



Casa abierta al tiempo

TRABAJO TERMINAL DE LICENCIATURA
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA.
COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA
UAM – IZTAPALAPA

LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS
ELECTORALES FEDERALES EN
MÉXICO 1988-1997

INVESTIGACION PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

ÁREA DE CONCENTRACIÓN

CIENCIA POLITICA

P R E S E N T A

AGUILAR ZACARÍAS RAÚL
VARGAS PÉREZ HORACIO

ASESOR:

PABLO JAVIER BECERRA CHAVEZ

LECTOR:

MEXICO, D. F., SEPTIEMBRE DE 1999.



Escuela de Estudios de Investigación

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

COORDINACION DE CIENCIA POLITICA
EVALUACION FINAL DE INVESTIGACION (TESINA)

LECTOR

SEMINARIO DE INVESTIGACION: III TRIMESTRE: 99-P FECHA: 14/9/99

PROFESOR LECTOR: Manuel Larrosa Haro

ALUMNO (S): Vargas Pérez Horacio MATRICULA: 86234046


ALUMNO (S): Aguilar Zacarias Raúl MATRICULA: ~~86234046~~

TITULO: LA AUTONOMIA DE LOS ORGANISMOS
ELECTORALES FEDERALES EN MEXICO 1988-1997

EVALUACION PROPUESTA: MB (muy bien)

COMENTARIOS: Se trata de un trabajo que
cumple muy bien con los objetivos que
se propuso investigar, el texto tiene
fuentes de información documental oprimas
en su consulta lo que hace de él un texto
útil de ~~para~~ consulta.

FIRMA:


LARROSA H.

UNIDAD IZTAPALAPA

Av. Michoacán y La Purísima, Col. Vicentina, 09340 México, D.F. Tel.: 724 4600 TELEFAX: (5) 612 0885



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

COORDINACION DE CIENCIA POLITICA
EVALUACION DE TRABAJO FINAL DE INVESTIGACION (TESINA)

ASESOR

SEMINARIO DE INVESTIGACION: III FECHA 14 SEPT. 99

TRIMESTRE: 99 P

PROFESOR ASESOR: PABLO JAVIER BECERRA CHAVEZ

ALUMNO (S): HORACIO VARGAS PEREZ y RAUL AGUILAR ZACARIAS

MATRICULA: _____

TITULO: LA AUTONOMIA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES FEDERALES EN MEXICO
1988-1997

EVALUACION PROPUESTA: MB

COMENTARIOS: EXCELENTE TRABAJO DE INVESTIGACION. MUJ BUEN ESFUERZO
DE ACEPTO Y ANALISIS DE INFORMACION

FIRMA: PABLO JAVIER BECERRA CHAVEZ

I N D I C E

Introducción.	1
---------------	---

CAPITULO I

1.1	Definición de organismos electorales.	1
1.2	La autonomía de los organismos electorales en la perspectiva del Derecho Internacional	7
1.2.1	Las recomendaciones de la Comisión interamericana de derechos Humanos asumidas por el IFE, como primer antecedente de recomendaciones de organismos Internacionales, en el marco del derecho Internacional	9
1.3	Los organismos Electorales desde una perspectiva comprada	12

CAPITULO II

2.1	Antecedentes una visión general	21
2.2	Análisis e integración de la Comisión Federal Electoral	34
2.3	Las elecciones federales de 1998	45
2.4	Análisis de la Comisión Federal Electoral en las elecciones de 1988.	51
2.5	Nacimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) como resultado de la reforma electoral de 1989-1990	53
2.6	La Reforma Electoral de 1993	73
2.7	La Reforma Electoral de 1994	76
2.8	Análisis y evaluación de la reforma electoral de 1996	77
2.8.1	La reforma electoral de 1996: contexto histórico- político	77
2.8.2	Estrategia y objetivos de la reforma	79
2.8.3	Alcance y contenido de la reforma	80
2.8.4	El IFE, situación anterior y después de la reforma de 1996	81
2.8.5	El Tribunal Federal Electoral órgano dependiente del Poder Judicial de la Federación	87

CAPITULO III

3.1	La autonomía como nuevo atributo en la definición del IFE	91
3.1	Marco Constitucional de Autonomía	91
3.2	La Autonomía del IFE en la Legislación secundaria vigente	93
3.2.1	La Autonomía Política	93
3.2.2	La Autonomía Administrativa	96
3.2.3	La Autonomía Financiera	97

