociedad, pero lo elemental estaba en manos de los presidentes municipales, los cuales “estaban encargados de la publicitación de las listas electorales, el seccionamiento de los distritos, del registro de candidatos a diputados, senador o presidente, de la impresión de las credenciales de elector y de las boletas electorales, del registro de representantes electorales de partidos o candidatos y de la designación de instaladores de casillas y auxiliares de los mismos.”⁵² De esta manera, era por demás evidente que ni la federación en general, ni el ejecutivo en particular, tenían ingerencia alguna en el proceso. Todo recaía sobre los mismos electores, sobre los partidos, los candidatos y los presidentes municipales de manera principal. Todo ello controlado por los grupos de poder real y efectivo.

También de acuerdo a la ley de 1918 los requisitos para confirmar partidos políticos eran mínimos. Para que el partido existiera sólo necesitaba “haber sido constituido por asamblea formal de 100 o más ciudadanos; contar con un programa político de gobierno;

⁵¹ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La Reforma electoral de 1996*, FCE, México, 1997, Pág. 23

⁵² Molinar Horcaditas, Juan, Op. Cit., Cal y Arena, México, 1991, Pág. 25

no llevar denominación religiosa o racial; publicar ocho números de un periódico semanal de divulgación ideológica antes de la elección y registrar sus candidaturas en los plazos fijados por la ley.”⁵³ Asimismo, cualquier ciudadano podía presentar su candidatura a cualquier puesto de elección popular – incluyendo la presidencia- sólo contando con el apoyo firmado de 50 ciudadanos.

Los resultados de esta legislación y su organización electoral tan rudimentaria se ponían de manifiesto cuando el partido del régimen usaba su relación con los gobiernos federales, estatales y con los caciques para poner a servicio del sistema político recursos que de otra manera no hubiera sido posible.

1.2.- La organización electoral 1946-1962.

En este periodo “el sistema político tenía una estructura muy dinámica y un sistema en construcción de partido hegemónico cuyas características más importantes eran: el predominio absoluto de un partido; el origen de la legitimidad no era en las urnas, aunque pasaba por ellas; había una imposibilidad radical de la alternancia política; un modelo de no competitividad entre los partidos; un diseño excluyente en las reglas del juego político; un espacio cerrado a los nuevos y viejos actores, y organismos electorales controlados completamente por el gobierno.”⁵⁴

⁵³ *Ibidem*, pág. 27

⁵⁴ Aziz Nassif, Alberto, “*Organismos electorales en México: del control a la autonomía*” en Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, 1ra edición, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 1999, pág. 319

El año de 1946 es señalado unánimemente como el inicio de la contemporaneidad electoral de México. Es considerado de esa forma por que en ese año se da la transformación del PRM en PRI, se promulga la Ley Electoral Federal que centraliza e institucionaliza la organización y vigilancia de los comicios en la Secretaría de Gobernación o en autoridades colegiadas como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral.

“La Comisión Federal de Vigilancia Electoral se integraba con dos comisionados del poder Ejecutivo (entre ellos el secretario de Gobernación, que presidía la comisión), un comisionado de la Cámara de Diputados, uno del senado y dos comisionados de partidos. Era formalmente autónoma (en lo tocante a elaborar su propio reglamento) y tenía bajo su responsabilidad casi todas las funciones de organización y vigilancia que antes correspondía a los ayuntamientos o a los ciudadanos.”⁵⁵ En esta forma de integrar la Comisión se demostraba el control que ejercían el gobierno federal y el PRI sobre el órgano electoral. Contaba con los dos votos de los comisionados del poder Ejecutivo, con los dos del Legislativo y con el del partido. Además, se establecía la autocalificación de los diputados, mismos que calificarían la del presidente, mientras que los senadores electos harían la propia.

También con la Ley Electoral Federal de 1946 “se consolidó y enriqueció el sistema electoral mexicano con otras aportaciones importantes como la organización de una red nacional y permanente de órganos electorales en el nivel de las entidades federativas, las comisiones locales electorales y en el de los distritos electorales, los comités distritales así

⁵⁵ Molinar Horcasitas, Juan, *op. cit.*, pág. 26

como las mesas directivas de casilla, que sólo se integraban para la jornada electoral. Finalmente, el Registro Nacional de Electores se organizó de forma permanente, con el propósito de elaborar y mantener organizado un padrón de electores igualmente permanente, que no tuviera que reinventarse en cada elección federal partiendo de cero.”⁵⁶

En el ámbito del régimen de partidos, esta ley, al contrario de la de 1918, maximizó los requisitos para obtener el registro de partido político. Para obtener el registro se debía contar con 30,000 afiliados en todo el país con una distribución de 1,000 ciudadanos en dos terceras partes del territorio nacional, y sólo podrían presentar candidatos a elecciones los partidos que obtuvieran el registro de carácter nacional ante la Secretaría de Gobernación.

A lo largo del periodo se introdujeron varias reformas al marco normativo de los procesos electorales: las de 1949, 1951 y 1954. El objetivo de la reforma de 1949 era excluir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la vigilancia de los comicios para así aumentar el control sobre los resultados electorales.

La reforma de 1951 estaba encaminada a consolidar y perfeccionar del modelo de la ley de 1946 avanzando en la centralización del proceso de organización y vigilancia de las elecciones, al tiempo que se ratificaba la exclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del mismo. Ésta reforma amplió las facultades del organismo electoral en materia de registro de partidos y en el otorgamiento de constancias de mayoría. Además, también con esta reforma la denominación del organismo- antes Comisión Federal de Vigilancia

⁵⁶ Barquín Álvarez, Manuel, “*Los órganos electorales*” en Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Op. Cit.*, Pág. 303

Electoral- fue sustituida por Comisión Federal Electoral; organismo que funcionaba de forma no permanente.

Con esta reforma la composición de la Comisión también cambió. Ahora se redujo a un representante del poder Ejecutivo y se incrementó la representación de los partidos políticos de 2 a 3 miembros. Sin embargo, en la esfera local y distrital se privó de voto a los partidos.

Finalmente, la reforma de 1954 “introdujo básicamente dos modificaciones: por un lado fortaleció al Registro Nacional de Electores al reasignarle algunas funciones (entrega de listas nominales electorales, seccionamiento de los distritos) que antes realizaban la Comisión Federal Electoral y los Comités Distritales Electorales. Por el otro, elevó los mínimos de afiliación requeridos para obtener registro como partido político nacional.”⁵⁷ Ahora se requería un mínimo de 75,000 militantes en todo el país distribuidos de manera que se contara con 2,500 miembros en dos terceras partes del territorio nacional.

De todo lo anterior se puede concluir que este periodo fue en el que se formó netamente el sistema de partido hegemónico, producto de la centralización y control tanto de la organización como de la vigilancia de los comicios, de la proscripción de las organizaciones políticas regionales y del control sobre el otorgamiento y cancelación de registro de partidos políticos, lo que dio por resultado un sistema electoral no competitivo y un sistema político que en su camino de control y reproducción autoritaria del poder se encontró con graves y cada vez más crecientes problemas de legitimidad.

⁵⁷ Molinar Horcasitas, Juan, *Op. Cit.* , pág. 38

1.3.- La organización electoral 1963-1976.

Como se mencionaba en el apartado anterior con la Ley electoral de 1946 el gobierno había logrado controlar el poder y a la oposición partidaria, pero en consecuencia hizo crecer otro problema: el de la legitimidad del sistema electoral. Continuó construyendo el sistema de partido hegemónico con base en la regulación del número de partidos y el tipo de partidos que serían aceptados, encapsulando a las organizaciones corporativas en la disciplina priísta y manipulando los procesos electorales sin atender el problema de legitimidad que se desarrollaba bajo la política autoritaria.

Dentro de esta realidad, “había un contexto político en el que el poder lo detentaba el presidente, no el Congreso ni el Poder Judicial, los recursos lo concentraba el Ejecutivo Federal, no los estados ni municipios; los candidatos del PRI eran ganadores antes de las elecciones y la oposición era incapaz de lograr un triunfo, y cuando excepcionalmente lo lograba, no se le reconocía.”⁵⁸ Cabe mencionar que el triunfo de los candidatos priístas no sólo era por medio del fraude, también había elecciones en la que ganaban mediante el apoyo popular.

Sin embargo, los problemas de legitimidad tanto para el jefe del Ejecutivo como para el sistema electoral seguían aumentando, ya que todas las expectativas de acceso al poder para la oposición eran nulas debido a que todos los recursos pasaban por el circuito político del aparato de Estado.

⁵⁸ Aziz Nassif, Alberto, *Op. Cit.*, pág. 320

“El propio jefe del Ejecutivo resultó sensible a los problemas de legitimación que presentaba el sistema electoral, por lo que introdujo, en 1963, una reforma constitucional que dio estímulos electorales efectivos para que los partidos políticos procurasen presentar el mayor número posible de candidatos a diputados en todo el país.”⁵⁹

Esta reforma abrió las puertas de la Cámara de Diputados a los partidos opositores con la figura llamada “diputados de partido” lo que constituyó el primer elemento de proporcionalidad en el sistema electoral. No obstante, aunado a esta apertura, se restringió el acceso a nuevos partidos políticos a través de la manipulación del sistema electoral, especialmente en lo relativo a los mecanismos de integración de la representación popular.

Los organismos electorales fueron la pieza clave de la maquinaria para manipular el sistema de partidos y para conservar el poder con todos los recursos necesarios disponibles. “En 1973 se crea la Comisión Federal Electoral para convertirla en un organismo permanente. En su nueva conformación todos los partidos registrados adquirieron voz y voto. El Registro Nacional de Electores se vuelve una entidad administrativa autónoma. En ese año se inyecta un cambio drástico: la creación de las secciones como células de la elección y base sobre la cual se construiría la lista de electores.”⁶⁰

Antes de que se formara la CFE, a partir de 1968 se erige un nuevo escenario político en el que los movimientos sociales y nuevos actores fueron tomando forma en un conjunto de partidos políticos, como el PCM y el PMT, que estaban al margen de la participación electoral gracias al control del gobierno en el sistema electoral. Aunado a esto, la

⁵⁹ Molinar Horcasitas, Juan, *Op. Cit.*, pág. 65-66

⁶⁰ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *Op. Cit.*, pág. 25

profundización de la crisis económica en la década de los setenta hizo que la movilización social y los reclamos hacia el sistema se incrementaran y tuvieran como consecuencia una disminución en la captación de votos por parte del PRI.

Bajo este contexto se realizaban las elecciones, pero el punto crítico del sistema fue en el año electoral de 1976 cuando el Partido Acción Nacional (PAN) no presentó candidato a la presidencia debido a una disputa interna. En consecuencia el candidato del PRI José López Portillo no tuvo oposición alguna, lo cual desembocó en la necesidad del sistema de mantener una oposición bien diferenciada y relativamente autónoma. Esto expresó la crisis por la que atravesaba tanto el sistema de partidos como el sistema electoral

Paradójicamente, en las elecciones de 1976, cuando el PRI no tuvo candidato opositor, sus niveles de votación aumentaron; sin embargo, se dió un efecto contraproducente, ya que se puso de manifiesto la debilidad del sistema y la necesidad apremiante de una reforma política.

Finalmente, podemos concluir que durante este periodo el sistema de partido hegemónico mostró todo su esplendor, característica que poco a poco fue mermando la calidad del sistema electoral y la calidad del sistema político, que a pesar de las reformas introducidas mostró su debilidad con la génesis de los movimientos sociales de protesta. También se concluye que, aunque fuera de manera controlada, empieza la apertura de espacios en la Cámara de Diputados para la oposición partidaria, situación que posibilitaría la presión por más espacios y por el reconocimiento de triunfos electorales.

1.4.- La organización electoral 1977-1989.

La respuesta del sistema político y del presidente José López Portillo ante el desgaste de la legitimidad del sistema de partidos, del sistema electoral, del organismo electoral y de la política en general fue una reforma constitucional en 1977, seguida por la ley electoral conocida como Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) que fue promulgada en 30 de diciembre del mismo año, la cual es de enorme significación por su contenido y por las consecuencias políticas que traería. Esta reforma político-electoral marca el inicio de una etapa de tránsito paulatino y gradual hacia un sistema pluralista y competitivo.

“La ley fue completa porque alteró de un modo u otro muchos aspectos importantes del sistema electoral mexicano. Por ejemplo, introdujo un “sistema de representación proporcional” junto al de mayoría; conservó el voto de los representantes de todos los partidos en todos los órganos colegiados; estableció la posibilidad de obtener el registro partidario mediante su condicionamiento a los resultados electorales, fijando una cláusula mínima muy baja (1.5% de cualquier votación federal); señaló la insaculación como método para integrar las Comisiones Locales y los Comités Distritales; ubicó en un órgano colegiado (la Comisión federal Electoral) la mayoría de las atribuciones de organización y vigilancia electoral, reduciendo formalmente el papel de la Secretaria de Gobernación en asuntos claves como el registro de partidos; creo figuras jurídicas nuevas, como la de “asociación política”; y declaró a los partidos entidades de interés público.”⁶¹ La reforma

⁶¹ Molinar Horcasitas, Juan, *Op. Cit.* , pág. 97

también otorgaba otros beneficios a los partidos políticos. Otorgaba financiamiento público y lo sobreponía al financiamiento privado, otorgaba el acceso a los medios de comunicación, y sobre todo generó un esquema de una mayoría y varias minorías.

Algunos otros autores consideran que no puede calificarse como “sistema de representación proporcional” porque el acceso a los curules se limitaba a la tercera parte del total y por la exclusión del partido mayoritario de la distribución.

En lo que respecta a los órganos electorales, el avance más notable fue la radical transformación de la Comisión Federal Electoral en un foro plural donde se mantuvo la representación partidaria de un voto por cada partido político nacional; y en su integración figuraban el secretario de Gobernación, un representante de la Cámara de Senadores, uno de la Cámara de Diputados, un representante por cada partido político y un notario público.

A nivel estatal y distrital la innovación más relevante “fue la elección de sus cuatro miembros con voz y voto a través de un procedimiento de insaculación que efectuaba la CFE. Los comisionados de los partidos concurrían con voz pero sin voto. Los comités distritales mantuvieron las facultades de nombrar a los integrantes de las mesas directivas de casillas y a las comisiones locales electorales correspondió el nombramiento de los auxiliares en su nivel y a los comités distritales, el suyo.”⁶²

⁶² Barquín Álvarez, Manuel, *Op. Cit.* pág. 308

En general, esta reforma político-electoral amplió el espectro político y de partidos e introdujo el método de representación proporcional. A partir de esta reforma, también hubo dos formas de registro partidario, se empezó a reglamentar el acceso a los medios de comunicación, las coaliciones electorales quedaron abiertas y la Comisión Federal Electoral tuvo nuevas facultades para organizar el proceso electoral.

En estas condiciones las elecciones de 1979, 1982 y 1985 fueron efectuadas bajos los lineamientos de la ley electoral de 1977. Sin embargo, la década de los años ochenta estuvo marcada por una serie de conflictos electorales regionales donde la competencia y la alternancia se hicieron presentes y en donde se tuvo que recurrir al fraude para corregir el rumbo del acceso al poder. Al igual que otras etapas, ésta estuvo marcada por la no credibilidad en materia electoral.

No obstante, los avances que implicó esta reforma, la oposición todavía luchaba por más espacios que aseguraran la competitividad en los procesos electorales. La crítica hacia esta ley sostenía que “no facilitaba la vigilancia electoral necesaria para suprimir el fraude electoral; se consideraba inapropiada la hegemonía asegurada del gobierno en las instancias organizadoras, vigiladoras y calificadoras de los procesos; se consideraba inadecuado el sistema de organización, levantamiento y registro del padrón electoral; se rechazaba el papel inocuo concedido al Poder Judicial en materia electoral; se criticaba la discrecionalidad que la ley otorgaba a la Comisión Federal Electoral y, en síntesis, se

consideraba que la nueva ley era insuficiente si el gobierno no modificaba sus prácticas electorales.”⁶³

Sin atender estas críticas, el gobierno federal inició otra reforma electoral en 1986-87 con el objetivo fundamental de cerrar la ampliación del sistema de partidos, afianzar el control gubernamental sobre la CFE y establecer mecanismos de acceso del partido mayoritario a los diputados de Representación Proporcional. Estos objetivos se llevaron a cabo mediante las siguientes reformas:

1.- Se suprimió la vía del registro condicionado y solamente se mantuvo la del registro definitivo, con la intención clara de impedir la ampliación del sistema de partidos. Junto a esto se ampliaron las prerrogativas de los partidos con registro, particularmente las referidas al financiamiento público, con la finalidad de hacerles atractiva su permanencia en el juego.

2.- Se estableció la Representación Proporcional de la integración de la CFE, las comisiones locales y distritales, en virtud de lo cual los comisionados del Partido Oficial se constituyeron automáticamente en la mayoría de dichos organismos. “El PRI llegó a tener dieciséis representantes en el máximo organismo, mientras que el resto de los partidos políticos sumaba once representantes.”⁶⁴

⁶³ Molinar Horcasitas, Juan, *op. cit.*, pág. 97

⁶⁴ Valdés Zurita, Leonardo, “*El desempeño del Instituto Federal Electoral durante 1994*”, en Germán Pérez del Castillo, Arturo Alvarado M., Arturo Sánchez Gutiérrez (coord.) *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, 1ra ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, Pág. 388

3.- Se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) como instancia de resolución jurisdiccional de controversias electorales, pero con la gran limitación de que sus resoluciones podrían ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara, de tal manera que no constituía la última instancia. Este tribunal sería nombrado por la Cámara de Diputados a propuesta de los Partidos Políticos.

4.- Se introdujo la cláusula de gobernabilidad o constitutiva de mayoría.

De acuerdo con el resultado de la reforma de 1986-87 se organizó el proceso electoral de 1988, donde por primera vez el PRI perdió su mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Durante este proceso hubo un doble movimiento: por un lado, se dio la ruptura de la élite representada por la escisión de la corriente democrática del PRI, y por otro lado, hubo movimientos sociales que se incorporaron a la contienda electoral.

En este proceso electoral el ganador fue el candidato del PRI Carlos Salinas de Gortari; triunfo que evidenció que la Comisión Federal Electoral, controlada por el gobierno, ya no era compatible con un pluralismo que se manifestaba en el sistema de partidos y en la sociedad.

En vísperas de este proceso electoral, la partidización en la Comisión Federal Electoral llegó a su máxima expresión, lo que provocó que la elección de 1988 resultara demasiado conflictiva debido al control que ejercía el PRI y gobernación. Gracias a ese control la entrega de constancias de mayoría estaba garantizada para el PRI. Además, debido a que la CFE no contaba con un aparato administrativo que llevara a cabo las decisiones adoptadas

por los miembros del organismo, eran los empleados de la oficina de la Secretaria de Gobernación los encargados de poner en práctica tales decisiones. De esta forma, esa dependencia hacia la Secretaria de Gobernación limitaba tanto el margen de acción de la CFE como la imparcialidad en la aplicación de sus decisiones.

Estos factores, junto con el descontento de la sociedad y de los partidos de oposición, pusieron de manifiesto el desgaste del sistema electoral, del sistema de partidos y del sistema político en su conjunto. “Al termino de ese conflictivo proceso, en la situación político electoral había grandes fallas que afectaban a los organismos electorales; en ese momento se hizo un balance que se llamo “la asfixia electoral” cuyos resultados fueron los siguientes: en la organización de los procesos electorales existía una intervención sesgada y decisoria del gobierno a favor del partido del régimen; el régimen toleraba, fomentaba y participaba en prácticas de movilización electoral clientelista y patrimonialista que limitaban y coartaban la participación ciudadana; la ley electoral y las prácticas políticas estatales que con base en la ley regulaban la competencia partidaria limitaban decisivamente la expresión del pluralismo político que en la sociedad se manifestaba; las normas de escrutinio y los procedimientos de integración de la representación política eran inequitativos; el gobierno y su partido recurría al fraude electoral; el sistema electoral estaba muy segmentado ya que presentaba áreas de competitividad relativamente altas y grandes zonas absolutamente no competitivas.”⁶⁵

⁶⁵ Aziz Nassif, Alberto, *Op. Cit.*, pág. 324

En estas condiciones el candidato del PRI Carlos Salinas de Gortari arribó a la presidencia quien en respuesta a la crisis de legitimidad del sistema electoral en los comicios de 1988, en su discurso de toma de posesión, hizo la convocatoria para realizar una reforma Constitucional en materia electoral con miras a satisfacer la demanda de dar transparencia a los procesos electorales.

1.5.- Consideraciones finales.

De 1946 a 1963 el régimen autoritario fue articulando el sistema de partido hegemónico; sistema que sobre su construcción fue resolviendo los problemas de control y legitimidad que los diferentes actores políticos le fueron planteando. Para establecer el sistema de partido hegemónico, los dirigentes políticos pusieron en práctica dos constantes: por un lado centralizaron la organización y vigilancia de los comicios en la Secretaria de Gobernación, y por otro lado, impusieron limitaciones a la concurrencia partidaria opositora. Para esto, los organismos electorales (la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y la Comisión Electoral) fueron la pieza clave de la maquinaria para manipular el sistema de partidos y para conservar el poder con todos los recursos necesarios disponibles.

La reforma constitucional de 1963 consolidó el sistema de partido hegemónico, aunque también abrió la Cámara de Diputados a los partidos de oposición. No obstante, desde entonces se inició la lenta y gradual erosión del apoyo electoral del PRI, además de que la oposición atacó y puso en entredicho la legitimidad del sistema.

La reforma de 1977 funcionó como mecanismo para revitalizar y reelegitimar el régimen. Esto fue gracias a la expansión del sistema de partidos, y por consiguiente el avance de la oposición alentado por la sociedad. También aumentó las prerrogativas para los partidos, y aumentó las facultades de las instituciones encargadas de organizar el desarrollo de las elecciones. En definitiva, con esta reforma inició el gradual y paulatino tránsito a un sistema pluralista y democrático.

El avance de la oposición se manifestó de tal manera en 1988 que llevó al sistema y al organismo electoral vigente a una crisis definitiva. Esto, aunado a las presiones del electorado, evidenció la necesidad de una reforma político-electoral y la necesidad de reelegitimar una vez más al sistema político ya que a estas alturas estaba muy desgastado en cuanto a la legitimidad.