3.2.4	La Autonomía Jurídica	99
-------	-----------------------	----

CAPITULO IV

4	El Servicio Profesional Electoral	101
4.1	Antecedentes y definición	101
4.1.1	Fundamentos Jurídicos que justifican la creación y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral	106
4.2	Base normativa del Servicio Profesional Electoral	110
4.2.1	Organización del Servicio Profesional Electoral	112
4.2.2	Análisis del funcionamiento real del Estatuto del Servicio Profesional Electoral	114
4.3	Etapas de conformación histórica del Servicio Profesional Electoral	119
4.3.1	Primera etapa: Integración del Servicio Profesional Electoral mediante convocatoria pública e inconformidad del PRD Respecto de su conformación	119
4.3.1.1	Grado de estudio	120
4.3.1.2	Edad	121
4.3.1.3	Procedencia laboral	121
4.3.2	Segunda etapa: la depuración de la administración Carpizo	123
4.3.3	"El Recorte" presupuestal de 1995	125
4.3.4	Tercera etapa: incorporación previa al proceso y evaluación al desempeño durante 1997	125
4.3.5	Identificación de los retos para la consolidación del Servicio Profesional Electoral	140
	Conclusiones	145
	Bibliografía y Hemerografía	

I N T R O D U C C I Ó N

La presente tesina, tiene como objeto de investigación el marco general del funcionamiento de los órganos electorales a fin de verificar la calidad de la función electoral, es decir, verificar si las reglas de funcionamiento, composición, y la actuación de los organismos electorales permitieron la realización de comicios que dieran como resultante elecciones imparciales y creíbles durante los procesos electorales federales de 1988, 1991, 1994 y 1997.

Comparar y evaluar las reformas electorales que generaron importantes transformaciones en la composición, integración, así como en el funcionamiento de los organismos electorales, desde la Comisión Federal Electoral hasta el hoy denominado Instituto Federal Electoral.

Dar seguimiento al término "Autonomía" a través de las últimas 3 reformas constitucionales en materia electoral, pues su incorporación desde un principio, solamente como adjetivo, se utilizó para justificar intereses de legitimación ante las demandas de la sociedad y de los partidos políticos y por la exigencia de los acontecimientos (recordemos el asesinato del candidato del partido gobernante). Y ahora su significado lejos de manipularse, se consolida en el organismo electoral no como mero adjetivo, sino construyéndose en la práctica real, reflejándose ello en los últimos resultados obtenidos de las elecciones federales de 1997, los cuales arrojaron una nueva composición de la representación política en la geografía electoral de México.

Analizar con especial interés la integración del servicio civil de carrera instituido en el Instituto Federal Electoral, denominado como Servicio Profesional Electoral; a fin de evaluar si el principio rector del Profesionalismo, con el que debe cumplir el Instituto, se materializa a través de las evaluaciones que a su desempeño se han efectuado en las diferentes etapas en su constitución, tratando de descifrar los motivos de las impugnaciones hechas en su contra por los partidos políticos y de la lógica histórica de su conformación, para así, a través de los perfiles profesionales y grados académicos de sus integrantes, tener una noción de la calidad de los trabajos de quienes deben aportar las orientaciones técnicas certeras y objetivas, que sirven de insumos a la toma de decisiones de los órganos de decisión, es decir de los Consejos Locales y Distritales.

El sistema electoral mexicano, Caracterizado por el desarrollo de elecciones con una normalidad periódica, pero careciente por completo (hasta la década de los ochenta) de una real competencia y alternancia de partidos en los tres niveles de gobierno, históricamente ha venido sufriendo una serie de presiones por parte de los partidos políticos a fin de modificar el marco legal y de las condiciones de competencia. Hoy en día el contexto mínimo de exigencia a fin de recuperar la credibilidad en la función electoral se significa por contar con órganos de decisión Autónomos e imparciales que se conduzcan en su papel de arbitraje con independencia.

La ciudadanización de los organismos electorales es la actual alternativa que se ensaya. Anteriormente se habían ensayado las variantes que fueron desde la innovación de sistemas de representación partidaria (primero en la cámara de diputados) pasando por la conformación de un sistema mixto de representación a

partir de 1977, representación proporcional y de mayoría. La crisis de credibilidad en los resultados electorales de 1988, se convirtió en punto de convergencia por la preocupación de la conformación y naturaleza de las funciones a desempeñar por parte de los organismos electorales, ya que en estos, los partidos contendientes ubicaron el problema de la parcialidad con la que hasta entonces se habían desarrollado las elecciones en el México postrevolucionario.

Los ensayos aún con sus ventajas comparativas hasta 1996, se encontraban caracterizados por la franca intervención del poder ejecutivo y del partido gobernante en los órganos de decisión electoral.

Una vez hecho el primer ensayo de prueba-error de los organismos electorales autónomos sólo en papel, ya que aunque así se encontraban definidos, contaron con el veto del poder ejecutivo en su interior. No fue sino hasta 1996 cuando una vez superada la incertidumbre por la claridad de la constitución de un padrón electoral confiable, gracias a las coyunturas desfavorables para la competencia, las fuerzas políticas representadas en el congreso de la unión, llegaron a pactar la definitiva salida del Poder Ejecutivo del máximo órgano de decisión.

Hoy en día el debate se actualiza y el discurso por las preocupaciones electorales se centra sobre la exigencia de condiciones equitativas en la competencia electoral. Motivo último que rebasa la intencionalidad del presente trabajo.

La presente tesina persigue los objetivos ya mencionados, pero sobre todo pretende generar una reflexión acerca de la última etapa en la que se ha desarrollado el sistema electoral mexicano, con organismos en cuyo interior, los

ciudadanos (con poca o mucha información respecto de la función electoral) han hecho fungir con sus decisiones, (acertadas o desacertadas) a una estructura burocrática (con enfrentamientos y sin ellos) en torno a una serie de objetivos a lograr que van desde la imparcialidad en la administración de las elecciones federales, dar certeza ganando credibilidad de lo que en las urnas se ha legitimado y consolidar una institución totalmente autónoma y libre de toda sospecha y duda en su funcionamiento. .

CAPITULO I

1.1 Definición de organismos electorales.

Entenderemos a los organismos electorales como aquellas entidades que tienen la función y la facultad de organizar y/o administrar las elecciones. Es pertinente hacer la observación que hay organismos que despliegan tanto funciones jurisdiccionales como administrativas. Esto es, cumplen también con el cometido de resolver lo concerniente a lo "contencioso electoral"¹

Pero también encontramos organismos electorales, que realizan solo lo administrativo y separan lo jurisdiccional, es decir diferencian ambas tareas, tal es el caso del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México.

Una definición más amplia de los organismos electorales es la siguiente:

1. Los organismos electorales son la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la llamada función electoral. Tienen dependencias jerárquicas en las distintas circunscripciones electorales.
2. La función es ejercida por un complejo institucional que normalmente actúa con independencia respecto de las tres ramas del poder público, la organización electoral que, debido a su creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal ha venido a erigirse en una virtual cuarta rama del poder público.

La organización electoral representa habitualmente una estructuración de forma piramidal a cuya cúspide, que es el organismo supremo electoral, se subordinan dependencias cuyas localizadas en las distintas divisiones

¹ El término contencioso hace referencia a todo lo concerniente a los problemas de índole jurídico o jurisdiccional en materia electoral, y es propiamente denominado: justicia electoral.

administrativas del territorio estatal para llegar finalmente a las mesas donde deben sufragar los ciudadanos.

En su conjunto, la organización electoral responde por un servicio público permanente, de carácter nacional, consistente en la administración íntegra del proceso electoral, que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, como la realización de los escrutinios, la resolución de reclamaciones y la declaración oficial de la elección.

3. La denominación de los organismos electorales varía con los países: Tribunal (o consejo) supremo electoral, consejo (o corte) nacional electoral, consejo (junta o comisión) central de elecciones, etc. Se trata de organismos colegiados, cuyos integrantes son designados de diferente manera, según la legislación de cada país.