En suma, después de varias décadas de control y centralización del poder, se conjuntaron factores políticos, ideológicos, partidarios, electorales y económicos que desembocaron en la crisis del sistema de partido hegemónico, en crisis del sistema electoral, en crisis del organismo electoral (no competitivo), y en crisis del sistema político en general. Esto sacó a flote la urgencia de la reforma que impulsó el presidente que llegaba al poder para dar vida al sistema y para realizar los siguientes procesos electorales ya que la legislación vigente y sobre todo el accionar del organismo electoral ya no eran sostenibles en el cambiante contexto político del país. De esta forma se iniciaba el proceso para la reforma de 1989-90 de la cual fue producto el Instituto Federal Electoral.

CAPITULO 3:
EL IFE: DISEÑO CONSTITUCIONAL,
DESEMPEÑO
Y REFORMAS ELECTORALES.
(1990-1994)

Después de la evaluación de la situación política del país que se hizo a finales del proceso electoral de 1988 donde se hizo evidente la crisis de legitimidad del régimen y la falta de confianza en los resultados de las elecciones y sobre todo en el organismo electoral, se dio un gran reclamo por generar un organismo que garantizara imparcialidad y transparencia en los procesos y resultados electorales.

En respuesta a esto, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, en su discurso de toma de posesión, hizo la convocatoria para realizar una reforma Constitucional en materia electoral con miras a satisfacer la demanda de dar transparencia a los procesos electorales; reforma de la cual surgió el Instituto Federal Electoral como una institución autónoma y de carácter permanente.

El objetivo de este capítulo, dada la importancia de la creación de éste organismo autónomo para la organización de las elecciones, es investigar la lógica de estructuración del Instituto dentro del sistema político mexicano, analizar su papel en la transición democrática del país, y en general analizar su funcionamiento para llegar a producir elecciones transparentes, limpias y sobre todo democráticas.

Las interrogantes que surgen al respecto son: ¿Por qué el funcionamiento del Instituto Federal Electoral ha sido un factor sustantivo para la transición democrática del país?, ¿Cómo impacta al sistema político mexicano su funcionamiento?, ¿Cuál es la forma en que opera el IFE para poder brindar resultados imparciales, veraces y confiables?, ¿Cuál es la lógica en la que se basa su estructuración?, ¿Cuál es el perfil que deben tener los integrantes del Instituto, y cómo son elegidos? Y finalmente, ¿Cuáles son las deficiencias legales que faltan por cubrir en su estructuración y en las facultades de sus integrantes?

1.- Diseño constitucional del Instituto Federal Electoral.

Ante la situación de descontento generalizado, “durante los primeros meses de 1989 se realizaron audiencias públicas sobre la problemática electoral, organizadas por la entonces existente Comisión Federal Electoral, la Cámara de diputados del Congreso de la Unión y las legislaturas locales o las autoridades electorales de la mayoría de los estados de la república, así como por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal...Hecho el diagnóstico y definidas las posiciones de cada uno de los actores políticos, los grupos parlamentarios de los distintos partidos procedieron a formalizar sus iniciativas de reformas constitucionales, que se vinieron a adicionar a otras presentadas con anterioridad. Finalmente, un acuerdo entre los mayores grupos parlamentarios (PRI y PAN), que superaron con creces la necesaria mayoría calificada, hizo posible las reformas y adiciones a siete artículos de la Constitución General de la República, los cuales entraron en vigor el 6 de abril de 1990, una vez que fueron aprobadas por la Cámara de Senadores y la mayoría de los Congresos locales.”⁶⁶

Por su parte, la Cámara de Diputados se abocó a reglamentar y desarrollar de manera detallada la legislación secundaria en la materia. Cinco de los seis partidos políticos nacionales representados en la propia Cámara de Diputados aprobaron, con el 85 por ciento de los votos de los legisladores, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que después de ser revisado por el senado de la república fue publicado en el Diario oficial de la Federación en 15 de agosto de 1990.

⁶⁶ Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, FCE, México, 1991, Pág. 15-16

Lo más importante de este nuevo código fue la reintroducción del registro condicionado el cual había desaparecido en la reforma de 1986. Asimismo, “el nuevo código refrendó con claridad los derechos, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos. Sus derechos son: a) participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del procesos electoral; b) gozar de garantías para realizar libremente sus actividades; c) contar con prerrogativas y financiamiento público; d) postular candidatos; e) formar frentes o coaliciones en los términos que fija la propia ley; f) participar en las elecciones estatales y municipales; g) contar con representantes en los órganos del Instituto Federal Electoral; h) ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles que les sean necesarios para desarrollar sus tareas; i) establecer relaciones con agrupaciones extranjeras siempre y cuando mantengan su independencia política y económica.”⁶⁷

Por otra parte, en lo que se refiere a las obligaciones de los partidos, éstas son las siguientes: “a) conducir sus actividades en el marco de la ley, b) abstenerse de recurrir a la violencia; c) mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas y distritos electorales; d) ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados; e) cumplir con sus propias normas internas; f) mantener en funcionamiento efectivo sus órganos estatutarios, g) contar con domicilio social; h) editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral; i) sostener por lo menos un centro de formación política; j) difundir su plataforma electoral; k) designar presuntos diputados que deben integrar el Colegio Electoral; l) comunicar al Instituto Federal Electoral las modificaciones a sus documentos básicos; m) comunicar al IFE los

⁶⁷ Woldenberg, José, “Sistemas políticos, partidos y elecciones” en Pedro Aguirre, Alberto Begné y José Woldenberg. *Sistemas políticos, partidos y elecciones*. 2da edición, Coedición Nuevo Horizonte Editores, Trazos Centro de Investigación, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1997, Pág. 322

cambios de domicilio y órganos de dirección; n) conducirse en forma independiente en relación con agrupaciones extranjeras o ministros de cultura de cualquier religión; o) no denigrar a los candidatos, las instituciones políticas y a los otros partidos o candidatos.”⁶⁸

Continuando con la reforma constitucional, uno de los artículos reformados fue el 41 en donde se estableció claramente que “la organización de las elecciones federales es una función que se realiza a través de un organismo público autónomo de carácter permanente denominado **Instituto Federal Electoral**, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley...”⁶⁹

En la Constitución también se establece que en el ejercicio de esa función estatal (organizar las elecciones federales) las actividades del Instituto deben regirse por los principios siguientes: “1.- CERTEZA. Alude a la necesidad de que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables; 2.- LEGALIDAD. Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan; 3.- INDEPENDENCIA. Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido; 4.- IMPARCIALIDAD. Significa

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2002*, Edit. México, México, 2002, Pág. 47-48

que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política, y; 5. OBJETIVIDAD. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.”⁷⁰

Por otra parte, con base en dichos principios el Instituto se debe enfocar a cumplir los siguientes fines:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
2. Fortalecer el régimen de partidos políticos;
3. Integrar el Registro Federal de Electores;
4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
6. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y
7. Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.”⁷¹

Para cumplir con sus fines, el Instituto Federal Electoral en su diseño cuenta con una estructura dividida en tres sectores:

⁷⁰ Información disponible en <http://www.ife.org.mx/>

⁷¹ Aceves Bravo, Félix, *Diccionario Electoral Mexicano*, Edit. Univ.Guad., México, 1994, Pág. 72

1.- Órganos directivos: Son los consejos, desde el general hasta los 32 locales y los 300 distritales – que se integran en forma colegiada- y son los encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y constitucionales en la materia, así como fijar los lineamientos a seguir y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral.

El órgano directivo superior a **nivel nacional** del Instituto Federal Electoral es el **Consejo General** que es el encargado de que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad orienten todas las actividades de la institución. En este diseño inicial se integraba en forma colegiada por los consejeros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos.

La forma en la que se integraba el Consejo General era la siguiente: un Consejero del Poder Ejecutivo cuyo nombramiento recaía en el secretario de gobernación, quien a la vez debía fungir como presidente del propio consejo; cuatro representantes del Poder Legislativo: dos diputados y dos senadores, de los cuales por cada uno habría dos suplentes. Cabe mencionar que en cada Cámara uno de los consejeros era elegido a partir de las propuestas que formulaba el grupo parlamentario mayoritario, y el otro por las que hiciera el grupo parlamentario de la primera minoría.

Para elegir a los seis consejeros magistrados, los requisitos que tenían que cumplir eran los siguientes: “ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; no tener más de 65 años de edad ni menos de 35; poseer con antigüedad mínima de cinco años título profesional de abogado expedido por una autoridad legalmente facultada; gozar de buena reputación; no haber sido condenado por delito que ameritara

pena corporal de más de un año de prisión; no haber ocupado el puesto de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político y, no haber tenido cargos de elección popular o de dirección partidista a nivel nacional o estatal...”⁷² En el procedimiento para elegir a los consejeros magistrados la Cámara de diputados los elegía con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes de entre la lista de candidatos que proponía el Presidente de la República; los magistrados electos durarían en su cargo ocho años.

En el Consejo General del instituto también participaban (y participan) los partidos políticos nacionales sobre la base de su fuerza electoral; cada partido tiene derecho de uno a cuatro representantes según el porcentaje de la votación nacional emitida que haya obtenido en la última elección de diputados de mayoría.

Entre las atribuciones y funciones del Consejo General se encuentran: “expedir los reglamentos necesarios, vigilar la oportuna integración, instalación y trabajo de sus órganos, designar al director general por mayoría calificada por el voto de las dos terceras partes de sus miembros o por sorteo a partir de las propuestas que formulará su presidente; designar al secretario general, también a propuesta del presidente, designar a los consejeros ciudadanos de los consejos locales de las propuestas que hiciera la Junta General Ejecutiva; conocer los informes trimestrales y anual que dicha junta rendía por conducto del director general; requerir a la Junta General que investigue hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral; resolver los recursos

⁷² Núñez Jiménez, Arturo, *op. cit.*, Pág. 114

de revisión que competan, y aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del instituto que le proponga el presidente del propio consejo. ”⁷³

Otro conjunto de atribuciones del Consejo General se refiere otorgamiento y pérdida del registro legal, así como sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos. Asimismo, el Consejo debe vigilar que las actividades de los partidos se apeguen a la ley, cumpliendo con las obligaciones a que están sujetos y disfrutando las prerrogativas que tienen asignadas.

En el ámbito del Registro Federal de Electores tiene como atribuciones dictar los lineamientos para su debido funcionamiento. Ordena a la Junta General Ejecutiva que se realicen los estudios para determinar la división del territorio nacional en distritos uninominales y circunscripciones plurinominales, así como aprobar el modelo de la credencial para votar y los formatos de la documentación oficial que se utilice durante el proceso electoral. En la etapa preparatoria de los comicios le compete registrar la plataforma electoral que para cada proceso deben de presentar los partidos políticos. Por último, en la etapa posterior a la celebración de la jornada electoral, el Consejo General es responsable de efectuar el cómputo total de los votos.

A nivel estatal el Instituto Federal Electoral cuenta con 32 delegaciones que tienen su sede en las capitales de cada una de las entidades federativas de la República y el Distrito Federal. Cada delegación tiene su consejo local que sólo funciona durante los procesos electorales. Dichos consejos locales se integraban con cinco consejeros que serían los vocales de las juntas locales ejecutivas, seis consejeros ciudadanos los cuales eran

⁷³ *Ibidem.*, Pág. 116-117

designados por el director general del instituto de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral y por representantes de los partidos políticos.

Los consejeros ciudadanos eran designados para dos procesos electorales ordinarios por el Consejo General, a partir de las propuestas que le presentaba la Junta General Ejecutiva, y podían ser reelectos. Por cada consejero ciudadano propietario habría un suplente; además, recibían remuneración por cada sesión de Consejo a la que asistan. En lo que respecta a los representantes de los partidos políticos, estos eran designados con las mismas reglas establecidas para el nivel nacional.

Los Consejos Locales en este diseño tenían entre sus atribuciones más relevantes “vigilar que los consejeros distritales se instalen debidamente en la entidad, designar a los consejeros ciudadanos de los consejos distritales, sobre la base de las propuestas que hiciera La Junta Local Ejecutiva; registrar los nombramientos partidistas de los representantes generales en los distritos y de los representantes ante las mesas directivas de casillas; registrar las fórmulas de candidatos a senadores; realizar el cómputo total de la elección para senadores a partir de los resultados consignados en las actas de cómputo distritales y resolver los recursos de revisión que les competan.”⁷⁴

A nivel distrital también existe un consejo en cada una de las 300 subdelegaciones el cual tiene su sede en la cabecera de cada distrito electoral. Al igual que a nivel estatal, los consejos distritales se integraban con cinco consejeros miembros de la Junta Distrital Ejecutiva, seis consejeros ciudadanos, y representantes de los partidos políticos designados igual que a nivel local.

⁷⁴ *Ibidem.*, Pág. 130

Los Consejos Distritales han tenido a su cargo “vigilar la observancia de la legislación en materia y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; determinar el número y la ubicación de las casillas conforme al procedimiento establecido; supervisar que las mesas directivas de casillas se instalen debidamente; registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral; expedir en un plazo prefijado la identificación de los representantes de los partidos; realizar los cómputos distritales de las elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados por mayoría relativa y por representación proporcional, y resolver los recursos de revisión que le competan.” ⁷⁵

A nivel **de sección**, las mesas directivas de casillas son lo órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo final de cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales.

Las mesas directivas de casillas tienen a su cargo, el día en que se celebran los comicios, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo. Se integran por un presidente, un secretario y dos escrutadores, con sus respectivos suplentes. Los requisitos para ser integrante de una mesa directiva de casilla son: ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y residente en la sección que comprenda la propia casilla; tener un modo honesto de vivir; haber participado en el curso de capacitación impartido por la Junta General Ejecutiva correspondiente; no ser servidor público de confianza con mando

⁷⁵ *Ibidem*, Pág. 133

superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía; saber leer y escribir, y no tener más de 70 años al día de la elección.

Es importante señalar que debe establecerse una mesa directiva de casilla por sección, salvo las excepciones que señala la ley.

2.- Órganos técnico-ejecutivos. Son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas que se requieren para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional de Carrera.

A nivel nacional, esta función recae en la **Junta General Ejecutiva** que en este primer diseño se constituía por el director general del Instituto, quien la presidía, el secretario general y los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y educación Cívica, y de Administración.

La **Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores** tiene bajo su responsabilidad todo lo relacionado con la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y la expedición de las credenciales para votar, la permanente actualización del registro, y las actividades necesarias para mantener al día la geografía electoral.

La **Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos** es la responsable de llevar acabo los trámites y gestiones relacionados con el cumplimiento de las obligaciones, el ejercicio de los derechos y disfrute de las prerrogativas de las organizaciones partidarias.

A la **Dirección Ejecutiva de Organización Electoral** le corresponde velar por la integración y debido funcionamiento de los órganos locales y distritales del Instituto. Para ello debe apoyar su instalación y hacer el seguimiento de sus trabajos, recabando la información que permita cumplir las atribuciones conferidas a los órganos centrales. Asimismo, le compete elaborar los formatos de la documentación que habrá de usarse durante el proceso electoral en todos los niveles de la estructura orgánica.

La **Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral** tiene encomendado formular el anteproyecto de estatuto que regirá precisamente al personal profesional de las juntas ejecutivas a nivel nacional, local y distrital, con el propósito de establecer un servicio civil de carrera para la prestación de este importante servicio público, cuidando que se cumplan las normas y procedimientos relativos. Esta dirección ha de llevar a cabo los programas de reclutamiento, formación y desarrollo de dicho personal profesional.

La **Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica** tiene a su cargo la realización de programas de orientación a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones político-electorales, así como recapacitación para los funcionarios que participan en las elecciones, sobre todo en las mesas directivas de casillas.

La **Dirección Ejecutiva de Administración** tiene las atribuciones inherentes a la aplicación de las políticas, normas y procedimientos en materia de recursos humanos, financieros y materiales del instituto, así como en lo que atañe al ejercicio y control presupuestales y a la prestación de los servicios generales.

A nivel estatal, las Juntas Locales Ejecutivas son los órganos permanentes que en ese entonces se integran por un vocal ejecutivo, quien la presidía, un vocal secretario, y los vocales del Registro Federal de Electores, de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y educación Cívica. Invariablemente estarán constituidas por funcionarios del Servicio Profesional de Carrera.

En este nivel, las juntas ejecutivas tienen la responsabilidad de supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas de sus propias vocalías y de los órganos distritales, de informar mensualmente al director general del desarrollo de sus actividades; de someter a la consideración de los consejos locales correspondientes las propuestas de consejeros ciudadanos para integrar los consejos distritales, y de recibir, tramitar y resolver los recursos de revisión que se interpongan durante los dos años anteriores al proceso electoral contra actos o resoluciones de los órganos distritales.

Finalmente, a nivel distrital, **la Junta Ejecutiva** se integra de la misma forma que a nivel estatal y deben sesionar por lo menos una vez al mes, y tienen en su ámbito territorial de competencia las siguientes obligaciones: evaluar el cumplimiento de los programas relativos a las vocalías que la integran, proponer al Consejo Distrital el número y ubicación de las casillas a instalarse en cada sesión electoral; capacitar, seleccionar y designar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casillas y resolver los recursos de aclaración que se presenten durante los dos años anteriores al proceso electoral, contra los actos o resoluciones de las oficinas municipales.

3.- Órganos de vigilancia. Se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones. Son órganos colegiados que existen

exclusivamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral y reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación a nivel nacional, pero cabe decir que no constituye un órgano central del Instituto Federal Electoral, pues cumple con funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado. Se integra por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside; un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (área técnica especializada del Ejecutivo Federal), un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales y un secretario designado por el presidente de la Comisión entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.

En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE, existe una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales. Las Comisiones Locales y Distritales se conforman de manera análoga: los Vocales del Registro Federal de Electores de las respectivas Juntas Ejecutivas, quienes fungen como presidentes; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales, un secretario designado por el Presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.

Todo lo anterior – referente a la estructura del Instituto- se resume en el siguiente cuadro:

CUADRO 1

Instituto Federal Electoral en el COFIPE de 1990

<i>Nivel</i>	<i>Órganos Directivos</i>	<i>Órganos técnico-ejecutivos</i>	<i>Órganos (comisiones) de vigilancia*</i>
<p>Nacional</p> <p>Órganos Centrales</p> <p>a) El Consejo General</p> <p>b) La Junta General Ejecutiva</p> <p>c) La Dirección General</p>	<p>Consejo General Órgano permanente Un Consejero del Poder ejecutivo El Secretario de Gobernación, quien es el Presidente del Consejo Con voz y voto</p> <p>Consejeros del Poder Legislativo 2 Diputados. Uno de la mayoría y otro de la primera minoría. 2 Senadores. Uno de la mayoría y otro de la primera minoría. Con voz y voto</p> <p>6 Consejeros Magistrados Propuestos por el Presidente de la República y nombrados por la Cámara de Diputados por Mayoría Calificada o, de no obtenerse dicha mayoría. Por insaculación. Con voz y voto.</p> <p>Representantes de partidos con un criterio proporcional Uno: 1.5%-10% Dos: 10.1%-20% Tres: 20.1%-30% Cuatro: 30.1% en adelante Con voz y voto.</p>	<p>Junta General Ejecutiva Órgano permanente Director General. Quien la preside Designado por el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente</p> <p>Secretario General Designado por el Consejo General a propuesta de su presidente</p> <p>6 Directores Ejecutivos Nombrados por el Director General</p> <p>1.-Registro Federal de Electores 2.- Prerrogativas y Partidos 3.-Organización Electoral 4.-Servicio Profesional Electoral 5.- Capacitación Electoral y Educación Cívica 6.- Administración.</p>	<p>Comisión Nacional de Vigilancia</p> <p>Se integra por: Presidente que es el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores; un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (área técnica especializada del Ejecutivo Federal); Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y Un secretario designado por el presidente de la Comisión entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.</p>
<p>Entidad Federativa</p> <p>Delegación integrada por</p> <p>a) La Junta Local Ejecutiva</p> <p>b) El Vocal Ejecutivo y</p> <p>c) El Consejo Local</p>	<p>Consejo Local Solamente funciona durante el proceso electoral Los cinco integrantes de la Junta Local Ejecutiva Miembros del Servicio Profesional Electoral. Con voz y voto. 6 Consejeros Ciudadanos Nombrados por el Consejo General por mayoría absoluta a propuesta de la Junta General Ejecutiva. Con voz y voto. Representantes de los partidos En la misma proporción que en el Consejo General. Con voz y voto.</p>	<p>Junta Local Ejecutiva Órgano permanente Cinco Vocales 1.- Vocal Ejecutivo 2.- Vocal de Organización Electoral 3.- Vocal del Registro Federal de Electores 4.- Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5.- Vocal Secretario</p> <p>Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral.</p>	<p>Comisión Local de Vigilancia</p> <p>Se integra por: Presidente que es el vocal del Registro Federal de Electores Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales, Un secretario designado por el Presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.</p>
<p>Distrito Electoral</p> <p>Subdelegación integrada por</p> <p>a) La Junta Distrital Ejecutiva</p> <p>b) El Vocal Ejecutivo</p> <p>c) El Consejo Distrital</p>	<p>Consejo Distrital Solamente funciona durante el proceso electoral Los cinco integrantes de la Junta Distrital Ejecutiva Miembros del Servicio Profesional Electoral Con voz y voto 6 Consejeros ciudadanos Nombrados por el Consejo Local por mayoría absoluta a propuesta de la junta Local Ejecutiva Con voz y voto. Representantes de los partidos En la misma proporción que en el Consejo General Con voz y voto</p>	<p>Junta Distrital Ejecutiva Órgano permanente Cinco Vocales 1.-Vocal Ejecutivo 2.-Vocal Secretario 3.- Vocal del Registro Federal de Electores 4.- Vocal de Organización Electoral 5.- Vocal de capacitación y Educación Cívica.</p> <p>Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral</p>	<p>Comisión distrital de vigilancia</p> <p>Se integra por: Presidente que es el vocal del Registro Federal de Electores Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales, Un secretario designado por el Presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.</p>

FUENTE:tomado de Becerra, Chávez, Pablo Javier, “*El Instituto Federal Electoral. La Ruta de las Reformas recientes y la Agenda Actual*” en Pablo Javier Becerra Chávez, et. al. (coord.) *Contexto y Propuestas para una Agenda de Reforma Electoral en México*. 1ra ed., IILSEN-UAM, México, 2003, Pág. 49

*Estas comisiones no son órganos como tales del Instituto; sin embargo se incluyen en el cuadro por ser parte de su estructura.

De esta manera, nació el Instituto Federal Electoral como resultado de la búsqueda de imparcialidad, de un arbitraje y unos procedimientos claros e incontrovertibles que afirmasen cada vez más la transición democrática en México, que de acuerdo con la mayoría de los autores comenzó con la apertura a la oposición en la reforma electoral de 1977. Además, la generación de este organismo fue de suma importancia ya que cuenta con un aparato administrativo el cual pone en práctica las decisiones adoptadas por el consejo general y con el cual no contaba su antecesora CFE, característica que limitaba su accionar y la hacía dependiente de los empleados de la Secretaría de Gobernación.

No obstante la importancia de la creación del IFE, nos damos cuenta a simple vista que la constante que venía manteniendo el gobierno desde 1946 no se hizo a un lado. Tal constante siguió con el control sobre el organismo electoral ya que en ese diseño, la presidencia del consejo general fue ocupada por el Secretario de Gobernación; situación que de alguna manera le permitía al gobierno manipular la organización y el sistema electoral.

2.- El IFE y el proceso electoral de 1991.

Las primeras elecciones en las que se puso a prueba el Instituto Federal Electoral (IFE) fueron las de 1991, en las cuales mostró que aunque nació como una institución autónoma, todavía tenía ciertos rasgos que urgía que desaparecieran. Se evidenciaron las virtudes y defectos de la reciente reforma electoral. Así pues, veamos su desempeño para determinar tales rasgos o deficiencias en su diseño y funcionamiento las cuales hicieron que dichas elecciones no resultaran con la imparcialidad, certeza y confianza esperadas.

En lo que respecta a la integración de los organismos electorales, ésta se basó en lo estipulado en el COFIPE; sin embargo, una primera deficiencia en su estructura fue en el nombramiento de los vocales de las juntas locales. “El artículo 8 transitorio del COFIPE dispone que, en tanto no se expida el estatuto del personal profesional, los vocales de las juntas locales serían designados, por mayoría, en el Consejo General y los vocales de las juntas distritales, en los consejos locales. Curiosamente, no se tomó ninguna disposición similar respecto a los directores generales ejecutivos, los que, por tanto, fueron nombrados discrecionalmente por Emilio Chuayffet, director general del IFE.”⁷⁶ Además, en la lista de propuestas para vocales ejecutivos presentada por el Director General del IFE, estaban personas que eran exfuncionarios y/o conocidos priístas.

Otra deficiencia en la integración del Instituto fue la que se refería a la designación de los consejeros ciudadanos ya que, producto de una negociación previa, el director general del IFE informó, antes de pasar a discusión y votación la propuesta, que los nombrados para esa función serían aprobados con base en lo establecido por el Código, bajo el criterio de transitoriedad y sólo después de concluir el proceso electoral se les otorgaría la definitividad. Ese criterio, adoptado por el Consejo General, fue contrario a lo dispuesto por el Código, ya que éste estableció en su artículo 7 transitorio la no definitividad para el personal profesional del IFE, y ya que los denominados consejeros ciudadanos no son funcionarios profesionales, no existió base legal para sustentar lo propuesto por el director general del IFE y aprobado por el Consejo General. Así pues, éste fue el primer caso en el cual, violando la ley, el Consejo General adoptó una resolución de importancia.

⁷⁶ Alcocer V., Jorge, “IFE: Legalidad y Conflicto”, en Jorge Alcocer y Rodrigo Morales (coordinadores) *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución.*, Porrúa, México, 1994. Pág. 38

En la fase preparatoria de los comicios, la demarcación de los distritos uninominales y de las circunscripciones plurinominales fue la misma con la que se realizó la votación de 1988, de acuerdo a lo establecido en el COFIPE. Esto mostró otra deficiencia ya que la demarcación de los distritos electorales ya no correspondía al tamaño y distribución de la población en cada una de las entidades federativas. Es por eso que la actualización del padrón electoral juega un papel fundamental en la organización de las elecciones, y al no estar actualizado, las elecciones serán deficientes en este aspecto. Entonces, es imperativo que para las elecciones se tenga en cuenta el último censo de población para así determinar la distribución de la población para los distritos y circunscripciones.

En materia de registro de candidatos, tanto la dirección del IFE como el Consejo General actuaron con apego a la ley. Sin embargo, los problemas se presentaron en el momento del registro de candidaturas ya que varios partidos fueron incapaces de “presentar sus candidatos con los documentos exigidos por la ley, lo que obligó al IFE a actuar con la suficiente elasticidad para permitir la entrega de documentos aún fuera de los plazos establecidos por el COFIPE.”⁷⁷ Dicha situación mostró una deficiencia más en las funciones y actividades del Instituto.

Durante el proceso electoral el IFE desplegó una campaña masiva de promoción del voto, circunstancia que nunca antes alguna autoridad electoral había desarrollado.

Ya en la jornada electoral, los resultados fueron contrarios a los de 1988 ya que el PRI recuperó sus niveles de votación. Pero lo que se evidenció fue la presencia cada vez más sólida de los partidos de oposición.

⁷⁷ *Ibidem*, Pág. 44

Los resultados de la votación de esta jornada se muestran en los siguientes cuadros.

RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, 1991

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1991-1994

CUADRO 2

CUADRO 3

RESULTADOS

Partido	Votos	Porcentaje
PAN	4 042 316	17.67
PRI	14051 349	61.43
PPS	411 848	1.80
PRD	1 900 750	8.31
PFCRN	990 440	4.33
PARM	489 732	2.14
PDM	248 431	1.09
PRT	135 360	0.59
PEM	329 714	1.44
PT	258 595	1.13
Votos válidos	22 872432	100.00

COMPOSICIÓN

Partido	Mayoría Relativa	Rep. Proporcional	Total
PAN	10	79	89
PRI	290	30	320
PPS	-----	12	12
PARM	-----	15	15
PRD	-----	41	41
PFCRN	-----	23	23
PRT	-----	-----	-----
PT	-----	-----	-----
PEM	-----	-----	-----
Total	300	200	500

FUENTE: Tomados de Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2da edición, Editorial Cal y Arena, México, 2000, Pág. 273 (resultados) y 274 (composición)

En suma, los comicios de 1991 se caracterizaron por una mayor participación ciudadana en las urnas (más del 52 por ciento de los empadronados), por la recuperación en la captación de votos para el PRI y por la subsistencia de la incredulidad en los resultados por las deficiencias en las actividades del Instituto ya mencionadas.

Ante tal situación, se hacía necesaria una reforma más en materia electoral para poder allanar dichas deficiencias tanto en el funcionamiento del IFE como en otros ámbitos de la competencia electoral.

Sólo resta por decir que aunque el partido oficial se recuperó en la votación, la tendencia que empezaba a manifestarse era el repunte, a largo plazo, de la oposición.

3.- La Reforma Electoral de 1993.

Desde el momento mismo en que se aprobaron las reformas constitucionales en materia electoral de 1989 y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1990, se señaló adecuadamente que esas modificaciones eran insuficientes para mejorar el sistema electoral. Aunado a lo anterior, las presiones de la oposición – en especial del PAN y del PRD-, los conflictos en elecciones locales, el conflicto postelectoral en el estado de Guanajuato y el triunfo de un partido opositor en las elecciones para gobernador en los estados de Chihuahua y Baja California, fueron factores que instaron al gobierno a aceptar la urgente necesidad de una nueva reforma electoral; necesidad que se cristalizó cuando en noviembre de 1992 Carlos Salinas de Gortari expresó en su informe presidencial la necesidad de reformar la Carta Magna y la legislación secundaria vigente. Con este anuncio que se inició realmente el proceso para modificar la legislación electoral.

El 21 de diciembre de ese mismo año se instaló la Comisión Plural de la Cámara de Diputados, participando en ella representaciones de todos los partidos políticos, para presentar, conocer y dictaminar las propuestas de reforma electoral;⁷⁸ y después de que el IFE entregó los resultados del Foro para la Reforma Electoral realizado del 26 de marzo al 30 de abril a dicha comisión, en el periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la

⁷⁸Para mayor detalle sobre las propuestas de reforma electoral ver Santiago Castillo, Javier, “*Las reformas constitucionales en materia electoral de 1993*”, en Leonardo Valdés (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1993*, CEDE-UAM-I, México, 1994. Pág. 225-229

Unión realizado del 16 de agosto al 22 de septiembre, las reformas a la Constitución fueron aprobadas por 386 votos del PRI, del PAN y del PARM contra 56 votos en contra del PRD, PFCRN y PPS. Mientras que las reformas al COFIPE fueron aprobadas por el PRI, el PARM y el PFCRN, esto debido a la disputa con el PAN por el artículo transitorio 18 que postergaba la integración de los consejos locales y distritales hasta el proceso electoral de 1997.

El resultado de dicha reforma electoral fue la modificación de 6 artículos constitucionales y 252 artículos de los 372 que constituyen el COFIPE. Para analizar estas reformas lo dividiré en cinco temas sustantivos:

Estructura y facultades del organismo electoral. En lo que respecta a la estructura del IFE, ésta no sufrió cambio alguno; pero en lo que concierne a sus atribuciones se introdujeron las siguientes modificaciones: a) “nombraría al secretario general del IFE por el voto de las dos terceras partes de sus miembros a propuesta del director general. Antes, el nombramiento se hacía por mayoría simple a propuesta del presidente del Consejo General...; b) nombraría a los directores ejecutivos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros - antes eran designados por el director general sin consulta del Consejo General...; c) determinaría el tope máximo de gastos de campaña para la elección presidencial y establecerá los criterios para la fijación del tope para las campañas de diputados de mayoría relativa. Estos topes serían fijados finalmente por las juntas distritales. Asimismo, las juntas locales decidirían los topes correspondientes a las campañas de senadores en sus respectivas entidades; y, d) coherente con la desaparición del principio de autocalificación, el Consejo General emitiría la declaración de validez de la elección de diputados de representación proporcional; los consejos locales harían lo propio

con la elección de senadores en sus respectivas entidades, y finalmente los consejos distritales validarían la elección de los respectivos diputados de mayoría relativa.”⁷⁹ (Art. 60y 74 constitucionales). También, se añadieron algunos requisitos para obtener el cargo de Director general del Instituto tales como no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente de comité nacional o equivalente de un partido político; no haber ocupado cargo alguno de elección popular cinco años atrás; y no haber sido dirigente nacional de algún partido político en los cinco años anteriores.

En la integración de los consejos locales y distritales la modificación fue que ya no se encontrarían los cinco vocales miembros de las respectivas juntas, sino solamente dos, el vocal ejecutivo y el secretario. Los otros tres vocales asistirían a las reuniones de los consejos con derecho a voz pero sin voto. Además, el número de consejeros ciudadanos, que anteriormente eran seis, se elevó a nueve.

Otra modificación que se suscitó fue que a partir de 1997 el director de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores sería propuesto por el director general y nombrado por el Consejo General a través de la votación de dos terceras partes de sus miembros.

Por otra parte, con ésta reforma se amplió el acceso de los partidos a la información del registro a través de las comisiones de vigilancia en todos sus niveles. Además, se obliga a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a instalar centros estatales de consulta para los partidos políticos, y para los ciudadanos generar mecanismos de consulta en las oficinas distritales.

⁷⁹Becerra Chávez, Pablo Javier, “La reforma del COFIPE”, en Leonardo Valdés (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1993.*, CEDE-UAM-I, México, 1994. Pág. 234

Regulación de los partidos políticos. Se mantuvieron las vías conocidas de obtención de registro; pero ahora su pérdida estaba determinada por la captación de una votación menor a 1.5 por ciento. Igualmente, se perfeccionó el sistema de candidato en torno a las coaliciones hasta hacerlas casi imposibles, se introdujeron premios explícitos (de financiamiento) a los partidos que no realizarán coaliciones y evidentemente se ratificó la proscripción de las candidaturas comunes.

En lo referente al financiamiento a los partidos, se prohibió a los poderes de la federación, los Estados y los municipios realizar aportaciones. El financiamiento puede provenir de militantes, simpatizantes, fondos financieros, fideicomisos, autofinanciamiento; pero fundamentalmente debe ser público.

Parte de la regulación de los partidos también se reflejó en el acceso de éstos a los medios electrónicos de comunicación; sobre todo en lo referente a contratación de tiempo en ellos y las tarifas aplicables, las cuales no serían mayores a las de la publicidad comercial.

Aspectos en la jornada electoral. Se incluyó la regulación de los observadores nacionales, la doble insaculación en la designación de funcionarios de casilla, la certificación de la tinta indeleble y la prohibición de realizar reuniones o actos de proselitismo electoral el día de la votación, esto último debido a los hechos de proselitismo que realizaron los priístas el día de la elección de 1991, llamado “operación tamal”.

Lo contencioso y la justicia electoral. Con ésta reforma, el Tribunal Federal Electoral se convirtió en la máxima autoridad de resolución de conflictos de apelación, inconformidad y revisión en materia electoral, aunado a la desaparición del principio de autocalificación del

Poder Legislativo. Ahora, el Tribunal se integraba por una sala central, cuatro salas regionales (que tenían su sede en cada una de las cabeceras de circunscripción plurinominal) y la innovación fue la sala de segunda instancia.

No obstante el avance que eso representaba, la “creación de la sala de segunda instancia tuvo dos puntos negros, más relacionados con inconvenientes políticos que legales, debido al predominio del titular del ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial: el primero fue el mecanismo de integración, pues el presidente del tribunal –que era elegido entre los propuestos por el poder ejecutivo- a su vez presidía la sala de segunda instancia. El segundo, que la mayoría de sus miembros pertenecían al poder judicial; en este caso, sin siquiera garantizar que fueran exclusivamente magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”⁸⁰

Integración del Poder Legislativo. El artículo constitucional que fue modificado para la integración de la Cámara de Senadores fue el 56; y el artículo del COFIPE reformado fue el 11. Con estas modificaciones se abrió la representación en la Cámara alta a las minorías. De los cuatro senadores que se elegían por entidad federativa, tres eran de mayoría relativa y uno para la primera minoría; es decir, sería para el partido que por sí sólo obtuviera la segunda posición en la votación de la entidad. De esta forma, la oposición tendría garantizada, al menos, el 25 por ciento de los curules en la Cámara Alta.

Asimismo, con esta reforma se estableció la renovación completa de dicha Cámara cada seis años y ya no por mitades como era anteriormente. Se estableció que esta fórmula sería puesta en práctica en las elecciones federales del año 2000.

⁸⁰ Santiago Castillo, Javier, *Op. cit.*, Pág.229

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, se reformaron el artículo 54 constitucional y el 12 del COFIPE. Con esto se establecieron nuevas reglas para la asignación de diputados de representación proporcional; y lo más importante fue que se proscribió la cláusula de gobernabilidad.

Se estableció que ningún partido podría tener más del 63 por ciento de los curules; es decir, no podría tener más de 315 posiciones. Por consiguiente ningún partido por sí sólo podría reformar la constitución. De igual forma, se estableció que al partido que obtuviera más del 60 por ciento de la votación se le asignarían los diputados que requiriera para igualar su porcentaje de representación en la Cámara a su porcentaje de votos. Finalmente, se implementó que el partido que obtuviera más del 60 por ciento de la votación no podría tener más de 300 diputados por ambos principios (MR y RP).

Es importante señalar que en lo que respecta a los requisitos para ser presidente de la república, se modificó el artículo 82 constitucional para incluir el requisito de ser hijo de padre o madre mexicanos, y tener una residencia en el país de al menos 20 años.

En conclusión, esta reforma fue muy significativa –aunque insuficiente- para el sistema electoral de nuestro país. Por una parte facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones – esto no sin perder el control sobre el organismo electoral-; y por otra, se dio acceso a los partidos minoritarios al Senado junto con la eliminación de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados - la cual era el último recurso del que podía echar mano el PRI si

su votación bajaba en exceso-, lo que fue un avance en la pluralidad partidaria, que sin embargo no significaba mayor competitividad entre los partidos políticos.

El nuevo papel del Tribunal Federal Electoral sin duda alguna es un avance sustantivo; sin embargo, está manchado por la injerencia del Presidente de la República en la designación y nombramiento de los magistrados.

A pesar de los avances logrados, esta reforma no tuvo el alcance esperado ya que el gobierno siguió operando a favor del control sobre las tareas cotidianas de la preparación, organización y vigilancia de los comicios; posibilitado esto por el predominio de la existencia de funcionarios vinculados al PRI; situación que evidenciaba la necesidad de nuevas reformas en materia electoral.

4.- La Reforma Electoral de 1994.

El levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas el 1ro de Enero de 1994, junto con la acumulación de tensiones en el sistema político y la incapacidad del régimen para resolverlas ,imprimirían su particularidad a éste año electoral. Ante esto, se abría camino a la última reforma del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari.

“Esta nueva reforma saldaría dos grandes deudas de las anteriores reformas. En primer lugar, integró al Partido de la Revolución Democrática (PRD) en los consensos que condujeron a su diseño básico, y en segundo lugar introdujo modificaciones sustanciales en

la estructura y atribuciones de los organismos electorales. ”⁸¹ Cabe recordar que el PRD quedó al margen de las reformas de 1990 y 1993. En este periodo de reformas insistía por la modificación sustancial en la estructura y las atribuciones de los organismos electorales con la finalidad de romper sus nexos de dependencia con respecto al gobierno y al PRI.

Después de que ocho partidos políticos (exceptuando el PPS) firmaron el *Acuerdo por la Paz, la democracia y la justicia* el 27 de enero de 1994, durante los primeros días del mes de marzo se dieron las negociaciones definitivas para la reforma electoral entre los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) y el Secretario de gobernación, Jorge Carpizo, en un edificio de la Secretaria de Gobernación en la calle de Barcelona, de ahí que se hable de “los acuerdos de Barcelona”. Así, se dieron a conocer los acuerdos básicos para reformar el Artículo 41 Constitucional y los artículos respectivos del COFIPE.

El 22 de marzo inició el periodo extraordinario de sesiones en el Congreso de la Unión para discutir la reforma al artículo 41 constitucional y la reforma y adición a varios artículos del Código Penal en el ámbito de fueron común y fuero federal. La aprobación en la Cámara de Diputados se dio el día 23 de marzo, mismo en el que fue asesinado Luis Donaldo Colosio. Finalmente, el día 24 del mismo mes las reformas se aprobaron en la Cámara de Senadores.

Al igual que en la sección anterior, para detallar la reforma se abordarán cinco temas principales:

⁸¹Becerra Chávez, Pablo Javier, “*El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994*”, en Leonardo Valdés (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1994*, CEDE-UAM-I, México, 1998. Pág. 33

Estructura y facultades del organismo electoral. En lo que se refiere al artículo 41 constitucional, la reforma “consistió en lo fundamental en el cambio de denominación de los consejeros magistrados, ahora consejeros ciudadanos, y de su proceso de selección, en el cual ya no depende de la propuesta del titular del Poder Ejecutivo sino de la que hagan los grupos Parlamentarios en la Cámara de diputados. La decisión final continuo descansando en el voto de las dos terceras partes de dicha Cámara.”⁸² También se estableció como requisito para los aspirantes tener un título profesional, no necesariamente de abogado como era antes.

Con base en lo anterior, los tres principales partidos llegaron a un consenso en torno a seis ciudadanos de reconocido prestigio académico y profesional. Los ciudadanos José Agustín Ortiz Pinchetti, Miguel Ángel Granados Chapa, José Woldenberg, Santiago Creel, Ricardo Espinosa y Fernando Zertuche fueron aprobados por la Cámara de Diputados el 24 de mayo. Huelga decir que la reforma de 1993 en este aspecto no fue tocada, ya que si recordamos con la reforma del año anterior a ésta se había establecido el aumento del número de consejeros magistrados a nueve. Con esta reforma el número, ahora de consejeros ciudadanos, regresó a seis, como originalmente se había establecido.

En las modificaciones al COFIPE se estableció que los representantes de los partidos políticos en todos los consejos ya no tendrían derecho a voto, lo que transfería a los consejeros ciudadanos el peso fundamental en la toma de decisiones. De igual manera, se eliminó el voto de calidad del Secretario de Gobernación dentro del Consejo General.

⁸² Becerra Chávez, Pablo Javier, “*El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994*”, en Leonardo Valdés (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1994*, CEDE-UAM-I, México, 1998. Pág. 34

“En los niveles locales y distrital también se eliminó el derecho a voto de los partidos. Se redujo de dos a uno el número de vocales con derecho a voto en los consejos, de tal manera que ahora solamente el vocal ejecutivo tiene ese derecho... Un aspecto que no cambio fue el derecho de voto de calidad del presidente de los consejos locales y distritales”⁸³ Esta situación mostró el interés del gobierno y del PRI por mantener cierto control sobre la estructura del organismo electoral y no perder las ventajas que de ello derivaban.