4. Los organismos electorales tienen distintas funciones y éstas varían conforme a las legislaciones nacionales. Básicamente les corresponde nombrar a todos los funcionarios electorales, conocer de los recursos e impugnaciones que puedan presentarse, elaborar y administrar su propio presupuesto, divulgar los resultados electorales, dirigir el proceso de escrutinio de los sufragios, efectuar la inscripción de los partidos políticos y de los candidatos de las distintas elecciones, realizar la función registral en lo concerniente a censos, padrones y listados electorales, declarar oficialmente el resultado de las elecciones.²

En cuanto la administración y/o organización electoral, de los organismos electorales, el término puede ser entendido en varios sentidos y con diferentes alcances. Se puede utilizar la expresión para hacer referencia a una estructura orgánica e institucional, a un conjunto de actividades, o ambas cosas a la vez, esto es:

² Hernández Becerra, Augusto: "Organismos Electorales", en CAPEL. Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica. 1989. Pags. 502 y 503.

- A) La administración electoral entendida como estructura se refiere al conjunto de órganos (de nivel superior, intermedio o local, así como a su organización interna) encargados de preparar y dirigir antes, durante y después de la celebración de unas elecciones en todas sus fases incluyendo algunas veces la impartición de justicia electoral.
- B) Por otra parte, se puede hablar de administración electoral para referirse únicamente a las actividades y/o funciones que despliega esa estructura o conjunto de órganos, específicamente aquellas relacionadas con la formación y actualización permanente del registro o censo de electores, realización de las tareas necesarias para llevar a cabo las votaciones, el escrutinio, el conteo electoral, la determinación de los candidatos elegidos y su proclamación. En este segundo sentido, como se aprecia, no se incluye la atribución jurisdiccional, es decir, la facultad de resolver las controversias que suelen suscitar antes, durante y después del proceso electoral.
- C) La administración electoral puede también ser concebida y así es modernamente, como un proceso gerencial. Es decir, no solamente como una estructura o un conjunto de actividades sino como ambas cosas a la vez, como actividad integradora en un sistema.

La administración electoral tiene un objetivo: asegurar la transparencia y la objetividad del proceso electoral (convocatoria, inscripción y admisión de candidatos, campaña electoral, votación, escrutinio, conocimiento y decisión de los recursos de impugnación, determinación y proclamación de los elegidos) y garantizar el principio de igualdad. En otros términos se procura hacer y garantizar:

- I. Que tenga voto todo el que deba tenerlo.
- II. Que el voto dé por resultado, la expresión lo más cercana posible, de las fuerzas sociales.
- III. Que los resultados de la elección no puedan falsearse.

Por lo tanto la legitimidad de los procesos políticos, descansa en la limpieza de los actos formales, especialmente de las elecciones, pero sobre todo de los organismos electorales, que si tiene carencias e ineficiencias, se les atribuirá buena parte de la responsabilidad en el desprestigio y el derrumbamiento de las democracias, pero podemos ponderar que las últimas reformas, particularmente en América Latina, están contribuyendo al afianzamiento, no sólo de las democracias nacientes, sino de las que están en transición y a punto de consolidarse.

“Para que el sistema democrático permanezca atractivo, es necesario que las instituciones u organismos, sean capaces de adelantar políticas de transformación y que ellas mismas apuntalen las ideas democráticas. De no ser así, el accionar de las mismas instituciones pueden contribuir al derrumbamiento de las democracias”³.

Otra cuestión de interés es la manera cómo se integran estos organismos electorales, que más adelante el estudio comparado permitirá observar y detallar con más precisión, por ahora para complementar la definición de estos, su manera de integrarse, y haciendo referencia a América Latina especialmente, diremos que casi todas las naciones poseen un órgano Estatal encargado de las funciones electorales, y éste en la mayoría de ellas, ofrece toda una gama de combinaciones dignas de comentar y aprender, pero también se encuentran organismos electorales que se quedan al margen de los tres poderes públicos tradicionales - por lo cual muchos autores tienden a calificarlos como cuarto poder de Estado- a manera de ejemplo podemos citar a las naciones de Argentina y Brasil, que están integrados al Poder Judicial.

Retomando la manera de integrarse y haciendo un poco de historia, la lectura especializada ubica los organismos electorales desde el decenio de 1920, con distintas matices en su composición e integración, Juan Jaramillo, por ejemplo indica desde que se crearon estos, fueron centralizados y especializados, y por lo menos en lo nominal independientes de los poderes ejecutivo y legislativo. En

³ Jaramillo, Juan. Poder electoral y consolidación democrática. Cuadernos de CAPEL No. 30. Costa Rica 1989, pág 25.

algunos casos sus miembros son de origen exclusivamente judicial (Colombia, Nicaragua, Guatemala, etc.), en otros son designados por la Asamblea Legislativa (Venezuela y el Salvador), también se da el caso de que tengan origen en las tres ramas del poder público (Panamá) o de su integración tengan injerencia los partidos políticos (Honduras, España). También encontramos organismos electorales que están ubicados en algún poder, pero no por ello son dependientes de él, como es el caso de Costa Rica, que sus titulares pertenecen a la Corte Suprema de Justicia, pero no por ello obedecen a intereses explícitos y cuya cultura electoral de esa nación es de las más solventes y reconocidas a nivel mundial.