Las modificaciones y constantes que se mantuvieron en la estructura del IFE en este diseño se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO 4

Instituto Federal Electoral en el COFIPE de 1994

<i>Nivel</i>	<i>Órganos Directivos</i>	<i>Órganos técnico-ejecutivos</i>	<i>Órganos (comisiones) de vigilancia*</i>
<p>Nacional</p> <p>Órganos Centrales</p> <p>a) El Consejo General</p> <p>b) La Junta General Ejecutiva</p> <p>c) La Dirección General</p>	<p>Consejo General Órgano permanente</p> <p>Un Consejero del Poder ejecutivo El Secretario de Gobernación, quien es el Presidente del Consejo Con voz y voto</p> <p>Consejeros del Poder Legislativo 2 Diputados. Uno de la mayoría y otro de la primera minoría.</p> <p>2 Senadores. Uno de la mayoría y otro de la primera minoría. Con voz y voto</p> <p>6 Consejeros Ciudadanos Elegidos por la Cámara de Diputados por Mayoría Calificada a propuesta de los grupos parlamentarios. Con voz y voto.</p> <p>Un representante de cada partido Con voz pero sin voto.</p>	<p>Junta General Ejecutiva Órgano permanente</p> <p>Director General. Quien la preside Designado por el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente.</p> <p>Secretario General Designado por el Consejo General por mayoría calificada a propuesta de su presidente</p> <p>6 Directores Ejecutivos Designados por el Consejo General por mayoría calificada a propuesta de su presidente.</p> <p>1.-Registro Federal de Electores 2.- Prerrogativas y Partidos 3.-Organización Electoral 4.-Servicio Profesional Electoral 5.- Capacitación Electoral y Educación Cívica 6.- Administración.</p>	<p>Comisión Nacional de Vigilancia</p> <p>Se integra por: Presidente que es el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores; un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (área técnica especializada del Ejecutivo Federal); Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y Un secretario designado por el presidente de la Comisión entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.</p>
<p>Entidad Federativa</p> <p>Delegación integrada por</p> <p>a) La Junta Local</p>	<p>Consejo Local Solamente funciona durante el proceso electoral</p> <p>Vocal Ejecutivo de la J.L.E., quien la preside</p>	<p>Junta Local Ejecutiva Órgano permanente</p> <p>Cinco Vocales 1.- Vocal Ejecutivo 2.- Vocal de Organización Electoral</p>	<p>Comisión Local de Vigilancia</p> <p>Se integra por: Presidente que es el vocal del Registro Federal de Electores</p>

⁸³ *Ibidem.*, Pág. 38

<p>Ejecutiva</p> <p>b) El Vocal Ejecutivo y</p> <p>c) El Consejo Local</p>	<p>Con voz y voto</p> <p>Vocal secretario de la J.L.E.</p> <p>Con voz pero sin voto.</p> <p>6 Consejeros Ciudadanos</p> <p>Designados por el Consejo General por mayoría absoluta a propuesta de la Junta General Ejecutiva.</p> <p>Con voz y voto.</p> <p>Un representante de cada partido</p> <p>Con voz pero sin voto.</p>	<p>3.- Vocal del Registro Federal de Electores</p> <p>4.- Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica</p> <p>5.- Vocal Secretario</p> <p>Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral.</p>	<p>Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales,</p> <p>Un secretario designado por el Presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.</p>
<p>Distrito Electoral</p> <p>Subdelegación integrada por</p> <p>a) La Junta Distrital Ejecutiva</p> <p>b) El Vocal Ejecutivo</p> <p>c) El Consejo Distrital</p>	<p>Consejo Distrital</p> <p>Solamente funciona durante el proceso electoral</p> <p>Vocal Ejecutivo de la J.D.E., quien la preside</p> <p>Con voz y voto</p> <p>Vocal Secretario de la J.D.E.</p> <p>Con voz pero sin voto.</p> <p>6 Consejeros ciudadanos</p> <p>Designados por el Consejo Local por mayoría absoluta a propuesta de la junta Local Ejecutiva</p> <p>Con voz y voto.</p> <p>Un representante de cada partido</p> <p>Con voz pero sin voto.</p>	<p>Junta Distrital Ejecutiva</p> <p>Órgano permanente</p> <p>Cinco Vocales</p> <p>1.-Vocal Ejecutivo</p> <p>2.-Vocal Secretario</p> <p>3.- Vocal del Registro Federal de Electores</p> <p>4.- Vocal de Organización Electoral</p> <p>5.- Vocal de capacitación y Educación Cívica.</p> <p>Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral</p>	<p>Comisión distrital de vigilancia</p> <p>Se integra por:</p> <p>Presidente que es el vocal del Registro Federal de Electores</p> <p>Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales,</p> <p>Un secretario designado por el Presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.</p>

FUENTE:Tomado de Becerra Chávez, Pablo Javier, “*El Instituto Federal Electoral. La Ruta de las Reformas recientes y la Agenda Actual*” en Pablo Javier Becerra Chávez, et. al. (coord.) **Contexto y Propuestas para una Agenda de Reforma Electoral en México**. 1ra ed., IILSEN-UAM, México, 2003, Pág. 55

*Estas comisiones no son órganos como tales del Instituto; sin embargo se incluyen en el cuadro por ser parte de su estructura.

Regulación de los partidos políticos. Con ésta reforma aumentó de treinta a sesenta el número de candidatos a diputados que pueden postular por las dos vías (MR y RP) los partidos políticos. Además, por una parte también se le asignó al Instituto Federal Electoral la obligación de convocar, en el primer trimestre del año previo a las elecciones, a las organizaciones que estén interesadas en obtener su registro condicionado como partido político; y por otra, se amplió el plazo para que los partidos registrasen a sus representantes de casilla.

Aspectos en la jornada electoral. En éste ámbito, la reforma de 1994 amplió las atribuciones de los observadores nacionales. Ahora podían observar tanto la jornada misma, como la fase preparatoria y el desarrollo del proceso en su conjunto. Su acreditación puede ser individual o por agrupación y pueden recibir cursos de capacitación tanto de parte del IFE como de las propias organizaciones de observadores. Para los observadores internacionales

se estableció la figura de “visitantes extranjeros” a que pueden observar el proceso electoral a invitación del consejo general del IFE.

Con ésta reforma, el número de casillas especiales donde pueden votar los ciudadanos en tránsito se reduce cinco; que es el número máximo por cada distrito. Anteriormente, el número de este tipo de casillas era doce, pero por las irregularidades que se cometían en ellas, unánimemente se aprobó la modificación.

Lo contencioso y la justicia electoral. Se estableció que para anular una elección es necesario que se cometan dos causales: “en primer lugar, se estableció con toda claridad que impedir el acceso a las casillas o expulsar de ellas a los representantes de partido, aún cuando ello no sea determinante para el resultado, es una causal para declarar la nulidad de la votación en esa casilla. En segundo lugar, se añadió una nueva causal: impedir, sin causa justificada, ejercer el derecho de voto a los ciudadanos y que esto sea determinante para el resultado de la votación.”⁸⁴

Un aspecto de la reforma que es importante señalar es que se hicieron cambios en el Código Penal los cuales consistieron en la introducción de nuevos delitos electorales, en la puntualización de los ya existentes y en la acumulación de las sanciones en lugar de su carácter alternativo como era antes.

Integración del Poder Legislativo. En éste ámbito no se produjo modificación alguna. Se mantiene lo establecido en la reforma de 1993: la apertura de la Cámara de Senadores a las minorías y la desaparición de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados.

⁸⁴ *Ibidem*, Pág. 39

En suma, la reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y ampliando las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital, que sin embargo, se mantuvo el voto de calidad del presidente en éstos niveles, contrario a lo establecido para el Consejo General. Sin duda alguna fue un avance fundamental el desligar el nombramiento de los consejeros ciudadanos de la voluntad presidencial

La modificación al Código penal fue de igual manera un avance importante, ya que se crearon nuevos delitos electorales y se ampliaron las sanciones para quienes los cometan.

Con esta reforma, se cierra la serie de las mismas que tuvieron lugar durante el sexenio del presidente Carlos Salinas. En cada una de ellas se manifestó la voluntad del PRI y del gobierno de otorgar a los partidos de oposición ciertos beneficios o satisfacer algunas de sus demandas; esto no sin perder el control sobre la institucionalidad electoral.

Sin lugar a dudas, se trató de avances fundamentales – en especial el de 1994- pero llegaron cuando el proceso electoral de ese mismo año ya estaba bastante avanzado ya que los nuevos consejeros se integraron al Consejo General faltando sólo dos meses y medio para que se presentara la jornada electoral.

Dicho reformismo electoral del sexenio de Salinas, a pesar e sus avances y logros, no terminó por satisfacer las expectativas y demandas de los partidos políticos, en especial las de los tres principales- por lo que terminado el proceso electoral de ese año el mismo secretario de gobernación y cinco conejeros ciudadanos manifestaron la necesidad de una

nueva reforma electoral; reforma para la cual el presidente Ernesto Zedillo se encargó de hacer el llamado a los diversos actores políticos.

5.- El IFE y el proceso electoral de 1994.

El proceso electoral en que se pusieron a prueba las reformas de 1993 y de los primeros meses de 1994 fueron las que se efectuaron en este último año. Para dichas elecciones, el IFE desplegó una enorme actividad preparatoria: después de las elecciones federales de 1991 inició la depuración del padrón electoral; misma que se complementó con el programa de credencial para votar con fotografía. De las auditorias y pruebas de comparación entre las listas del IFE y las de los partidos políticos a las que fue sometido el padrón, resultó que su nivel de confiabilidad era del 96 por ciento para las primeras, y del 100 por ciento para las segundas.

Para la designación de los funcionarios de casilla, en base al método de doble insaculación que garantiza la aleatoriedad en el proceso, se capacitaron a más de 2.5 millones de ciudadanos, de los cuales 700,000 si realizaron actividades el día de la jornada electoral.

El día de la votación, para combatir la incertidumbre en los resultados de las elecciones de 1988 “se trabajó en una pista con dos instrumentos: el conteo rápido y el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). El primero tuvo su base en resultados de las casillas; es decir, en resultados reales. Se llama rápido por que se basa en una muestra representativa de las casillas a partir de los resultados que se pegan en el exterior de cada una de ellas, una vez concluida la tarea de cómputo...El segundo instrumento que se utilizó fue el PREP, que la ley obliga a llevar a cabo al Director General del IFE. Consiste en

acumular los resultados casilla por casilla, de todas y cada una de ellas. Es un instrumento mucho más complejo y tardado que el primero, ya que interviene en él la estructura del Instituto durante la jornada electoral: desde la mesa de casilla y sus funcionarios, pasando por los Centros de acopio y Transmisión (CEDAT), hasta llegar al Centro Nacional de Recepciones de Resultados Electorales Preliminares (CENARREP I y II) en la sede del IFE en la ciudad de México.”⁸⁵

Asimismo, por un lado la representación de los partidos políticos en las mesas directivas de casilla alcanzó el 93.6 por ciento de las mismas con representantes de al menos dos partidos; y por otro lado se registraron 81,620 observadores nacionales y 775 visitantes extranjeros. Justamente como se estipuló en la reforma electoral de 1994, los observadores estuvieron presentes en la instalación de las casillas, el desarrollo de la votación, el escrutinio, el cómputo y la clausura; así como en la lectura de los resultados y la recepción de escritos de incidentes y protesta. De esta manera, se puede concluir que su impacto en el proceso electoral fue positivo.

En términos generales, el desempeño del Instituto Federal fue el adecuado. El PREP funcionó bien, aunque dejó de captar 4.17 por ciento de las casillas, a pesar de la interrupción en la máquina CENARREP II, y a pesar de que no se permitió el acceso a los partidos al Centro de Acopio de Documentación Electoral, aspectos que hicieron persistir la sombra de la duda sobre los resultados; “por primera vez en la historia electoral del país el día de la jornada electoral por la noche se contó con información oportuna y veraz, casilla por casilla. Información que coincidió con los conteos rápidos de las muy diversas

⁸⁵ Valdéz Zurita, Leonardo, “*El desempeño del Instituto Federal Electora durante 1994*”, en Arturo Alvarado M., Arturo Sánchez Gutiérrez, German Pérez Fdez. (coordinadores) *La vos de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994.*, Porrúa, México, 1995. Pág. 394

organizaciones que los llevaron a cabo. Las coincidencias de los conteos rápidos permitieron al PREP llegar al día 22 de agosto con los rasgos de veracidad que el país quería escuchar, con lo cual los dos instrumentos se complementaron adecuadamente y lograron lo que de ellos se esperaba.”⁸⁶

Los resultados que al final arrojó el proceso electoral para presidente de este año fueron los siguientes:

CUADRO 5

ELECCIÓN PARA PRESIDENTE, 1994

Partido	Porcentaje de la votación nacional
PAN	26.69
PRI	50.13
PRD	17.07
PT	2.83
Otros	3.28
Total	100

FUENTE: Tomado de Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2da edición, Editorial Cal y Arena, México, 2000, Pág. 356

Estos resultados dan cuenta de que en la elección presidencial el PRI obtuvo casi el mismo porcentaje de votos que en la elección de 1988, pero con relación a las de 1991, descendió diez puntos porcentuales. Por su parte el PRD descendió su votación en 14 puntos porcentuales con respecto a la votación de seis años atrás. Mientras que el PAN, del tercer lugar en 1988, pasó al segundo lugar en estas elecciones.

⁸⁶ *Ibidem*, Pág. 396

CUADRO 6

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES, 1994

Partido	De la votación nacional	Mayoría relativa (1991-1994)	Primera minoría (1994)	Total de senadurías
PAN	25.73	1	24	25
PRI	50.24	95	0	95
PRD	16.83	0	8	8
Total	92.80	96	32	128

FUENTE: Tomado de Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2da edición, Editorial Cal y Arena, México, 2000, Pág. 358

La comparación de estos resultados con los de 1991 muestra que el PRI pasó de un 98 por ciento a un 74 por ciento de la Cámara, con lo cual se manifestaba una fuerte inyección de pluralidad.

CUADRO 7

CÁMARA DE DIPUTADOS, 1994

Partido	Votación nacional	Mayoría relativa	Representación Proporcional	Total de diputaciones	De escaños obtenidos
PAN	25.81	20	99	119	23.8
PRI	50.20	273	27	300	60
PRD	16.65	7	64	71	14.2
PT	2.67	0	10	10	2
Total	95.33	300	200	500	100

FUENTE: Tomado de Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2da edición, Editorial Cal y Arena, México, 2000, Pág. 359

En la Cámara de Diputados, se incrementó la competitividad en los 300 distritos electorales. No obstante, el PRI siguió conservando el 60 por ciento de la misma gracias a la fórmula establecida en la reforma de 1993.

CUADRO 8

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DF, 1994

Partido	De la votación	Mayoría relativa	Representación Proporcional	Total de ambos principios
PAN	27.01	2	12	14
PRI	40.55	38	0	38
PRD	21.15	0	10	10
PT	4.11	0	2	2
PVEM	3.90	0	2	2
Totales	96.72	40	26	66

FUENTE: Tomado de Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2da edición, Editorial Cal y Arena, México, 2000, Pág. 360

El Distrito Federal fue la entidad más competida, donde el PRD elevó en cinco puntos su porcentaje con respecto a nacional.

Así pues, en general con su trabajo realizado, el Instituto Federal Electoral se afirmó como la institución capaz de organizar y llevar a cabo los procesos electorales sobre la base de la autonomía, la imparcialidad y la confianza (con sus deficiencias), tan largamente demandadas.

Las elecciones fueron competidas y altamente concurridas. “Fueron elecciones protagonizadas fundamentalmente por los ciudadanos, fueron ellos quienes encabezaron todos los órganos de decisión de la autoridad electoral. Fueron elecciones transparentes: los partidos políticos tuvieron acceso a prácticamente a todos los preparativos y acciones organizativas del proceso electoral. Fueron unas elecciones vigiladas y observadas: más de

650,000 representantes de partidos políticos pudieron vigilar las casillas electorales en prácticamente todo el territorio.”⁸⁷

En concreto, dichas elecciones se caracterizaron más por sus avances que por sus deficiencias. Es así, que a esas alturas de la vida política de nuestro país se contaba con una institución que se convertiría en elemento fundamental de la transición democrática, ya que con su desempeño las características tanto del sistema político como del sistema de partidos se fueron modificando gradualmente.

Sin embargo, no obstante los avances que se dieron, parece que ninguno de los partidos políticos quedó conforme. Así, “el sexenio del presidente Zedillo se inició con la solemne promesa presidencial de impulsar los consensos necesarios entre los principales partidos políticos para arribar a la reforma electoral que, ahora sí, sería definitiva.”⁸⁸

6.- Consideraciones Finales.

Después del catastrófico proceso electoral de 1988 y de la tradicional desconfianza sobre los organismos electorales el proceso de cambio político a través de la vía electoral se aceleró. De esta manera el tema electoral tomó lugar como uno de los asuntos relevantes de la vida mexicana ya que los procedimientos, los instrumentos y las instituciones electorales ya no eran sostenibles. Para el gobierno y su partido el reclamo democrático era ineludible. Éste provenía de los partidos políticos y de las alianzas opositoras, de amplios sectores de la sociedad y de la opinión pública. Todos coincidían en que había que construir una nueva

⁸⁷ Valdéz Zurita, Leonardo, *Op. cit.* Pág. 398

⁸⁸ Becerra Chávez, Pablo Javier, “La reforma electoral de 1996” en Leonardo Valdéz (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1996*, CEDE-UAM-I, México, 1999, Pág. 37

arena electoral. Así pues, la búsqueda de imparcialidad y la necesidad de contar con una sólida base de confianza en torno a los procesos electorales se tradujo en la modificación del artículo 41 constitucional, en la generación del COFIPE y la creación de una institución responsable de organizar los comicios federales en el país: El Instituto Federal Electoral.

En las elecciones de 1991 se puso a prueba el nuevo andamiaje electoral. Pese a que se mostraron algunas virtudes, el desempeño del nuevo IFE en el proceso electoral dejó fuertes dudas por las ineficiencias que se suscitaron; además que subsistió incredulidad en los resultados. Eso obligó a nuevas negociaciones para dar lugar a una nueva reforma: la de 1993.

Esa reforma fue de suma importancia ya que se centró principalmente en la regulación del financiamiento a los partidos políticos. Pero además facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones – esto no sin perder el control sobre el organismo electoral-.

También, se dió acceso a los partidos minoritarios al Senado y se eliminó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados lo que sin duda fue un avance en la pluralidad partidaria. Y que decir del nuevo papel del tribunal federal en la impartición de justicia, sólo que ese avance se empañó por la injerencia del Poder Ejecutivo en el nombramiento de sus integrantes.

La situación política del país no espero a poner a prueba esta reforma, y ante los hechos que se suscitaron en el año de 1994, se abrió la puerta para la entrada de una nueva reforma

electoral que en lo profundo fue de gran impacto ya que con ella se inició la ciudadanización del consejo general del IFE y transfirió a los consejeros ciudadanos el peso fundamental de la toma de decisiones; tendencia que sería retomada en la reforma de 1996. Además, se eliminó el voto de calidad del presidente del Consejo general; sin embargo, no sucedió lo mismo en los niveles local y distrital; factor por el cual la oposición siguió presionando al gobierno junto con la demanda de desligar por completo al poder ejecutivo de la integración del consejo.

En las elecciones que se pusieron prueba las dos últimas reformas fueron las de 1994 las cuales se caracterizaron más por sus avances y por sus virtudes que por sus defectos.

Con estas elecciones terminó el sexenio de Carlos Salinas de Gortari en donde el motor de la transición democrática se aceleró con las sucesivas reformas en materia electoral. Sin embargo, también se evidenció que a pesar de los importantes avances aún faltaba mucho camino por recorrer en la gradual y paulatina transformación del sistema político.

CAPITULO 4:

LA REFORMA DEFINITIVA Y SUS PRUEBAS.

LA AGENDA PENDIENTE

Y

LA RENOVACIÓN DEL CONSEJO GENERAL

DEL IFE.

Durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se llevaron a cabo tres reformas en materia electoral: 1989-1990, 1993 y 1994; además de otras modificaciones a algunos artículos del COFIPE.

Aunque en cada reforma el gobierno y el partido oficial (PRI) concedían algún avance y satisfacían algunas demandas de la oposición, hicieron todo lo posible para no perder el control sobre la institucionalidad electoral. Por tal razón, ninguno de los partidos principales quedó satisfecho – incluido el propio partido en el gobierno- , y mucho menos los partidos pequeños.

Ante dicha insatisfacción, los partidos opositores y principalmente el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que ya se habían consolidado como una oposición real gracias a su incremento en las votaciones en los procesos pasados, se encontraban en una posición de promover, exigir y presionar por nuevos cambios en materia electoral.

Lo anterior, aunado a que después del proceso electoral de 1994 se generó una buena dosis de decepción, fueron circunstancias que instaron al propio Secretario de Gobernación (en ese entonces Presidente del IFE) a afirmar que aún había aspectos que debían ser perfeccionados. Por su parte, “cinco de los seis consejeros concluyeron que la gran lección del proceso electoral es que urgía una nueva reforma electoral que se inscribiera en un proceso más amplio de reforma política integral.”⁸⁹ Tales declaraciones manifestaban que las pasadas reformas dejaron ámbitos sin resolver.

⁸⁹“*Propuestas de agenda para una reforma electoral*”, *Voz y voto*, núm 22, diciembre de 1994, citado en Becerra Chávez, Pablo Javier, “*El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994*”, en Leonardo Valdés (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1994*, CEDE-UAM-I, México, 1998. Pág. 40

El Presidente Ernesto Zedillo inició su administración con la promesa de impulsar los acuerdos y consensos entre los partidos políticos para que se llevara a cabo la reforma electoral que, sería “definitiva”.

1.- La Reforma Electoral de 1996.

Para elaborar la reforma electoral “definitiva”, el proceso de discusión y negociación entre los partidos políticos y el gobierno se dio en el lapso que va del 1ro de diciembre de 1994 al 1ro de agosto de 1996. Después de más de año y medio los cuatros partidos con representación parlamentaria aprobaron las modificaciones a la constitución general de la república -que entraron en vigor el 22 de agosto de 1996- y a la legislación secundaria en materia electoral.

Sin embargo, y pese a que en las negociaciones para la reforma constitucional se dio el consenso, para las modificaciones a la legislación secundaria se rompió debido a los desacuerdos sobre el tema de financiamiento; motivo por el cual el PRI aprobó solitariamente la reforma en la dos Cámaras, hecho que sin duda ensució la reforma a pesar de sus avances.

Para evaluar esta reforma, se abarcarán cinco temas al igual que en las reformas anteriores:

Estructura y facultades del organismo electoral. La primera modificación consistió en terminar con la figura de consejero ciudadano y crear la de consejero electoral, que jurídicamente es más adecuada. Ahora los consejeros electorales del Consejo General son altos funcionarios públicos con todas las responsabilidades que eso implica.

El cambio más significativo fue la supresión de la presencia del Poder Ejecutivo en el organismo electoral. Con esta reforma, el Consejo General quedó integrado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, que ahora son los únicos con derecho a voz y voto, los cuales son propuestos por los grupos parlamentarios, elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, y duran en su cargo siete años ; un consejero por cada grupo parlamentario representado en el Congreso; representantes de los partidos políticos; y el secretario ejecutivo –nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero presidente-; sólo con derecho a voz. El puesto de director ejecutivo se diseñó para atenuar la distancia entre las dos direcciones del Instituto (Dirección política – consejos- y Dirección de ejecución operativa) y concentra las atribuciones que anteriormente tenían el director general y el secretario general. Este secretario constituye el enlace entre el Consejero Presidente, las Direcciones Ejecutivas y los niveles locales y distritales de la organización electoral. El nombramiento para este puesto recayó sobre Felipe Solís Acero quien sería el responsable ante el Consejo General y el consejero presidente.

Cabe recordar que la separación de la representación del Ejecutivo fue un aspecto solicitado insistentemente por los partidos opositores, de manera tal que el secretario de Gobernación, quién hasta ese entonces presidía el Consejo General, ya no formaría parte

del mismo. Finalmente, y después de varias negociaciones, José Woldenberg fue nombrado consejero presidente; y el nombramiento de consejeros electorales recayó en ciudadanos dedicados a las tareas académicas y periodísticas: José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Juan Molinar, Jacqueline Peschard y Emilio Zabadúa.

“La reforma de 1996 desarrolló, entre las atribuciones del Consejo General, la de formar comisiones especializadas de seguimiento del trabajo del área ejecutiva, lo cual, aunado a la exigencia legal de que los consejeros se dediquen de tiempo completo a sus funciones electorales, permitió que el Consejo incidiera de manera directa en la organización del proceso electoral en su conjunto... De esta manera se formaron cinco comisiones previstas por el nuevo COFIPE, más otras dos, integradas exclusivamente por los consejeros electorales y los respectivos directores ejecutivos en calidad de secretarios técnicos: 1) de fiscalización de los recursos partidarios y agrupaciones políticas; 2) de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; 3) de Organización Electoral; 4) de servicio profesional Electoral; 5) de Capacitación Electoral y educación Cívica; 6) de Administración y 7) de Auditoría.”⁹⁰

En los niveles local y distrital se estableció que el nombramiento de los consejeros electorales ya no sería a partir de las propuestas de las juntas; sino ahora se nombrarían a partir de las propuestas de los consejeros del nivel inmediatamente superior.

El diseño del Instituto con esta reforma se resume en el siguiente cuadro:

⁹⁰Becerra Chávez, Pablo Javier, “*El proceso electoral de 1997*”, en Manuel Larrosa coordinador, *Elecciones y partidos políticos en México: 1997*, UAM-I, México, 2001, Pág. 17

CUADRO 1

Instituto Federal Electoral en el COFIPE de 1996

<i>Nivel</i>	<i>Órganos Directivos</i>	<i>Órganos técnico-ejecutivos</i>	<i>Órganos (comisiones) de vigilancia*</i>
<p>Nacional</p> <p>Órganos Centrales</p> <p>d) El Consejo General</p> <p>e) La Presidencia del Consejo General</p> <p>f) La Junta General Ejecutiva</p> <p>g) La Secretaría Ejecutiva</p>	<p>Consejo General Órgano permanente</p> <p>Consejero Presidente Elegido por la Cámara de Diputados por mayoría calificada a propuesta de los grupos parlamentarios. Con voz y voto</p> <p>Ocho consejeros electorales Elegidos por la Cámara de Diputados por mayoría calificada a propuesta de los grupos parlamentarios. Con voz y voto.</p> <p>Un representante de cada grupo parlamentario. Con voz pero sin voto.</p> <p>Un representante por partido. Con voz pero sin voto.</p>	<p>Junta General Ejecutiva Órgano permanente</p> <p>Presidente del Consejo General quien la preside</p> <p>Secretario Ejecutivo Designado por el Consejo General por mayoría calificada a propuesta de su presidente</p> <p>6 Directores Ejecutivos Designados por el Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.</p> <p>1.-Registro Federal de Electores 2.- Prerrogativas y Partidos 3.-Organización Electoral 4.-Servicio Profesional Electoral 5.- Capacitación Electoral y Educación Cívica 6.- Administración.</p>	<p>Comisión Nacional de Vigilancia</p> <p>Se integra por: Presidente que es el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores;</p> <p>un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (área técnica especializada del Ejecutivo Federal);</p> <p>Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y</p> <p>Un secretario designado por el presidente de la Comisión entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.</p>
<p>Entidad Federativa</p> <p>Delegación integrada por</p> <p>d) La Junta Local Ejecutiva</p> <p>e) El Vocal Ejecutivo</p> <p>f) El Consejo Local</p>	<p>Consejo Local Solamente funciona durante el proceso electoral</p> <p>Consejero Presidente Es el Vocal ejecutivo de la J: L:E. Con voz y voto</p> <p>Vocal secretario de la J.L.E. Con voz pero sin voto.</p> <p>6 Consejeros electorales Designados por el Consejo General por mayoría absoluta a propuesta del Consejero Presidente y los Consejeros electorales. Con voz y voto.</p> <p>Un representante de cada partido Con voz pero sin voto.</p>	<p>Junta Local Ejecutiva Órgano permanente</p> <p>Cinco Vocales</p> <p>1.- Vocal Ejecutivo 2.- Vocal de Organización Electoral 3.- Vocal del Registro Federal de Electores 4.- Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5.- Vocal Secretario</p> <p>Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral.</p>	<p>Comisión Local de Vigilancia</p> <p>Se integra por: Presidente que es el vocal del Registro Federal de Electores Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales, Un secretario designado por el Presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.</p>
<p>Distrito Electoral</p> <p>Subdelegación integrada por</p> <p>a) La Junta Distrital Ejecutiva</p> <p>b) El Vocal Ejecutivo</p> <p>c) El Consejo Distrital Ejecutivo</p>	<p>Consejo Distrital Solamente funciona durante el proceso electoral</p> <p>Consejero Presidente Es el vocal ejecutivo de la J. D. E. Con voz y voto</p> <p>Vocal Secretario de la J. D. E. Con voz pero sin voto.</p> <p>6 Consejeros electorales Designados por el Consejo Local por mayoría absoluta a propuesta del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales Locales. Con voz y voto.</p> <p>Un representante de cada partido Con voz pero sin voto.</p>	<p>Junta Distrital Ejecutiva Órgano permanente</p> <p>Cinco Vocales</p> <p>1.-Vocal Ejecutivo 2.-Vocal Secretario 3.- Cocal del Registro Federal de Electores 4.- Vocal de Organización Electoral 5.- Vocal de capacitación y Educación Cívica.</p> <p>Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral</p>	<p>Comisión distrital de vigilancia</p> <p>Se integra por:</p> <p>Presidente que es el vocal del Registro Federal de Electores Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales, Un secretario designado por el Presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.</p>

FUENTE: tomado de Becerra Chávez, Pablo Javier, “El Instituto Federal Electoral. La Ruta de las Reformas recientes y la Agenda Actual” en Pablo Javier Becerra Chávez, et. al. (coord.) *Contexto y Propuestas para una Agenda de Reforma Electoral en México*. 1ra ed., IILSEN-UAM, México, 2003, Pág. 60

*Estas comisiones no son órganos como tales del Instituto; sin embargo se incluyen en el cuadro por ser parte de su estructura.

Regulación de los partidos políticos. Una primera modificación fue que la vía del registro condicionado de los partidos políticos desaparece; quedando solamente la vía del registro definitivo. Además, se elevó de 1.5 a 2 por ciento el porcentaje requerido para que un partido pueda conservar su registro, prerrogativas y poder obtener diputados de representación proporcional.

La afiliación a los partidos políticos también fue un aspecto que se modificó. Constitucionalmente quedó establecido que la adhesión a los partidos políticos sería por medio de la afiliación individual de los ciudadanos y desaparecería la afiliación colectiva. Aunque esta por verse que realmente se cumpla en la práctica, ya que una de los sellos del sistema político y del PRI es el manejo del corporativismo.

En materia de financiamiento a los partidos, se introdujo que los recursos públicos prevalecerían sobre los de origen privado, de tal manera que los partidos dependerían fundamentalmente del erario público. Para asignar dicho financiamiento público “se establecen dos grandes partidas: la primera para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes –que se fijará anualmente-, y la segunda para las actividades relativas a la obtención del voto durante los procesos electorales. En ambos casos, un 30 por ciento del total se distribuirá entre los partidos de manera igualitaria y el 70 por ciento restante de acuerdo con su porcentaje de votos en la elección inmediatamente anterior.”⁹¹ Este formato se implantó con el objetivo de disminuir la inequidad existente en otros procesos electorales.

⁹¹ Becerra Chávez, Pablo Javier, “*La reforma electoral de 1996*” en Leonardo Valdéz (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1996*, CEDE-UAM-I, México, 1999, Pág. 40

También se establece que se reintegrará a los partidos un porcentaje de los gastos anuales realizados en actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y editoriales.

En cuanto al acceso a los medios de comunicación, se estableció en la Constitución que los partidos tienen derecho a tener acceso permanente. Se dispuso que los concesionarios de la radio y la televisión deberían transmitir los programas de los partidos políticos y del IFE en los horarios de mayor audiencia.

Aspectos en la jornada electoral. En este ámbito no se realizaron modificaciones. Por tanto, se mantiene lo establecido en la reforma de 1994.

Lo contencioso y la justicia electoral. En lo relacionado con la justicia electoral “el Tribunal Federal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado del Poder Judicial...El tribunal participa ahora en el proceso de integración de los poderes del Estado, en el ámbito de su competencia constitucional, al resolver las controversias electorales y las de constitucionalidad de las leyes en materia electoral.”⁹² Esto es relevante por que el Poder Judicial durante largo tiempo estuvo al margen de la materia electoral. Su actuación ahora puede presentarse también en la elección presidencial; característica que no se implantó en las pasadas reformas.

En concordancia con lo anterior, desaparece la sala de segunda instancia y se establece una sala superior y salas regionales. Los integrantes, ahora magistrados electorales, son propuestos por la Suprema Corte de Justicia y elegidos por mayoría calificada de la Cámara

⁹² Santiago Castillo, Javier, “Acuerdo político y reforma constitucional en 1996” , en Leonardo Valdéz (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1996*, CEDE-UAM-I, México, 1999, Pág. 31

de Senadores, hecho que quita al presidente de la república la facultad de proponer a los candidatos.

El máximo tribunal, de acuerdo a sus atribuciones, ahora también puede incidir en la elaboración de las reglas electorales de los estados; necesidad que se manifestó desde el Acuerdo Político Nacional del 17 de enero de 1995. De esta manera, la reforma al artículo 116 constitucional establece los lineamientos generales que pueden tener las legislaciones electorales de los estados.⁹³ Así pues, la reforma a nivel federal se despliega a nivel estatal avanzando por consiguiente en la democratización del país.

Integración del Poder Legislativo. Siguiendo la tendencia de las reformas anteriores, en la integración del Poder Legislativo se introdujeron cambios. En la Cámara baja se incrementó de 1.5 a 2 por ciento el umbral para que un partido pueda participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

El mecanismo introducido en 1993 para la asignación de diputados de RP se mantiene, pero ahora con dos limitaciones. “La primera es que ahora ningún partido puede tener por sí solo más de 300 diputados por los dos principios (es decir, el 60 por ciento de la Cámara), en lugar del tope de 315 introducido en 1993 (63 por ciento)...La segunda limitación consiste en que ningún partido puede tener un porcentaje de diputados que exceda en más del 8 por ciento su porcentaje de votación nacional emitida, a excepción de que dicha diferencia se deba a triunfos de mayoría relativa.”⁹⁴

⁹³ Para mayor detalle de dichos lineamientos ver Santiago Castillo, Javier, *Op. Cit.*, pág. 32 ó Becerra Chávez, Pablo Javier, *Op. Cit.*, pág. 41

⁹⁴ Becerra Chávez, Pablo Javier, “*La reforma electoral de 1996*” en Leonardo Valdéz (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1996*, CEDE-UAM-I, México, 1999, Pág. 42

En la Cámara de Senadores el número se mantiene en 128, pero se estableció un sistema mixto: de mayoría, de primera minoría y proporcional. Con base en esto, se eligen dos senadores por voto directo, uno se asigna a la primera minoría y los 32 restantes son electos por el método de representación proporcional.

Para la capital del país, el **Distrito Federal**, también se diseñó una reforma electoral. En ella se estableció que a partir de las elecciones de 1997 el Jefe de Gobierno sería electo por voto directo, y para el año 2000 también se elegiría a los jefes delegacionales.

Aunado a este avance, también se estableció un candado. La reforma facultó a la Cámara de Senadores o, en sus recesos a la Comisión Permanente, para remover al jefe de gobierno en caso de que existan causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. En caso de que suceda lo anterior, el encargado de proponer al candidato sustituto será el presidente de la república, y a los senadores les tocará nombrarlo.

Ahora bien, en caso de falta absoluta del ejecutivo local, con la reforma se facultó a la Asamblea Legislativa (integrada ahora por diputados- 40 por MR y 26 por RP-) para nombrar al sustituto. Asimismo, la facultó para elaborar el marco normativo sobre el cual se organizarían las elecciones después de 1997.

En suma, la reforma electoral de 1996 ha sido la más importante del reformismo electoral mexicano. Su importancia radica en que finalmente se desligó por completo al Poder Ejecutivo de la integración del organismo electoral (IFE), ya que si recordamos, durante medio siglo, de 1946 a 1996, una oficina dependiente de la Secretaría de Gobernación

organizó los comicios federales. Por esta razón, la verdadera autonomía del Instituto Federal Electoral se llevó a cabo con la ausencia total del gobierno y del voto de los partidos políticos.

Por otra parte, la reforma de 1996 sentó las bases para que las condiciones de la competencia fueran más equitativas que en el pasado; dando por resultado la consolidación de la competitividad en el sistema de partidos mexicano. Asimismo, se dieron avances en el ámbito de la justicia electoral. Modificó al organismo y los mecanismos para impartir justicia.

Sin embargo, a pesar de los importantes logros que se llevaron a cabo y del buen impacto que tuvo la reforma en el sistema electoral, ésta no ha sido la “reforma definitiva” que prometió el ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de León al iniciar su administración.

Los aspectos pendientes que dejó esta reforma, y que deben incluirse en la agenda de la transición, se centran en las coaliciones partidarias, las candidaturas independientes, el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación, así como el avance a una estructura menos compleja de la institución encargada de la organización electoral. Con estas ineficiencias, no puede todavía concluir la transición mexicana a la democracia.

2.- El IFE y el proceso electoral de 1997.

Para el proceso electoral de 1997, primera prueba de la reforma del año anterior, las condiciones eran muy distintas a las que caracterizaron a los tres procesos electorales pasados (1988, 1991 y 1994).

“La nueva integración del Consejo General y de La Junta General Ejecutiva del IFE, los cambios en el financiamiento, los topes de campaña, el acceso a los medios de comunicación y la nueva lógica de funcionamiento del Tribunal Electoral, constituyeron un marco institucional y operativo en el cual se pudieron expresar los nuevos niveles de la competencia partidaria que condujeron a la caída sin precedentes de la votación para el PRI.”⁹⁵

Así pues, de acuerdo a la formula establecida en la reforma de 1996, se nombró a José Woldenberg consejero presidente; y el nombramiento para consejeros electorales recayó en José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Juan Molinar Horcasitas, Emilio Zebadúa y Jacqueline Peschard.

Para hacer frente al proceso electoral de 1997, se renovó también la Junta General Ejecutiva. En esta ocasión, a “propuesta del Consejero presidente se nombró a académicos o a personas no vinculadas al PRI al frente de cuatro de las seis direcciones ejecutivas: Arturo Sánchez en Prerrogativas y Partidos; Leonardo Valdés en Organización Electoral, Alberto Begné en Educación y Capacitación y Clara Jusidman en el Registro Federal de Electores. No hubo cambios en dos direcciones, la de Servicio Profesional Electoral y en la de Administración, al frente de las cuales continuaron Rubén Lara y María Eugenia de León May, respectivamente.”⁹⁶

Un aspecto importante fue que la presencia de Clara Jusidman al frente de la Dirección del Registro Federal de Electores dio confianza a los partidos políticos opositores sobre el

⁹⁵ Becerra Chávez, Pablo Javier, “*El proceso electoral de 1997*”, en Manuel Larrosa (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1997*, UAM-I, México, 2001, Pág. 17

⁹⁶ *Ibidem.*, Pág. 18

padrón electoral y la lista nominal de electores, situación que permitió que no hubiera impugnaciones como había sucedido en procesos pasados.

En lo que respecta a la distritación, las elecciones de 1997 no sólo fueron mejores desde el punto de vista técnico, sino también estuvieron precedidas por un trabajo que definió de manera más exacta los 300 distritos electorales en toda la geografía del país, eliminando de esta manera las desigualdades en el número de habitantes por distrito y acercando el tamaño de los distritos a la media poblacional distrital. Con la nueva distritación, se “vendrían a mejorar sustancialmente dos objetivos medulares de la organización electoral: 1) cuidar que el voto de cada uno de los ciudadanos tuviera el mismo peso a la hora de decidir la representación del poder legislativo, y 2) que la asignación y distribución de los escaños de los 200 diputados de representación proporcional procediera con el mayor grado de equidad.”⁹⁷

Para generar nuevas condiciones de competencia entre los partidos y aumentar su nivel de competitividad, el nuevo Consejo General determinó para la campaña electoral de 1997 la cantidad de 2 mil 111 millones 493 mil 862 pesos, la cual se distribuyó de la siguiente manera:

⁹⁷ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2da edición, Editorial Cal y Arena, México, 2000, Pág. 464

CUADRO 2

FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS, 1997

<i>Partido</i>	<i>Total*</i>	<i>Porcentaje del total</i>
PAN	527 248 111.07	24.97
PRI	892 112 657.27	42.45
PRD	391 336 040.46	18.53
PT	189 937 518.02	8.99
PC	37 824 779.29	1.79
PVEM	37 592 934.02	1.79
PPS	17 720 911.04	0.84
PDM	17 720 911.04	0.84
TOTAL	2 111 493 862.21	100.00

* incluye el financiamiento para actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas.

FUENTE: Tomado de Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2da edición, Editorial Cal y Arena, México, 2000, Pág. 457

Asimismo, el acceso a los medios electrónicos de comunicación fue distribuido mucho más equitativamente que en procesos anteriores. El partido con menos tiempo otorgado por el IFE contó con 10.58 por ciento, y el partido con más con 18.5 por ciento. Esto permitió la aparición de los partidos opositores en los medios a través de programas especiales, programas permanentes, spots, tiempos complementarios y los que los mismo partidos adquirieron.

El día de la jornada electoral, en la mayoría de las entidades se llevó a cabo con lo establecido. La designación de los funcionarios de mesas directivas de casillas se estableció de acuerdo a la doble insaculación. Los partidos políticos lograron un elevado grado de vigilancia en las casillas por medio de sus representantes acreditados. En definitiva, el día de la jornada electoral se contó con todo un conjunto de condiciones técnicas y materiales para reducir al mínimo las irregularidades; característica que aunada al funcionamiento del PREP que brindó información rápida, certera y continua rompió con las decepciones que

se presentaban al final de cada proceso electoral, y que en el de 1994, a pesar del buen desempeño del IFE, todavía subsistieron mínimamente. Así pues, con este hecho desapareció la tradicional lentitud institucional con la que se procesaba la información.

Los resultados al final del proceso electoral se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO 3

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1997

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>o /o Votos</i>	<i>Diputados MR</i>	<i>Diputados RP</i>	<i>Total Diputados</i>	<i>o/o Diputados</i>
PAN	7,810,492	26.6	64	57	121	24.2
PRI	11,477,911	39.1	165	74	239	47.8
PRD	7,548,986	25.7	70	55	125	25.0
PC	329,985	1.1	0	0	0	0.0
PT	757,589	2.6	1	6	7	1.4
PVEM	1,119,180	3.8	0	8	8	1.6
PPS	99, 637	0.3	0	0	0	0.0
PDM	194, 667	0.7	0	0	0	0.0

FUENTE: Tomado de Becerra Chávez, Pablo Javier, “*El proceso electoral de 1997*”, en Manuel Larrosa coordinador, *Elecciones y partidos políticos en México: 1997*, UAM-I, México, 2001, Pág. 32

CUADRO 4

VOTACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES, 1997

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>o/o Votos</i>	<i>Senadores MR 1994</i>	<i>Senadores Ira Min. 1994</i>	<i>Senadores RP 1997</i>	<i>Total Senadores</i>
PAN	7,881,121	26.61	0	24	9	33
PRI	11,266,155	39.11	64	0	13	77
PRD	7,564,656	25.71	0	8	8	16
PC	337,328	1.12	0	0	0	0
PT	745,881	2.59	0	0	1	1
PVEM	1,180,004	3.82	0	0	1	1
PPS	96,500	0.34	0	0	0	0
PDM	193,509	0.66	0	0	0	0

FUENTE: Elaborado con base en los cuadros presentados en Becerra Chávez, Pablo Javier, “*El proceso electoral de 1997*”, en Manuel Larrosa coordinador, *Elecciones y partidos políticos en México: 1997*, UAM-I, México, 2001, Pág. 32; y en Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2da edición, Editorial Cal y Arena, México, 2000, Pág.469 y 475.

En general, la reforma de 1996 tuvo un impacto positivo en el proceso electoral de 1997. Además, sin lugar a dudas, las elecciones de 1997 fueron las más equitativas y más equilibradas de las últimas décadas. El marco operativo e institucional que posibilitó la reforma de 1996 propicio que la cantidad y forma de distribución de los recursos públicos, el incremento del tiempo en los medios masivos de comunicación, el monitoreo y las medidas que modulan el uso de los recursos - como la fiscalización efectiva y el tope de las campañas electorales- se hiciera de la manera más equitativa. Bajo este contexto se desarrolló la competencia entre los partidos políticos durante la campaña electoral; característica que ya no se puede revertir en nuestro sistema de partidos.

Un aspecto de suma importancia es que en estas elecciones por fin se superó el grado de decepción que se presentaba por la lentitud al procesar la información. El IFE pudo ofrecer, gracias al buen funcionamiento del PREP, resultados seguros y oportunos, además de veraces y confiables.

Así pues, el Instituto Federal Electoral, y particularmente el Consejo General y sus derivaciones estatales y distritales, fueron pieza clave para brindar la seguridad de que en todo momento del proceso electoral había una cuidadosa supervisión y vigilancia.

Concretamente, este proceso electoral, junto con las características positivas de los anteriores, ayudó a reforzar la credibilidad en la autoridad electoral de México; ya que pasó a la historia como el más competido y equitativo. Sin embargo, todavía falta camino por andar ya que aún hay algunas asignaturas pendientes o zonas de incertidumbre que es necesario cubrir.

3.- El IFE y el proceso electoral de 2000.

Las elecciones federales del 2 de julio del año 2000 se caracterizaron por ser ampliamente participativas –pero no como en años anteriores- y por desarrollarse sin incidentes significativos, pues todo se desarrolló en un clima de paz y tranquilidad donde el fantasma del fraude e inestabilidad desaparecieron. El voto de los ciudadanos y el buen desempeño del Instituto Federal Electoral posibilitaron que después de 71 años el Partido Revolucionario Institucional perdiera el gobierno.

“Las elecciones del 2 de julio validaron la calidad de las instituciones electorales, construidas durante años por partidos, funcionarios profesionales, militantes y ciudadanos. Validaron en particular la reforma electoral de 1996, y el trabajo que el IFE hizo durante meses de preparación electoral.”⁹⁸

Durante el proceso electoral, el padrón fue supervisado por la Comisión Nacional de Vigilancia conformada por todos los partidos políticos. Por su parte, el IFE contrató a miles de personas para capacitar a los miles de ciudadanos que se hicieron cargo de las casillas, las boletas y del conteo de los votos el día de la elección; todo esto bajo el consenso y vigilancia de los partidos políticos.