La presencia de ciudadanos en los organismos electorales es otro tema de discusión, que se verá más adelante, pero que hoy, en la conformación de estos, ha adquirido otra dimensión, pues su presencia aunque cuestionada, también es recibida con beneplácito por quienes ven en ellos una nueva concepción de “autonomía” traducida en la libertad de actuar y decidir en cuestiones de índole electoral, en donde los ciudadanos (sin filiación partidista) representan precisamente a la ciudadanía en general teniendo la encomienda de dar cabal cumplimiento a los principios que rigen a su institución u organismo electoral. Aún con la presencia de alguno de los tres poderes o con la presencia de partidos políticos.

De la manera como deben estar integrados los organismos electorales y el término autonomía encontramos una relación análoga, que lejos de estar distante transita por el mismo camino. Por lo tanto quien debe organizar las elecciones y el término autonomía reflejan dos vertientes, quienes sostienen la conveniencia de que los organismos electorales estén integrados exclusivamente por representantes de los partidos políticos y ciudadanos sin partido, toda vez que de esta manera es posible validar la hipótesis de la autonomía e imparcialidad electoral con base en una diversidad de argumentos, que son los siguientes:

- I. La presencia del gobierno en la organización de los procesos electorales atenta contra el principio de igualdad y equidad de la competencia electoral,

ya que puede convertirse en juez y parte del proceso electivo en la medida en que su conducta podría ser parcial en favor del partido por el cual llegó al poder y cuya distancia en materia de renovación del poder no podría garantizar satisfactoriamente.

- II. La organización electoral en manos de partidos políticos y ciudadanos actualiza uno de los principales paradigmas de la democracia moderna, la participación de la mayoría en los asuntos públicos, circunstancia que coadyuva a fortalecer el papel legitimante de los procesos electorales, y
- III. La organización electoral sin participación gubernamental garantiza que de principio a fin la contienda por el poder se lleve a efecto en un marco de imparcialidad y equidad, de suerte que todos los partidos se encuentren en igualdad de oportunidades formales para acceder al gobierno.

En el otro extremo, por el contrario, también hay quienes consideran que la presencia del gobierno como organizador de los procesos electorales es conveniente a favor de esta postura se han vertido también distintos argumentos, acaso los más significativos sean los siguientes:

- I. El gobierno elegido democráticamente es el único depositario de la voluntad ciudadana expresada en las urnas, razón por la cual es la institución legítima que puede organizar el proceso electoral.
- II. El gobierno aglutina en su entorno los distintos intereses que interactúan en el cuerpo social, por lo que su presencia en la organización electoral es una garantía de eficacia frente a las disputas e intereses encontrados de los partidos políticos y
- III. La presencia de representantes gubernamentales en la organización electoral tiene ventajas de orden práctica en la medida en que funguen como canales de intermediación entre las decisiones tomadas por los organismos electorales y las instancias públicas encargadas de ponerlas en operación.⁴

⁴ Villanueva, Ernesto. Autonomía Electoral en Iberoamérica. Editorial Triana. México 1993. Pags. 34 y 35.

Estas dos vertientes o posiciones nos remite a reflexionar cuidadosamente, cual sería la forma correcta de integrarse y a pensar cual sería el organismo idóneo ajeno de presiones o intereses en particular. Pero como bien expresa Ernesto Villanueva no existen respuestas unívocas ni consensos universales debido a las divergencias de percepción y de criterio, así como a las experiencias singulares que privan de un país a otro. El organismo en coyuntura política en lo electoral se coloca en el centro de la disputa precisamente por ser el árbitro de la competencia. La pugna de intereses que se verifica en las elecciones, convierte al organismo en un blanco perfecto para las presiones e intentos de manipulación provenientes de distintos sectores. La naturaleza del proceso electoral y el rol central que ocupa, lo expone a un condicionamiento político externo que muchas veces influye y determina el grado de éxito o fracaso de las elecciones.⁵

1.2 La autonomía de los Organismos Electorales en la perspectiva del Derecho Internacional.

El Derecho Internacional no es derecho positivo, se trata de un contrato que surge de la voluntad de los Estados al suscribirlo donde se obligan a sí mismos para determinados fines racionalmente aceptados. Su obligación se pone de manifiesto en el momento en que el Estado concilia su orden positivo nacional con los tratados internacionales que ha suscrito.