En lo que respecta a la representación de los partidos políticos, éstos tuvieron derecho a enviar hasta dos representantes a cada una de las casillas instaladas. “En total los seis partidos y coaliciones movilizaron a 346 mil 958 ciudadanos para la vigilancia de la

⁹⁸ Woldenberg, José, “*Las elecciones federales del 2000*”, en Espinoza, Ricardo, Alarcón, Víctor y Bardán, Cuitláhuac (coordinadores), *Elecciones y partidos en México 2000*, 1ra ed., IILSEN, México, 2002 Pág. 20

elección...”⁹⁹ La presencia de dichos representantes permitió eliminar la suspicacias de un posible fraude y asegurar la certeza y legalidad en el proceso asentando en actas las anomalías que se presentaron.

Esa jornada electoral también se caracterizó por la presencia de decenas de miles de observadores nacionales y de visitantes extranjeros para vigilar el proceso. Los observadores sirvieron tanto para detectar irregularidades como para inhibirlas, sobre todo en las regiones más apartadas del país. Cabe mencionar que la cantidad de observadores que vigiló esta jornada fue de 38 mil 433, y que el IFE gestionó un presupuesto de 40 millones de pesos para coadyuvar a esa tarea. Por su lado, los visitantes extranjeros fueron un elemento más y también ayudaron a la transparencia del proceso.

Todos los elementos anteriores, en su conjunto, hicieron que el proceso electoral iniciado 164 días antes de la jornada electoral con las campañas, transcurriera en paz y sin incidentes. Se desarrolló con moderación, sin violencia, respeto a la diversidad y dando unos resultados aceptables para todos; incluso para el presidente, quién a unas horas de terminado el día de las elecciones reconoció el triunfo del candidato de la oposición: Vicente Fox Quesada.

Los resultados se dieron a conocer con certeza y rapidez. Tan pronto se cerraron las casillas, el flujo de información se inició. Así, el IFE difundió los resultados electorales que provenían directamente de las actas de escrutinio. Los resultados del IFE coincidían con las copias que tenían en su poder los representantes de los partidos políticos.

⁹⁹ *Ibidem*, Pág. 26

Asimismo, se realizaron conteos rápidos por empresas contratadas para ello, elemento que ayudó a dar más certeza y seguridad a la sociedad y a los propios partidos.

Después de que se dieron a conocer las tendencias de la votación por parte de las televisoras y radiodifusoras, “el presidente del IFE, José Woldenberg, anunció los resultados de sus conteos rápidos, ya todo México sabía que el triunfo de Fox era irreversible. La información proporcionada por el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) a lo largo de toda la noche, casilla por casilla, distrito por distrito y entidad por entidad le brindó al país una fotografía de su nueva realidad política: el viejo partido hegemónico, el partido de Estado que había ocupado la presidencia desde 1929, el PRI, al final fue derrotado en la contienda presidencial.”¹⁰⁰

Finalmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró la validez de la elección presidencial y entregó la constancia de presidente electo a Vicente Fox el día 2 de agosto de 2000.

Aunque el triunfo del candidato opositor fue un cambio sustantivo en la transición democrática, no fue el único, en estas elecciones se dio una reconfiguración del reparto del poder; es decir, también cambió la representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. Así pues, revisemos los resultados para ver cómo el voto ciudadano desembocó en la alternancia y en la reconfiguración de la representación.

¹⁰⁰ Becerra Chávez, Pablo Javier, “*Las elecciones federales del año 2000: la hora de la alternancia*” en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coordinadora), *El dos de julio: reflexiones posteriores*. 1ra ed., FLACSO-AUM I-UNAM, México, 2001, Pág. 306

CUADRO 5

ELECCIONES PARA PRESIDENTE: AÑO 2000

<i>Partido</i>	<i>Votos p/ Presidente</i>	<i>Porcentaje (o/o)</i>
<i>Alianza por el Cambio (PAN-PVEM)</i>	15 988 172	42.52
<i>PRI</i>	13 575 291	36.10
<i>Alianza por México</i>	6 257 353	16.64
<i>PCD</i>	208 263	0.55
<i>PARM</i>	157 118	0.42
<i>Democracia Social, Partido Político Nacional</i>	592 075	1.57
<i>Cand. No registrado</i>	32 457	0.09
<i>Nulos</i>	789 838	2.1
TOTAL	37 600 567	100.00
<i>Lista Nominal</i>	58 789 209	
<i>Participación</i>		63.96

Fuente: Tomado de Becerra Chávez, Pablo Javier, *Op. Cit.*, Pág. 308

Este cuadro muestra que el candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox, ganó con 15 millones 988 mil 172 votos; el candidato del PRI, Francisco Labastida quedó en segunda posición con 13 millones 575 mil 291 votos; y en tercer lugar el candidato de la Alianza por México, Cuauhtémoc Cárdenas con 6 millones 257 mil 353 votos. Estas posiciones demuestran que a nivel nacional la competitividad de partidos se centra en un sistema tripartidista, aunque existan otros partidos que en realidad no demuestran competitividad alguna para los tres principales. Asimismo, en el cuadro se evidencia que la participación ciudadana fue del 63.96 por ciento de un total de 58 millones 789 mil 209 empadronados.

Esta situación puso de manifiesto que aunque la elección presidencial es de suma importancia sólo un porcentaje la ciudadanía (mayor a la mitad), de los que aparecen en la lista nominal, acudió a emitir su voto, y los restantes o aún no se terminan de convencer

de la relevancia que tiene el que acudan votar, o los partidos políticos no son capaces de atraer a la totalidad de la ciudadanía.

CUADRO 6

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, AÑO 2000

<i>Partidos</i>	<i>Votos</i>	<i>Votos o/o</i>	<i>Diputados, Mayoría representativa</i>	<i>Diputados, representación proporcional</i>	<i>Total diputados</i>	<i>Diputados o/o</i>
Alianza por el Cambio	14 226 082	38.23	143	81	224	44.8
<i>PAN</i>			137	70	207	41.4
<i>PVEM</i>			6	11	17	3.4
PRI	13 734 261	36.91	132	79	211	42.2
Alianza por México	6 952 853	18.69	25	40	65	13.0
<i>PRD</i>			24	26	50	10.0
<i>PT</i>			1	6	7	1.4
<i>CD, PPN</i>			0	3	3	0.6
<i>PSN</i>			0	3	3	0.6
<i>PAS</i>			0	2	2	0.4
PCD	428 938	1.15				
PARM	272 621	0.73				
DS,PPN	699 114	1.88				

Fuente: Tomado de Becerra Chávez, Pablo Javier, *Op. Cit.*, Pág. 308

En este cuadro podemos observar que la Alianza por el Cambio obtuvo el triunfo en 143 distritos, mientras que por representación proporcional se adjudicó 81 diputaciones. Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional ganó en 132 distritos lo que le adjudica el mismo número de diputados por mayoría; y por representación proporcional obtuvo 79 escaños.

La Alianza por México tuvo en total 65 curules, que se dividen en 25 de mayoría y 40 de representación proporcional. De tal cantidad 50 fueron para el partido de la Revolución Democrática (PRD), 7 para el PT, 3 para Convergencia por la Democracia, 3 para el PSN y 2 para el PAS. Además de que el PRD bajó su captación de votos con respecto de 1997, al hacer la alianza se estableció que se destinaría un cierto número de diputados para los

partidos pequeños, situación que hace que su grupo parlamentario apenas sea del 10 por ciento. No obstante, podría inclinar la balanza en cualquier negociación a favor de los dos grandes grupos parlamentarios.

Finalmente, los partidos que obtuvieron menos del 2 por ciento de la votación perdieron su registro, esto gracias a lo establecido en la legislación como umbral mínimo para conservar el registro. Tal fue el caso del Partido del Centro Democrático (PCD), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Democracia Social.

En suma, la diversa y diversificada votación produjo una Cámara sin mayoría absoluta. Esta distribución de la representación evidencia que como el porcentaje de diputados que obtuvo el PAN es menor al del PRI, aquél tendrá que conservar la alianza con los ecologistas o en otro caso a negociar con las otras fracciones para realizar el trabajo parlamentario.

CUADRO 7

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES, AÑO 2000

<i>Partidos</i>	<i>Votos o/o</i>	<i>Senadores, Mayoría representativa</i>	<i>Senadores, representación proporcional</i>	<i>Senadores, primera minoría</i>	<i>Total diputados</i>	<i>Diputados o/o</i>
Alianza por el Cambio	38.10	28	13	9	50	39.6
<i>PAN</i>		27	9	9	45	35.16
<i>PVEM</i>		1	4	0	5	3.91
PRI	36.74	32	13	14	59	46.09
Alianza por México	18.85	4	6	9	19	14.84
<i>PRD</i>		4	4	9	17	13.28
<i>PT</i>		0	1	0	1	0.78
<i>CD</i>		0	1	0	1	0.78
<i>PSN</i>		0	0	0	0	0.0
<i>PAS</i>		0	0	0	0	0.0
PCD	1.40					
PARM	0.74					
DS,PPN	1.80					
TOTAL	100.00	64	32	32	128	100.00

Fuente: Tomado de Becerra Chávez, Pablo Javier, *Op. Cit.*, Pág. 315

En la Cámara alta por primera vez se eligieron a los 128 senadores en su totalidad; se eligieron dos senadores de mayoría por entidad, uno de primera minoría en la misma entidad y 32 prurinominales a partir de las listas nacionales.

El voto diferenciado también se manifestó en la votación, dando lugar a una configuración plural. Con esto, el PRI obtuvo 59 senadores, cantidad mayor a la que obtuvo el PAN por sí solo (45). El PRD obtuvo 17 consolidándose como la tercera fuerza en dicha Cámara.

En suma, los productos finales de las elecciones federales del año 2000 son: la alternancia en el poder con la victoria de Vicente Fox Quesada (candidato de la Alianza por el cambio); una configuración del poder legislativo en la que ningún partido tiene mayorías absolutas, en ninguna de las cámaras. En la capital de la república nuevamente ganó el PRD con su candidato Andrés Manuel López Obrador; pero al igual que en el Congreso Federal, no existen mayorías absolutas. En concreto, surge un poder ejecutivo de una contienda claramente democrática y que se vería acotado, durante toda su gestión por contrapesos democráticos.

Todo lo anterior, con respecto a trabajo parlamentario, se resume en lo siguiente:

- a) ningún partido tuvo mayoría;
- b) pero incluso, ninguna de las coaliciones electorales tuvo mayoría;
- c) los partidos pequeños no alcanzaban a ser bisagra, ni siquiera todos juntos;
- d) cualquier iniciativa que debiera ser aprobada por la Cámara de Diputados tenía que ser producto de un acuerdo parlamentario; y
- e) lo que es más, si el PAN y el presidente quisieran o debieran cambiar la Constitución de la República, sólo lo lograrán con el concurso del PRI. En el caso de que se hubieran unido todas las demás bancadas, ni aún así hubiesen alcanzado

los votos para cambiarla. En el PAN como gobierno y en el PRI como oposición quedó la llave del cambio constitucional.¹⁰¹

En conclusión, las elecciones del año 2000 fueron un parteaguas en la historia del país, ya que después de 71 años de gobierno el PRI perdió en la contienda presidencial; circunstancia que coadyuvó a que la transición democrática se consolidara, aunque a juicio personal todavía no acaba por afianzarse de manera definitiva por que aún existen deficiencias en nuestro sistema electoral. Dichas elecciones se caracterizaron por un buen grado de participación ciudadana, aunque no como se esperaba; fue una elección que presentó alternativas políticas fuertes, claramente definidas, atractivas, conocidas y expuestas durante meses; fue una elección técnicamente bien realizada cuyas metas y logística se cumplieron con eficacia; y fueron unas elecciones sin incidentes mayores. Además se caracterizaron por un alto nivel de competencia; los candidatos ganaron o perdieron en condiciones de equidad.

Algunos autores sostienen que con la alternancia en el poder la transición democrática en el país concluyó, y lo que en adelante toca es consolidar la democracia en el nuevo contexto de gobiernos divididos.

Finalmente, cabe señalar que en el gradual tránsito de la democratización de nuestro país, la institución encargada de realizar las elecciones se ha afianzado de manera contundente como un garante de imparcialidad; y asimismo, se ha afianzado la confianza que la ciudadanía y los actores políticos tienen sobre ella.

¹⁰¹ Woldenberg, José, *Op. Cit.*, Pág. 20

4.- EL IFE y el proceso electoral de 2003.

Bajo el mismo marco legal de 1996 se llevó a cabo el proceso electoral de 2003. Tal como ya se había venido haciendo costumbre, todas y cada una de las acciones que el IFE se propuso desarrollar se cumplieron dentro de los plazos establecidos.

Para estas elecciones, “el padrón logró incorporar a 65 millones 337 mil 047 ciudadanos y la lista nominal alcanzó la cifra de 64 millones 710 mil 596 mexicanos, con una cobertura del 99.04 por ciento (la diferencia son los ciudadanos que habiéndose inscrito al padrón electoral no recogieron su credencial para votar con fotografía en los plazos establecidos).”¹⁰²

Además, para que el padrón electoral fuera más confiable, de una parte se constituyó un Comité Técnico integrado por personas especializadas para contrastar los datos del padrón con la información de demografía; y de otra, el IFE entregó un mes antes de la jornada electoral una copia de la lista nominal de electores a cada uno de los once partidos políticos registrados.

En lo que se refiere a las condiciones para la competencia entre los partidos, el IFE entregó a los institutos políticos, con base en lo establecido en la ley, los recursos públicos a los que tienen derecho. El 30 por ciento del total se asignó por partes iguales entre todos los partidos con representación en el Congreso; y el 70 por ciento restante según la votación que esos mismos partidos obtuvieron en la elección federal anterior. Asimismo, a los partidos que obtuvieron nuevo registro se les asignó el 2 por ciento del total. De esta

¹⁰² Woldenberg, José, “*La pluralidad llegó para quedarse*” en revista *Voz y Voto Política y elecciones*, número 125-126, julio-agosto 2003, Pág. 4

manera, “el PAN recibió el 26 por ciento del total de recursos, el PRI el 29 por ciento, el PRD el 12 por ciento, el PT el 6 por ciento, el PVEM el 8 por ciento, CD el 5 por ciento, el PSN y el PAS el 4 por ciento cada uno y México Posible, Fuerza Ciudadana y el PLM el 2 por ciento respectivamente.”¹⁰³

El acceso a los medios de comunicación fue otro aspecto importante para que la competencia entre los partidos se desarrollara de manera adecuada. Para esta elección fueron más de mil cien horas de transmisión con cargo al Estado. No sobra señalar que estos 46 días continuos de emisión son independientes de la contratación de tiempos y espacios que los partidos políticos realicen por cuenta propia. Así pues, la distribución de los tiempos en radio y televisión para los partidos quedó de la siguiente forma: PAN 13 por ciento, PRI 12 por ciento, PRD 10 por ciento y 8 por ciento para los demás partidos. A la coalición PRI- PVEM se le asignó el 2 por ciento.

Es importante mencionar que el presidente del país, surgido de las filas del PAN, estuvo haciendo proselitismo a favor de su partido. Ante tal situación el IFE, después de hacer varios llamados al presidente para que se abstuviera de hacerlo, puso un ultimátum a Fox para que terminara con dicha propaganda.

La respuesta de Vicente Fox fue complacida con los pedimentos del IFE, pero cabe aclarar que legalmente el Instituto no tiene ninguna facultad para impedir esa tipo de actos al presidente de la república. Fox retiró sus “spots” de televisión por voluntad propia, para hacer las condiciones de competencia más equitativas, no por mandato del IFE o por que estuviera violando alguna ley.

¹⁰³ *Ibidem*, Pág. 5

Ya en la jornada electoral, ésta se desarrolló sin contratiempos mayores. El 6 de julio se caracterizó por la participación de los ciudadanos para recoger el voto ya que más de medio millón de ciudadanos, que fueron seleccionados mediante la doble insaculación, se desempeñaron como funcionarios de casilla.

Para capacitar a los ciudadanos que serían funcionarios de casilla, el IFE contrató a 21 mil capacitadores electorales, los cuales capacitaron a dos millones de ciudadanos en todo el país. De esta cantidad, finalmente 850 mil ciudadanos fueron designados como titulares y suplentes y medio millón de ellos fueron los encargados de recibir, vigilar y hacer el recuento de los votos.

Tras el cierre de las casillas, comenzó el flujo de información, distrito por distrito, para proporcionar información veraz y oportuna. A unas horas del fin de la votación, a las 8:00 de la noche, entró en función el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), y después de dos hora y media ya se podía conocer el resultado de más del 50 por ciento de las casillas instaladas en todo el territorio nacional. Finalmente, los datos que arrojó el PREP coincidieron con un alto nivel de precisión con las cifras que resultaron de los conteos oficiales.

El Comité Técnico, además de que ayudó a generar confianza en el padrón electoral, fue el encargado de diseñar el conteo rápido que realizó el IFE en esta elección, el cual a las 22 horas ya daba declaraciones sobre las tendencias que resultaban de la votación.

Por otra parte, el Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) permitió tanto a los partidos políticos como a la autoridad electoral monitorear, con gran eficiencia, el desarrollo y los incidentes de la jornada que como ya mencione, no fueron significativos.

Los resultados de la contienda electoral intermedia fueron los siguientes:

CUADRO 8

RESULTADOS NACIONALES DE LA ELECCIÓN FEDERAL DE DIPUTADOS

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>o/o votos</i>	<i>Diputados M. R.</i>	<i>Diputados R.P.</i>	<i>Total Diputados</i>
PAN	8 273 012	30.78	80	71	151
PRI	9 304 390*	34.61*	161	63	224
PRD	4 734 612	17.61	41	56	97
PT	643 473	2.39	0	6	6
PVEM	1 651 125*	6.15*	0	17	17
C	605 811	2.25	0	5	5
PSN	72 511	0.27	0	0	0
PAS	198 692	0.74	0	0	0
MP	243 419	0.91	0	0	0
PLM	108 937	0.41	0	0	0
FC	124 240	0.46	0	0	0
No. Reg.	16 452	0.06	0	0	0
Nulos	903 361	3.36			
Totales	26 880 035	100.00	282	218	500

* De la votación que se muestra, 3 076 324 votos del PRI (11.44 o/o) y 574 397 votos del PVEM (2.14 o/o) son para la coalición que realizaron ambos partidos en 97 distritos.

Fuente: Elaborado con datos de "Números en San Lázaro", en revista *Voz y Voto Política y elecciones*, número 125-126, julio-agosto, 2003, Pág. 51 y www.diputados.gob.mx/grupos/grupos.html

El cuadro muestra que de acuerdo con los resultados, el PRI se erige como el gran triunfador ya que aumentó ligeramente su presencia en la Cámara de diputados y consolidó su carácter de primera fuerza parlamentaria. Por su parte, Vicente Fox y el PAN son los principales derrotados. El PRD fue el partido que tuvo un mayor incremento en los asientos legislativos ya que alcanzo casi el doble de lo que obtuvo en la elección pasada.

En el Distrito Federal, la Asamblea Legislativa quedó de la siguiente manera:

CUADRO 9

CONFORMACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Partido	M.R.	R.P.	Total
PAN	3	14	17
PRI	0	6	6
PRD	37	0	37
PVEM	0	5	5
MP	0	1	1
Total	40	26	66

Fuente: Tomado de “Números en San Lázaro”, en revista *Voz y Voto Política y elecciones*, número 125-126, julio-agosto 2003, Pág. 52

Aquí se muestra claramente que el PRD consolida su dominio en el Distrito Federal. El PAN y el PRI ya no representan competencia alguna para el PRD, pero habrá que esperar al 2006 para ver si la ciudadanía refrenda su confianza a la administración perredista o vota a favor de algún otro partido, en particular de los dos principales.

El saldo que dejaron estas elecciones fue el alto nivel de abstencionismo por parte de la ciudadanía. Acudieron a votar 4 de cada 10 ciudadanos, lo que representa que, si el país gastó poco más de 11 mil millones de pesos repartidos al IFE y a los partidos, cada voto costó 440 pesos.

El abstencionismo evidenció la pobre calidad de las campañas electorales y la incapacidad de los partidos políticos para atraer al elector; y evidenció además, el desaliento ciudadano por el mal desempeño del gobierno. El tema es relevante tanto por estas características como por el enorme gasto electoral que realiza el país.

En suma, las elecciones del 6 de julio de 2003 confirmaron que México cuenta con un marco legal e institucional con el que se asegura el respeto al voto y la existencia de un

sistema de partidos real. Además se ha demostrado que el objetivo de asegurar elecciones eficientes y confiables se ha cumplido.

La competencia fue abierta, transparente, seguida y difundida por los medios de comunicación. Asimismo, fue el elector quien decidió que partidos merecían tener representación en la Cámara Baja. La nueva conformación de la Cámara altera los términos del PAN y el gobierno para construir mayoría legislativa; aumenta la necesidad de negociar con sus principales adversarios. Por tercera ocasión consecutiva nadie tuvo la mayoría absoluta, aunque la novedad fue que el PRI encabezaría el bloque opositor y tendría la capacidad de impedir reformas constitucionales.

La contienda electoral de 2003 puso de manifiesto y acrecentó la expresión tripartita del sistema de representación; sin embargo, existen dos matices propios de este proceso: dos partidos dominantes y una tercera fuerza, así como la presencia creciente del PVEM, PT y Convergencia; y la desaparición de otros cinco partidos políticos.

5.- La agenda pendiente y la nueva iniciativa de reforma electoral.

El hecho de que una misma ley haya servido para organizar tres elecciones consecutivas (1997-2000 y 2003) ha llevado a identificar con precisión algunas insuficiencias normativas que deben ser contempladas en una siguiente reforma electoral. La reforma electoral de 1996 dio respuesta a los requerimientos que planteaba un momento específico; no obstante, no fue la “reforma definitiva” que prometió el expresidente de México, Ernesto Zedillo Ponce de León. De ser cubiertas dichas insuficiencias sin duda se fortalecerá la institucionalidad electoral, pilar del sistema político mexicano.

De acuerdo con Mauricio Merino, en las cuatro tareas fundamentales del IFE existen zonas de incertidumbre que es necesario se perfeccionen. En lo que respecta a la primera tarea: la organización de las elecciones, señala que los artículos 74 y 75 del COFIPE sólo hablan de la integración del Consejo General y de sus facultades como máximo órgano, pero no resulta claro en la asignación de responsabilidades para la estructura ejecutiva, los consejeros electorales y los partidos políticos. Los consejeros electorales – en los tres niveles- no tienen bien delimitadas sus facultades, a excepción de las que les permiten participar en las iniciativas, las deliberaciones y las votaciones en su respectivo Consejo. El contraste se evidencia en el art. 83 de la ley electoral, donde si se establecen facultades específicas para el consejero presidente.

En la segunda tarea, la educación cívica, “el ámbito de atribuciones del IFE respecto de la educación en general no está claramente delimitado. De modo que, en la práctica, dicha atribución constitucional otorgada al IFE (de manera integral y directa) se ha ejercido mediante campañas masivas de divulgación de valores y prácticas democráticas.”¹⁰⁴

En cuanto a la tercera función, referente a la fiscalización de los recursos de los partidos, ésta es otra área sujeta a complejidades y a una gran ambigüedad. “De entrada, la regulación resulta, por decir lo menos, insuficiente. No hay una palabra que rijas las precampañas y...no está clara la línea que divide las tareas de fiscalización que realizan las instancias electorales de los estados, conforme al artículo 116 de la Constitución, de las que lleva a cabo la Comisión de Fiscalización del IFE.”¹⁰⁵

¹⁰⁴Merino, Mauricio, “*El Instituto Federal Electoral por dentro: algunas zonas de incertidumbre*” en Yolanda Meyenberg Leycegui (coordinadora).*El dos de julio: reflexiones posteriores*, FLACSO-UAM-I-ISS, México, 2001. Pág. 48

¹⁰⁵*Ibidem.*, Pág. 49

Por último, en el ámbito de lo contencioso electoral – cuarta tarea del Instituto- hay tres instancias (La Junta General Ejecutiva, el Consejo General y la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral) que cuentan con poder suficiente para revocar las decisiones de la anterior. De esta situación se deriva la necesidad de revisar la fórmula de lo contencioso-electoral, ya sea para reforzar la facultad de investigación de la Junta así como sus responsabilidades en esta materia; o para trasladar la resolución de las quejas a las Salas Regionales del Tribunal; de este modo se dejaría al IFE la función de coadyuvar en la integración de expedientes.

Así pues, estas son las ineficiencias al interior del Instituto, pero en general se necesita modificar la estructura del IFE para: “a) incrementar su autonomía financiera, y administrativa; b) subordinar claramente los órganos ejecutivos a los órganos de dirección; c) revisar las enormes atribuciones del secretario ejecutivo; d) conceder atribuciones expresas en la ley a las comisiones; e) abrir la designación de los consejeros electorales a la ciudadanía; f) regular la designación escalonada de consejeros electorales; h) compactar direcciones ejecutivas y vocalías.”¹⁰⁶

Ahora veamos las asignaturas pendientes que tienen que ver ya en rigor con el futuro del IFE, del sistema electoral y de partidos. En lo que se refiere al Instituto Federal Electoral en general, la agenda pendiente y los temas que están en discusión giran en torno a:

- @ Constituir al IFE como la máxima autoridad nacional encargada de la organización y vigilancia de los procesos electorales de los niveles federal, estatal y municipal.

¹⁰⁶ Cárdenas Gracia, Jaime en *Tarea Cumplida*, en revista *Voz y Voto Política y elecciones*, número 125-128, Octubre 2003, Pág. 15

- @ Reformar el artículo 41 constitucional con la finalidad de renovar por mitades o por tercios el Consejo General del IFE, para no partir de cero cada siete años; y así combinar experiencia con renovación.
- @ Dotar al IFE de mayores facultades para fiscalizar el origen y el uso de los recursos financieros por parte de los partidos políticos.
- @ Incorporar al IFE al artículo 105 constitucional como sujeto legitimado en las controversias constitucionales. Esto es, entre el IFE y otros órganos del Estado.
- @ Concederle sólo a IFE la supervisión del cumplimiento de requisitos de las organizaciones que pretendan constituirse como partidos. Hacer público y transparente el cumplimiento de esos procedimientos y requisitos.
- @ Dar al IFE atribuciones para organizar elecciones de dirigentes y candidatos en los partidos, cuando así lo soliciten los institutos políticos.
- @ Dotar al IFE de facultad de iniciativa legal en materia electoral.

En lo que respecta a otros ámbitos del sistema electoral, los temas en discusión se refieren a lo siguiente:

- @ Disminuir la sobrerrepresentación en la Cámara de diputados de 8 a 3 por ciento.
- @ Ampliar la legitimación a ciudadanos y candidatos en materia de acciones de inconstitucionalidad.
- @ Regular la figura de candidato común.
- @ Establecer la figura de candidato independiente.
- @ Establecer mecanismo de democracia directa.
- @ Establecer mecanismos más exigentes para prevenir y sancionar la compra y coacción del voto.
- @ Establecer la reelección limitada en los cargos de representación popular.
- @ Reducir el financiamiento público y el gasto operativo del IFE, mediante mecanismos más racionales y una reestructuración administrativa institucional.
- @ Prohibir aportaciones privadas en la precampañas
- @ Prohibir la compra o adquisición de publicidad por particulares y partidos en la precampaña.

- @ Obligar a que sólo el IFE pueda adquirir tiempo y espacios en radio y televisión para campañas.
- @ Aumentar los porcentajes de financiamiento para los partidos de reciente registro y revisar la formula de asignación de financiamiento público.
- @ Regular el patrimonio, disolución y liquidación de los partidos políticos.
- @ Regular la vida interna de los partidos para que se desarrollen en condiciones de democracia.
- @ Regular el voto activo y pasivo de los migrantes.
- @ Normar las circunscripciones indígenas.
- @ Conceder autonomía a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
- @ Establecer nuevas causales de nulidad en materia electoral y prever la nulidad de la elección presidencial.
- @ Reducir la duración y el costo de los procesos electorales.
- @ Regular las coaliciones para su fortalecimiento.
- @ Homologar el calendario electoral.

Estos son los principales temas que se han identificado como problemáticos y sobre los que actualmente se centra la discusión.¹⁰⁷ Revisemos ahora las nuevas propuestas de reforma electoral, tanto del Ejecutivo Federal como de la Cámara de Diputados, para analizar que aspectos pendientes si abarcan y cuales siguen dejando de lado.

Para su iniciativa, el presidente Fox explicó que la enviaba al Congreso con la finalidad de combatir la corrupción, fomentar la transparencia en el uso de los recursos, elevar la rendición de cuentas, disminuir los costos de la democracia, facilitar los acuerdos y recomponer o perfeccionar las zonas de incertidumbre que todavía persisten. Además

¹⁰⁷ Para mayor detalle sobre los temas que se consideran asignaturas pendientes en materia electoral revisar *Tarea Cumplida*, en revista *Voz y Voto. Política y elecciones*, número 125-128, Octubre 2003, Pág. 4-27

manifestó que ya no se puede seguir permitiendo que los vicios y los vacíos legales sean utilizados como instrumento de uso político.

Por su parte, las fracciones parlamentarias de PRI, PRD y Convergencia de la Cámara de Diputados dieron a conocer su propia propuesta de reforma electoral y adelantaron que, de la hecha por el presidente Vicente Fox -con la cual hay gran número de coincidencias-, sólo se tomará lo necesario para completarla, pues se evitará cualquier reclamo de "paternidad" en la modificación electoral del país.

En el siguiente cuadro se exponen los principales puntos de ambas propuestas de reforma electoral:

CUADRO 10
PROPUESTA DE REFORMA ELECTORAL

<i>Ejecutivo Federal</i>	<i>Cámara de Diputados</i>
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Reducir la duración de las campañas: Presidencial de 180 a 90 días; Senadores de 105 a 45 días; Gobernadores de 90 a 60 días; Diputados Federales de 90 a 45 días; Diputado Locales de 85 a 30 días y Ayuntamientos de 75 a 30 días. Reducir el financiamiento a los partidos: 25 por ciento en campaña presidencial y 50 por ciento en elecciones intermedias. ◆ Facultades al IFE: Facultarlo para indagar la procedencia de recursos que reciban partidos y candidatos. En suma, aumentar las capacidades de fiscalización y eliminar el secreto bancario. Además, reducir su presupuesto y el del TEPJF ◆ Regulación de la precampañas: Durarán 50 por ciento de la campaña oficial. Además, se fijaran montos máximos de aportaciones y se regulara y fiscalizaran los recursos utilizados en estas. ◆ Cuando un partido político pierda su registro, que todos sus bienes y recursos pasen a ser propiedad del Estado. ◆ En cuanto a la vida interna de los partidos, regular los procesos internos de selección de candidatos. Con ello, los recursos utilizados se hacen fiscalizables. ◆ Homologar a una sola fecha las elecciones federales, estatales y municipales. ◆ Eliminar el uso de materiales de plástico para propaganda de candidatos y partidos en las calles. ◆ Que las autoridades, instituciones financieras, personas físicas y morales entreguen la información que el IFE requiera. ◆ Prohibir, a todos los ámbitos de gobierno, publicitar obra pública y gestión a 30 días antes de la jornada electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> © Reducir la duración de las campañas: Presidencial de 180 a 90 días; Senadores de 105 a 45 días y Diputados federales de 90 a 45 días. © Reducir el financiamiento a los partidos: 50 por ciento cuando se trate de elecciones intermedias. Retirar financiamiento para los diputados y senadores de R.P. © Facultades al IFE: Facultarlo para indagar la procedencia de recursos que reciban partidos y candidatos. En suma, aumentar las capacidades de fiscalización y eliminar el secreto bancario. © Regulación de las precampañas: Comenzarán en agosto del año anterior al de la elección. Los gastos estarán controlados por el IFE y no se permitirá el uso de recursos públicos en estas. © Cuando un partido político pierda su registro, que todos sus bienes y recursos pasen a ser propiedad del Estado. © Participar, a petición, en los procesos internos de los institutos políticos. © Que la contratación de publicidad en medios electrónicos a través del IFE. © Que las instituciones financieras, personas físicas y morales entreguen la información que requiera el IFE. © Prohibir que los nuevos partidos contiendan en coalición con otros en sus primeros procesos electorales. © Los partidos que violen las normas de precampaña, la sanción podría llegar a la pérdida del registro.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Jiménez, Sergio Javier, *Plantean disminuir el financiamiento a los partidos* en **EL UNIVERSAL**, Lunes 22 de marzo de 2004, Pág. A11; Chávez, Víctor, *Reforma electoral, recurso para reivindicar la política: Fox* en **EL FINANCIERO**, Martes 23 marzo 2004, Pag. 40; y Comunicado de la Presidencia del día 22/03/2004, disponible en www.presidencia.gob.mx/?P=43&Orden=Leer&Tipo=CO&Art=7767

A grandes rasgos, estos son los principales temas que abarcan las propuestas de reforma electoral que presentaron, por una parte Vicente Fox Quesada, y por otra los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Ambas propuestas coinciden en la reducción de los tiempos de campaña, en la regulación de las precampañas, en otorgarle mayores facultades de fiscalización al Instituto Federal Electoral, así como reducir el aparato burocrático del organismo regulador de elecciones, sin descontar las modificaciones legales para que los institutos electorales estatales y el federal puedan trabajar en colaboración directa. Asimismo coinciden en que los bienes y recursos de un partido pasen a propiedad del Estado cuando éste pierda su registro, en disminuir el financiamiento a los partidos políticos y en participar en los procesos internos de los institutos políticos.

Sin embargo, lo importante es que al comparar dichas propuestas de reforma electoral con los temas que están en la agenda pendiente – expuestos anteriormente-, nos damos cuenta que aún existen demasiados ámbitos que no se cubren. No obstante, cabe señalar que atacan los cuatro problemas que son básicos, a pesar de que se dejan algunos flecos que se podrían ir incorporando en la discusión. Los cuatro temas centrales radican en:

a) regular las precampañas; b) disminuir el financiamiento público y los tiempos de campaña para reducir costos; c) unificar el calendario electoral y; d) facultar Instituto Federal Electoral para fiscalizar a los partidos políticos.

Un problema que salta a la vista a primera instancia para la aprobación de la reforma es que en ésta se pretende disminuir el financiamiento de los partidos cuando todos están endeudados, y cuando han sido multados. Es por eso que en la propuesta de los legisladores se establece que la reducción sea gradual, que vaya del 2005 al 2010.

La ventaja es que aún no se aprueba dicha reforma y todavía se puede complementar como lo han manifestado los propios integrantes de la Comisión Especial para la Reforma del Estado.

Con todo, la evidente es que mantener nuestras instituciones electorales, los procesos electorales, y nuestros institutos políticos resulta demasiado costoso para el país. En concreto, tenemos una democracia extraordinariamente cara y eso no se puede sostener; situación que está en manos de nuestros legisladores resolver.

6.- La renovación del Consejo General del IFE.

Los ocho Consejeros Electorales y el Consejero Presidente que fueron elegidos en 1996 para llevar en sus manos las riendas de la organización electoral en nuestro país, después de siete años en el cargo, concluyeron su periodo el 31 de octubre de 2003. “Ellos fueron los primeros en tener la responsabilidad de conducir la institución en el nuevo marco jurídico que, en aquel año, dispuso la eliminación del secretario de Gobernación como presidente del Consejo, con lo que se hizo realidad la vieja demanda de suprimir la injerencia del Poder Ejecutivo en la organización y desarrollo de las elecciones. Responsables de tres procesos electorales federal (1997, 2000 y 2003) tocó a esos consejeros una etapa fructífera en la consolidación del IFE como uno de los pilares del sistema electoral mexicano.”¹⁰⁸

¹⁰⁸ *Tarea cumplida* en revista *Voz y Voto. Política y elecciones*, número 125-128, Octubre 2003, Pág. 4

Los nuevos Consejeros fueron electos por la Cámara de diputados para conducir al IFE de 2003 a 2010; pero cabe preguntar ¿Qué tanto influye en la conducta y sentido del voto de los consejeros electorales el partido que los propone para llegar a ese cargo?

Para responder esta pregunta es necesario remontarnos a los inicios de la ciudadanización del IFE; es decir, al año de 1994 donde las negociaciones fueron encabezadas por el Secretario de Gobernación – presidente del Consejo General- y donde el partido mayoritario en la Cámara de Diputados, el PRI, aceptó las propuestas del PAN y del PRD. En esta ocasión el criterio que se empleó en la Cámara para elegir a los consejeros fue solamente el de los méritos, sin considerar posibles vinculaciones con algún partido. Es pues evidente que en esos momentos la imparcialidad no fue el criterio que se utilizó para nombrar a los consejeros ciudadanos; sino solamente se tomó en cuenta los méritos que cada persona propuesta había hecho para el partido que lo proponía.

Después de terminar su labor, tres de los seis consejeros ciudadanos aceptaron candidaturas o cargos públicos. Santiago Creel fue candidato del PAN a jefe de gobierno en 2000, y partir de ese año, secretario de gobernación. Granados Chapa fue candidato del PRD a gobernador de Hidalgo. Ortiz Pinchetti fue secretario general de Gobierno del D.F. de 2000 a 2003 y posteriormente candidato y ahora diputado por el mismo partido. Esto constituye el fundamento de las dudas y sospechas que se generan alrededor de la actuación de los consejeros; pero no son los únicos casos, existen más de los consejeros electorales posteriores.

En 1996, las negociaciones fueron más arduas y complicadas. “El derecho de veto, producto de la regla del consenso, entrampó el acuerdo hasta el punto en que el secretario

de gobernación tuvo que proponer un criterio de cuotas para designar a los ocho consejeros electorales. Tocó al PRI hacer tres propuestas (Mauricio Merino, Jacqueline Peschard y Jaime Cárdenas, propuesto originalmente por el PRD); al PRD dos (José Barragán y Emilio Zebadúa); al PAN, dos (Alonso Lujambio y Juan Molinar Horcasitas), y al PT, una (Jesús Cantú).¹⁰⁹ Este principio de cuotas sugiere que cada uno de los consejeros electorales propuestos mantuvo alguna relación más o menos directa con alguno de los partidos participantes, al grado de ser favorecido por él para obtener el cargo. Además, si la decisión final para la integración del Consejo correspondió a los dirigentes partidistas, es claro que los nuevos miembros designados debían satisfacer un perfil que en menor o mayor medida dejara satisfechos a todos los involucrados.

Finalmente, y después de varias negociaciones, José Woldenberg fue nombrado consejero presidente; y el nombramiento de consejeros electorales recayó en José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Juan Molinar, Jacqueline Peschard y Emilio Zabadúa.

De ese Consejo General, las sospechas y dudas acerca de la conducta de los consejeros estuvieron determinadas por las renuncias de algunos consejeros electorales para después ocupar cargos públicos o ser candidatos de elección popular por algún partido.

En el año 2000 Juan Molinar Horcasitas y Emilio Zebadúa renunciaron, lo cual reavivó el debate sobre la influencia que puede tener el origen partidista de la propuesta en el desempeño de los consejeros electorales ya que Molinar Horcasitas renunció a su cargo para aceptar el de subsecretario de gobernación (2000-2002) y en la campaña electoral de

¹⁰⁹ *Ayuda de memoria* en revista *Voz y Voto. Política y elecciones*, número 125-128, Octubre 2003, Pág. 28

2003 fue vocero de la dirección nacional y candidato a diputado del PAN. Actualmente es vicecoordinador del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados.

Juan Molinar Horcasitas fue propuesto por el grupo parlamentario del PAN, estuvo trabajando como consejero por cuatro años, y después renunció a su cargo para regresar a las filas del partido blanquiazul.

Por su parte, Emilio Zebadúa, a finales del año 2000, renunció para aceptar el cargo de secretario general del gobierno de Chiapas, en 2003 fue candidato por el PRD a diputado federal, y actualmente es integrante de la mesa directiva del grupo parlamentario de su partido en la Cámara de Diputados.

Ante estos hechos, no nos podemos dejar de preguntar si en realidad los integrantes del Consejo General actúan con imparcialidad en la forma de tomar sus decisiones durante el tiempo que forman parte de dicho órgano.

En la renovación del Consejo General que se hizo en octubre de 2003, la situación fue diferente a la de 1996. El secretario de Gobernación ya no moderó la negociación, y aunado a que el PAN necesitaba – y hasta el momento lo sigue necesitando- apoyo parlamentario, se estableció discrecionalmente un sistema de cuotas con el fin de aprobar la mayoría de las propuestas del PRI. Esta es la diferencia fundamental con la designación de los consejeros en el año de 1996. Mientras en aquella se eligió a personas del ámbito académico que se dudaba que tuvieran vínculos con algún partido, en esta se eligieron a personajes que es por más que evidente que son incondicionales del PRI y en menor medida del PAN.

Fue hasta la última semana de octubre de 2003 cuando las cúpulas de las principales fracciones parlamentarias iniciaron formalmente los trabajos para discutir la conformación del nuevo Consejo General. Las negociaciones se centraron en establecer un sistema de cuotas: al PRI tocarían cuatro de las nueve posiciones, entre ellas la presidencia del consejo, al PAN tres y al PRD dos. Dichas negociaciones se llevaron a cabo de forma nada transparente, al punto de que los mismos diputados, a parte de los ciudadanos, no conocían a las personas por las que votarían.

“Varias organizaciones cívicas – entre ellas Alianza Cívica- habían demandado que se abriera el proceso a la opinión pública y que se transparentaran nombres, perfiles, trayectorias públicas y profesionales de quienes estaban examinándose a espaldas de los ciudadanos. Los grupos ciudadanos externaban su preocupación de que la bien ganada credibilidad del IFE pudiera sufrir una importante merma, lo cual iría en detrimento del sistema electoral y de los intereses ciudadanos y nacionales.”¹¹⁰ Sin embargo, estas demandas, junto con la propuesta del PRD en que al menos uno de los consejeros salientes fuera reelecto, no fueron escuchadas. Así, las cúpulas parlamentarias del PRI y PAN decidieron repartirse sólo entre ellos todas las posiciones de manera tal que el PRI se aseguró cinco posiciones y dejó cuatro al PAN.

A final de cuentas, el PRI, el PAN y el PVEM votaron por una planilla en la que figuraban miembros, simpatizantes y afines de estos partidos, dejando fuera al PRD, al PT y Convergencia. El nombramiento de consejero presidente fue para Luis Carlos Ugalde Ramírez (propuesto por el PRI); y los ocho consejeros electorales que fueron elegidos son: Virgilio Andrade Martínez, Luisa Alejandra Latapí Renner, María Lourdes López

¹¹⁰ Alonso, Jorge, “La degradación del IFE”, en revista *Memoria*, No. 182, abril de 2004, Pág. 7

Flores – todos ellos propuestos por el PRI-, Marco Antonio Gómez Alcántar (propuesto por el PVEM que finalmente también es simpatizante del PRI) y Andrés Albo Márquez, María Teresa de Jesús González Luna Corvera, Rodrigo Alfonso Morales Manzanares y Arturo Sánchez Gutiérrez -propuestos por el PAN-, quienes tomaron protesta el día 03 de noviembre de 2003.

Poco tiempo después se comprobó que al menos dos de los consejeros electos no cumplían con el requisito de tener conocimiento en materia político-electoral, y uno más (Rodrigo Morales) no posee título profesional o equivalente.

Ante esta selección y designación de los consejeros presidente y electorales el día de la toma de protesta, el representante perredista Juan N. Guerra señaló: “Este órgano está bajo sospecha, nosotros ni le damos ni le quitamos el voto de confianza, que se lo ganen.”¹¹¹ Es precisamente lo que la ciudadanía y la sociedad mexicanas esperan. El nuevo Consejo General, por la forma en que se integró, tiene entre sus imperativos inmediatos refrendar la confianza que los anteriores consejeros electorales hicieron que todos los actores políticos y sociales tuvieran sobre el Instituto Federal Electoral.

Las primeras resoluciones del máximo órgano del IFE demuestran que su desempeño no está dirigido por la independencia y la imparcialidad. Uno de los primeros asuntos que atendió – sólo por citar un ejemplo- fue el relativo a los estatutos del Partido Verde Ecologista de México; instituto que por resolución del TEPJF debía presentar nuevos estatutos en los que se respetaran los principios democráticos en su interior.

¹¹¹ Rueda, Rivelino, *Sin cobijo del consenso, gélida toma de posesión de consejeros* en *El Financiero*, año XXIII, No. 6414, 04/11/2003, Pág. 51

El encargado de hacer la revisión de los nuevos estatutos fue Gómez Alcántar (quien había trabajado con la familia González Torres) que quedó al frente de la comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión. Era lógico pensar que la resolución sería parcial y a favor del verde ecologista. Aunque había evidencias de que el documento presentado no atendía los requerimientos del resolutivo del Tribunal, todos los consejeros lo aprobaron y además dieron un plazo extra de 30 días para realizar las modificaciones pertinentes. Aunado a esto, a solicitud expresa de uno de los militantes para conocer la información que presentó el partido, el IFE no se la facilitó argumentando estipulaciones legales.

En suma, lo que ha quedado claro tanto en el nombramiento como en el desempeño de los consejeros electorales del Consejo General del IFE es que la prioridad es atender nexos y compromisos con el objetivo de conseguir un organismo con el que los partidos, principalmente el PRI y el PAN, se sientan cómodos. Asimismo, con tal forma de designar a los consejeros se ha perdido la credibilidad y honorabilidad que tanto tiempo tardaron en conquistar los consejeros del anterior Consejo general.

Ahora bien, para solucionar las inconformidades y deficiencias referentes al nombramiento de los consejeros Alianza Cívica propone que “la designación de los Consejeros Electorales se realice a través de un procedimiento público que incluya al menos el registro de los candidatos mediante un procedimiento conocido; que la lista de candidatos se haga pública; y que, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de ley, haya una comparecencia pública de los candidatos que cumplieron con éstos ante comisiones

establecidas para tal fin por el Congreso.”¹¹² Esta propuesta es relevante por que así la ciudadanía podría conocer los perfiles y las trayectorias de los candidatos; y consecuentemente dar su aprobación o desaprobación. Cabe señalar que esta propuesta es demasiado parecida al tema que se estableció en la agenda pendiente en la cual se sostiene que es necesario que el procedimiento de designación de los consejeros electorales sea abierto a la ciudadanía.

Por otro lado, el líder del PRD -Leonel Godoy- ha propuesto que en la elección de los consejeros ya no estén involucrados los partidos políticos. La alternativa que sugiere es que el nombramiento sea igual al de los presidentes de las Comisiones de Derechos Humanos, en donde los nombres son propuestos por organizaciones sociales y académicas.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) también hizo recomendaciones para la elección de los consejeros debido a la gran polémica que levantó el proceso. Recomienda establecer un mecanismo legal para que los partidos ya no hagan la designación y sean los ciudadanos los favorecidos por ese proceso. De igual manera, recomienda la búsqueda de métodos rigurosos que aseguren la independencia, ciudadanización y profesionalización del instituto electoral; y por otro lado la reelección de una tercera parte de los consejeros y los restantes que se provengan de la sociedad civil.

En lo que respecta a la relación con su origen partidista y el retorno de los consejeros a esos institutos o a cargos públicos, “una solución sería reformar la Constitución para establecer que el cargo es irrenunciable, salvo por causas graves, y que por un periodo de tres años posteriores al término de su cargo, quienes hayan sido consejeros electorales no podrán ser

¹¹² Alonso, Jorge, *Op. cit.*, Pág. 6

postulados a cargos de elección popular, ni aceptar puestos en los gobiernos federal o estatales.”¹¹³

En fin, en la nueva realidad política del país, donde la característica es el gobierno dividido, y donde las negociaciones son la base del trabajo parlamentario, habrá que esperar que se apruebe una nueva reforma electoral que considere todas las deficiencias que aún tiene el diseño del IFE (señaladas en el apartado anterior) y las distintas propuestas; reforma de la que ya se ha hablado e incluso existe una iniciativa, pero habrá que evaluar su alcance.

Para terminar, el balance que dejó el primer consejo general de IFE fue muy positivo. A pesar de que todavía existen áreas que consolidar en su diseño, su labor ha sido pieza clave para que las exigencias de la sociedad y de los partidos políticos, sobre todo en cuanto a la certeza de los resultados electorales, fueran satisfechas.

Al nuevo consejo le toca continuar con esa labor, sólo esperemos que su desempeño sea diferente al de los primeros asuntos que atendió y al final resulte igual de eficaz y eficiente que el del primer consejo general para así seguir por el rumbo de la democratización del país. Tienen el beneficio de la duda, pero ante sus primeras actuaciones, hasta ese beneficio se ha mermado.

7.- Consideraciones finales.

Los procesos electorales de 1997, 2000 y 2003 pusieron a prueba el diseño institucional de 1996. El balance fue positivo pero aún quedan zonas de incertidumbre en el diseño. El

¹¹³ Ayuda de memoria en revista *Voz y Voto. Política y elecciones*, número 125-128, Octubre 2003, Pág. 29

Instituto Federal Electoral organizó los procesos electorales, por una parte, más competidos y transparentes de la historia reciente del país, y por otra, el de más alto nivel de abstencionismo: el de 2003. Pero no fueron estas las únicas características de esos procesos, también se caracterizaron por lo siguiente:

En 1997, el Ejecutivo Federal y su partido perdieron la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; por primera vez se eligió por voto directo al jefe de gobierno del Distrito Federal donde el triunfador fue un partido de oposición. En 2000, se presentó la alternancia en la Presidencia de la República y nació un Congreso plural donde la ausencia de mayorías parlamentarias también incluyó al Senado; y en 2003 se confirmó la pluralidad existente, pues la posibilidad de aprobar leyes quedó sujeta, por tercera vez consecutiva, a la obligada negociación y suma de voluntades de los partidos políticos. Todas esas condiciones, que configuran un nuevo mapa político del país, fueron gracias al voto de la ciudadanía y a la existencia de un marco legal y un instituto electoral que aseguraron el pleno respeto al voto y la franca posibilidad de su ejercicio.

La renovación del consejo fue, sin duda alguna, uno de los elementos más importantes en los acontecimientos recientes del país. A diferencia del primer Consejo General, el segundo no fue integrado por consenso. Este hecho obliga a sus integrantes a realizar su labor con más ahínco, ímpetu y sobre todo apegada al marco legal para hacer desaparecer las dudas y sospechas que se tienen sobre su origen y por consiguiente en su desempeño.

Finalmente, damos cuenta de que no sólo existen lagunas legales en cuanto a la delimitación de atribuciones para algunos integrantes de órgano electoral, sino que existen otros ámbitos de nuestro sistema electoral y de partidos que aun carecen de regulación.

Las evidencias están ante nuestros ojos, pero que se quieran cubrir dichas lagunas y deficiencias del sistema electoral depende de la voluntad política de todos los partidos representados en el Congreso.

En otro orden de ideas, la renovación del Consejo General del IFE ha puesto en evidencia que el PRI, después de casi una década, vuelve a tomar el control sobre el organismo electoral; situación que merma la independencia y autonomía del Instituto; derivando esto en un desempeño parcial del Instituto.

CONCLUSIONES

Después del análisis de la evolución del reformismo electoral en México, nos damos cuenta que en 1946 se inicia la contemporaneidad electoral en nuestro país gracias a la promulgación de la Ley Electoral Federal, la cual centraliza e institucionaliza la organización y vigilancia de los comicios en la Secretaría de Gobernación o en autoridades colegiadas como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral.

A partir de este periodo, producto de la centralización y control tanto de la organización como de la vigilancia de los comicios, de la proscripción de las organizaciones políticas regionales, de la incorporación de sectores al partido oficial y del control sobre el otorgamiento y cancelación de registro de partidos políticos, se configuró un sistema de partido hegemónico que redundó en un sistema electoral no competitivo y en un sistema político que en su camino de control y reproducción autoritaria del poder se encontró con graves y cada vez más crecientes problemas de legitimidad.

Los organismos electorales (La Comisión Federal de Vigilancia Electoral y la Comisión Federal Electoral) fueron la pieza clave de la maquinaria para manipular el sistema de partidos y para conservar el poder con todos los recursos necesarios disponibles. Fueron diseñados de tal manera que el PRI no perdiera el control sobre la organización de las elecciones, además de permitir que el partido gobernante usara su relación con los gobiernos federales, estatales y con los caciques para poner al servicio del sistema político recursos que de otra manera no hubiera sido posible.

Ahora bien, la reforma político-electoral de 1977 marcó el inicio de una etapa de tránsito paulatino y gradual hacia un sistema pluralista y competitivo, aunque ya había un precedente en 1963 al abrir la Cámara de Diputados a la oposición con la figura de “diputados de partido”. Esto corrobora una parte de la hipótesis planteada en la cual se sostiene que los cambios iniciados por los presidentes que abrieron paso a la oposición, posibilitaron que ésta presionara cada vez más por la elaboración de nuevas reformas que garantizaran la apertura de espacios políticos y aseguraran la competencia y la transparencia en los procesos electorales. Cabe mencionar que la reforma electoral de 1977 fue una respuesta al desgaste de la legitimidad del sistema y del presidente en turno; sin embargo, aunque se dieron nuevas prerrogativas a los partidos de oposición, tiempo después con la reforma de 1986 se dio un retroceso en nuestro sistema electoral, ya que se introdujo la representación proporcional en la integración de la CFE, dando como resultado el control por parte del PRI sobre la institución.

Los problemas de legitimidad tanto para el jefe del Ejecutivo como para el sistema electoral siguieron aumentando, ya que todas las expectativas de acceso al poder para la oposición eran nulas debido a que todos los recursos pasaban por el circuito político del aparato de Estado.

En suma, durante el periodo 1946 a 1988, se conformó y consolidó el sistema de partido hegemónico; característica que poco a poco fue mermando la calidad del sistema electoral y la calidad del sistema político, que a pesar de las reformas introducidas mostró su debilidad con la génesis de los movimientos sociales de protesta. Asimismo, aunque fuera de manera controlada, empezó la apertura de espacios en la Cámara de Diputados para la

oposición partidaria, situación que posibilitaría la presión por más espacios y por el reconocimiento de triunfos electorales.

Después de varias décadas de control y centralización del poder, se conjuntaron varios factores –políticos, ideológicos, partidarios, electorales y económicos– que desembocaron en la crisis del sistema de partido hegemónico, del sistema electoral, del organismo electoral (no competitivo) y del sistema político en general. Esto sacó a flote la urgencia de la reforma que impulsó el presidente de la República que llegaba al poder (Carlos Salinas de Gortari) para dar vida al sistema y para realizar los siguientes procesos electorales ya que la legislación vigente y sobre todo el accionar del organismo electoral ya no eran sostenibles en el cambiante contexto político del país. De esta forma se iniciaba el proceso para la reforma de 1989-90 de la cual fue producto el Instituto Federal Electoral.

A partir de su creación, con su desempeño en los distintos procesos electorales de 1991 a 2003, el Instituto Federal Electoral se ha afianzado como la institución capaz de organizar las elecciones federales en los plazos que fija la ley. Para llegar a producir elecciones limpias y transparentes, y resultados certeros, todas las actividades relacionadas con la organización electoral se realizan con gran precisión dentro de los tiempos que la legislación electoral establece y con notable apego al marco jurídico. Sin embargo, es necesario mencionar que todavía existen asignaturas que forman parte de la agenda pendiente y que deben ser consideradas para una futura reforma electoral. Algunos de los temas pendientes abordados en el desarrollo del trabajo (precampañas electorales, recuperación de activos de partidos locales que pierden su registro, fiscalización del origen, monto y la aplicación de los recursos que utilizan los partidos y los candidatos, iniciativa de ley en materia electoral, etc.) ya han sido cubiertos en algunos estados de la república.

Entonces, se podría decir que en algunos ámbitos, algunos de los institutos locales están más avanzados que el propio IFE. Esta situación podría ser favorable para que en un futuro el IFE pueda adquirir algunas de las facultades con las que ya cuenta dichos institutos estatales.

Por otra parte, el propósito político más importante del IFE era y es lograr que todos los partidos brinden su aval a cada etapa y para cada instrumento; a cambio, el IFE se ha sometido a la evaluación por parte de los propios partidos. De esta manera, al abrir cada detalle de la organización a la vigilancia y observación, las impugnaciones han disminuido de forma importante.

Además, su desempeño corrobora la hipótesis propuesta, en la cual se establece que ha sido un factor sustantivo para la transición democrática del país, ya que la ausencia de manipulación tanto del organismo electoral como de los resultados por parte del gobierno permitió que el sistema político se transformara gradualmente de autoritario a democrático; transformación en la que la alternancia en el poder fue un factor de consolidación. Asimismo, por la forma en como organiza todo el proceso electoral, en base a la legislación reformada a lo largo de la década de los 90's, la certeza en los resultados ha dado como consecuencia la pluralidad y competitividad en el sistema de partidos.

En suma, los procesos electorales han reforzado la credibilidad de la autoridad electoral en México y, algo todavía más importante, el reconocimiento de que los procesos electorales son un camino cierto, la única vía legítima para la integración o la renovación del gobierno y de la representación popular.

No obstante el buen desempeño del IFE, los actores políticos, junto con académicos y los mismos consejeros, sostienen que todavía falta cubrir varias zonas de incertidumbre tanto en el organismo electoral como en otros ámbitos de la competencia electoral. Ante tal situación, el Ejecutivo Federal y la cámara de Diputados presentaron propuestas de reforma electoral; propuestas que abarcan puntos fundamentales, pero que en lo general dejan de lado bastantes ámbitos propuestos en la agenda pendiente.

Por otra parte, en la hipótesis planteada, también se sostiene que gracias a que en la estructura del IFE figuran personas no partidistas, la imparcialidad está garantizada. Esto se pudo aplicar al desempeño del primer Consejo General, que aunque es su integración figuraban personas que de alguna manera tenían simpatía con algún partido o corriente política, sus actividades y resoluciones se llevaron a cabo con estricto apego a la ley.

Con la renovación del Consejo General en octubre de 2003 dicha hipótesis está en entredicho, ya que no sólo fue la forma en como se eligió al Consejo sino que después de sus primeras resoluciones, se hace evidente que su desempeño está marcado por la parcialidad.

A pesar de que el proceso de renovación del Consejo General se realizó con apego a la ley, las cúpulas de los partidos políticos, en especial la del PRI, dieron muestra de su habilidad para negociar y finalmente nombrar -sin atender la exigencia de la sociedad de abrir y transparentar el proceso, el nombre y la trayectoria profesional y política de los aspirantes a ocupar ese cargo- a personas que han sido miembros de los partidos.

En síntesis, construir la confianza en las instituciones y procedimientos electorales llevó al país muchos años, recursos económicos, enormes esfuerzos de funcionarios, de militantes

de partidos políticos y de miles de ciudadanos. Con la renovación del Consejo General todos esos años se fueron a la basura ya que con cuatro votos de personas ligadas al PRI, cuatro al PAN y una al PVEM se le quitó la independencia al organismo, y el Consejo no podrá ser autónomo ni imparcial, lo cual puede generar una distorsión en la actuación del nuevo IFE y afectar sus resoluciones.

Los consejeros actuales no son ni dignos acreedores al beneficio de la duda ya que en sus primeras resoluciones ya demostraron la parcialidad y su servilismo a los partidos, en especial a los que los propusieron.

BIBLIOGRAFÍA

TEÓRICA

- ◆ Cotteret, Jean Marie, *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau S.A., España, 1973.
- ◆ Dahl, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, 1ra ed. Taurus, España, 1999.
- ◆ Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos.*, 2da edición, Ediciones Paidós, España, 1993.
- ◆ Dahl, Robert A., *Un prefacio a la teoría democrática*, 1ra ed., Edit. Gernika, México, 1987.
- ◆ De Carreras, Francesc y Vallès, Joseph M., *Las elecciones. Ley para la reforma política y ley electoral comentada*, 1ra edición, editorial Blume, España. 1997.
- ◆ Fernández Santillán, José F., *La democracia como forma de gobierno*, 4ta edición, IFE, México, 2001.
- ◆ Hernández Bravo, Juan, “Los sistemas electorales”, en Rafael del Águila (editor), *Manual de ciencia política*, 2da edición, Editorial Trotta, Madrid, 2000.
- ◆ Jaramillo, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Zovatto, Daniel, *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, 1ra ed., FCE-IFE-TEPJF, México, 1998.
- ◆ Nohlen, Dieter, “La organización del sufragio”, en *Ley Electoral y consecuencias políticas*, I Congreso CITEP, colección informes, Centro de investigaciones y técnicas políticas.
- ◆ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 1ra ed. UNAM-FCE, México, 1994.
- ◆ Rivero, Ángel, “Representación política y participación”, en Rafael del Águila (editor), *Manual de ciencia política*, 2da edición, Editorial Trotta, Madrid, 2000.
- ◆ Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, 5ta edición, IFE, México, 2001.
- ◆ Satori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, 1ra reimp, Editorial Alianza, España, 1987.

- ◆ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, 1ra ed., Taurus, México, 2003.
- ◆ Schedler, Andreas, “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”, en *Política y gobierno*, vol, II, número 2, CIDE, México, segundo semestre de 2000.
- ◆ Urbani, Guiliano, “Sistema político” en Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola, *Diccionario de política. Tomo II*, 1ra ed. en español, Siglo XXI editores, México, 1982.
- ◆ Vallès, Joseph M. y Bosch, Agustí, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, 1ra ed. Ariel, España, 1997.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- ◆ Información sobre organismos electorales disponible en <http://www.aceproject.org/main/espanol/em/emb02.htm>

EMPÍRICA.

- ◆ Aceves Bravo, Félix, *Diccionario Electoral Mexicano*, Edit. Univ.Guad., México, 1994.
- ◆ Alcocer V., Jorge, “IFE: Legalidad y Conflicto”, en Jorge Alcocer y Rodrigo Morales (coordinadores) *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución.*, Porrúa, México, 1994.
- ◆ Alonso, Jorge, “La degradación del IFE”, en revista *Memoria*, No. 182, abril de 2004.
- ◆ “Ayuda de memoria”, en revista *Voz y Voto Política y elecciones*, número 125-128, Octubre 2003.
- ◆ Aziz Nassif, Alberto, “Organismos electorales en México: del control a la autonomía”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, 1ra edición, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 1999.
- ◆ Barquín Álvarez, Manuel, “Los órganos electorales”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, 1ra edición, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 1999.

- ◆ Becerra, Chávez, Pablo Javier, “El Instituto Federal Electoral. La Ruta de las Reformas recientes y la Agenda Actual”, en Pablo Javier Becerra Chávez, et. al. (coord.) *Contexto y Propuestas para una Agenda de Reforma Electoral en México*. 1ra ed., IILSEN-UAM, México, 2003
- ◆ Becerra Chávez, Pablo Javier, “El proceso electoral de 1997”, en Manuel Larrosa coordinador. *Elecciones y partidos políticos en México: 1997*, UAM-I, México, 2001.
- ◆ Becerra Chávez, Pablo Javier, “El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994”, en Leonardo Valdés (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1994*, CEDE-UAM-I, México, 1998.
- ◆ Becerra Chávez, Pablo Javier, “La reforma del COFIPE”, en Leonardo Valdés (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1993*, CEDE-UAM-I, México, 1994.
- ◆ Becerra Chávez, Pablo Javier, “La reforma electoral de 1996” en Leonardo Valdés (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1996*, CEDE-UAM-I, México, 1999.
- ◆ Becerra Chávez, Pablo Javier, “Las elecciones federales del año 2000: la hora de la alternancia” en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coordinadora), *El dos de julio: reflexiones posteriores*. 1ra ed., FLACSO-AUM I-UNAM, México, 2001.
- ◆ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2da edición, Editorial Cal y Arena, México, 2000.
- ◆ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La Reforma electoral de 1996*, FCE, México, 1997.
- ◆ Cárdenas Gracia, Jaime “Tarea Cumplida”, en revista *Voz y Voto Política y elecciones*, número 125-128, Octubre 2003.
- ◆ Chávez, Víctor, “Reforma electoral, recurso para reivindicar la política: Fox”, en *EL FINANCIERO*, Martes 23 marzo 2004.
- ◆ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2002*, Edit. México, México, 2002.
- ◆ Jiménez, Sergio Javier, “Plantean disminuir el financiamiento a los partidos”, en *EL UNIVERSAL*, Lunes 22 de marzo de 2004.

- ◆ Merino, Mauricio, “El Instituto Federal Electoral por dentro: algunas zonas de incertidumbre” en Yolanda Meyenberg Leycegui (coordinadora).*El dos de julio: reflexiones posteriores*, FLACSO-UAM-I-ISS, México, 2001.
- ◆ Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991.
- ◆ “Números en San Lázaro”, en revista *Voz y Voto Política y elecciones*, número 125-126, julio-agosto, 2003.
- ◆ Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, FCE, México, 1991.
- ◆ “Propuestas de agenda para una reforma electoral”, *Voz y voto*, núm 22, diciembre de 1994, citado en Becerra Chávez, Pablo Javier, “El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994”, en Leonardo Valdés (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1994*, CEDE-UAM-I, México, 1998.
- ◆ Rebolledo Gout, Juan, “El sistema electoral mexicano”, en *México; 75 años de revolución*, FCE, México, 1990.
- ◆ Rueda, Rivelino, “Sin cobijo del consenso, gélida toma de posesión de consejeros”, en *El Financiero*, año XXIII, No. 6414, 04/11/2003.
- ◆ Santiago Castillo, Javier, “Acuerdo político y reforma constitucional en 1996”, en Leonardo Valdés (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1996*, CEDE-UAM-I, México, 1999.
- ◆ Santiago Castillo, Javier, “Las reformas constitucionales en materia electoral de 1993”, en Leonardo Valdés (coordinador) *Elecciones y partidos políticos en México: 1993*,
- ◆ “Tarea Cumplida”, en revista *Voz y Voto Política y elecciones*, número 125-128, Octubre 2003.
- ◆ Valdés Zurita, Leonardo, “El desempeño del Instituto Federal Electoral durante 1994”, en Germán Pérez del Castillo, Arturo Alvarado M., Arturo Sánchez Gutiérrez (coord.) *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, 1ra ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.
- ◆ Woldenberg, José, “La pluralidad llegó para quedarse”, en revista *Voz y Voto Política y elecciones*, número 125-126, julio-agosto 2003.
- ◆ Woldenberg, José, “*Las elecciones federales del 2000* ”, en Espinoza, Ricardo, Alarcón, Víctor y Bardán, Cuitláhuac (coordinadores), *Elecciones y partidos en México 2000*, 1ra ed., IILSEN, México, 2002.

- ◆ Woldenberg, José, “Sistemas políticos, partidos y elecciones”, en Pedro Aguirre, Alberto Begné y José Woldenberg. *Sistemas políticos, partidos y elecciones*. 2da edición, Coedición Nuevo Horizonte Editores, Trazos Centro de Investigación, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1997.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Principios rectores del IFE disponibles en <http://www.ife.org.mx/>

Composición de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados disponible en www.diputados.gob.mx/grupos/grupos.html

Comunicado de la presidencia del día 22 de Marzo de 2004. Información sobre la iniciativa de reforma electoral presentada por el ejecutivo, disponible en www.presidencia.gob.mx/?P=43&Orden=Leer&Tipo=CO&Art=7767