El derecho internacional es fuente de argumentación política para coadyuvar a reformar el orden normativo interno aduciendo que las hipótesis normativas previstas en los distintos tratados forman parte de la reflexión racional que debe orientar la labor de los poderes legislativos nacionales. Son pues estándares internacionales a seguir.

⁵ Brea Franco, Julio: "Administración electoral" en CAPEL; Diccionario electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica, 1989.pag.14.

Para los efectos de la autonomía electoral existen diversos instrumentos de derecho internacional que fundamentan, en la mayoría de los casos, la adecuación del orden positivo interno en virtud de que han sido suscritos por los Estados a través de las instancias previstas por la ley, y tienen también una importancia práctica de carácter político en tanto que funcionan como fuente argumentativa para modernizar, en su caso, el derecho positivo interno.

Las bases de derecho internacional que soportan la noción de autonomía electoral se encuentran, entre otras, en los siguientes instrumentos legales a saber:

El artículo 21, numeral 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que a la letra dice: “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

En el mismo sentido, el artículo XX de la declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia en 1948, prescribe que:

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en elecciones populares que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”

De igual forma, el artículo 23 numeral 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, dispone que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y obligaciones:

A) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos o

- B) De votar o ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual voto secreto, y
- C) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del país”.

Finalmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, reitera en el artículo 25 incisos A), B) y C) lo prescrito sobre el particular en la Convención Americana de Derechos Humanos⁶

1.2.1 Las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos asumidas por el IFE, como primer antecedente de recomendaciones de Organismos internacionales que se respetan en materia de derechos políticos.

A pesar del pacto de San José firmado en abril de 1982 con la Convención Americana de Derechos Humanos, este no tuvo vigencia plena, es decir no tuvo aplicación, ni ingerencia en la observancia de los procesos electorales en nuestro país, dado que la organización electoral recaía en órganos que dependían del gobierno federal, el cual en su orientación de política exterior defendía a ultranza el principio de no-intervención por parte de organismos internacionales o de gobiernos que recomendaban la vigencia plena de los pactos internacionales. Motivo último que servía de escudo o pretexto para que no se observara el control que mantenía el gobierno sobre la estructura y funcionamiento de los organismos

⁶ Villanueva, Ernesto. Autonomía Electoral en Iberoamérica. Editorial Triana; México 1993. Pags. 35 y 36

electorales, y como tales recomendaciones no generaban sanciones, el Estado Mexicano hacia caso omiso de éstas.

Es a partir de que se instituye un organismo electoral autónomo (IFE) en el ámbito de las cuestiones electorales hacia 1996, cuando se retoma la recomendación hecha por organismos internacionales: la OEA, la convención Americana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tras de haber sido emitida dicha recomendación dos años antes.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral atendió, en el ámbito de sus competencias y dentro de las posibilidades que la ley le otorga las recomendaciones y observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El tres de abril de 1982 el Estado Mexicano ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos, "Pacto de San José".

En el mes de noviembre de 1995, el gobierno Mexicano, a través del ejecutivo federal, invitó a la comisión Interamericana de Derechos Humanos a visitar nuestro país a efecto de hacer una evaluación de la situación que guardaban los derechos humanos.

La Comisión interamericana de Derechos Humanos visitó algunas instalaciones del Estado encargadas de llevar a cabo los procesos electorales y se entrevistó con los representantes de las diversas fuerzas políticas nacionales.

El 28 de septiembre de 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó el **"INFORME SOBRE LA SITUACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO"**, el cual hace una serie de recomendaciones y observaciones que se circunscribieron al ámbito de competencia del Instituto Federal Electoral, por tal motivo el Consejo General del IFE en su sesión ordinaria del 16 de diciembre de 1998 asumió las recomendaciones de la citada Comisión.

Dentro de las recomendaciones y consideraciones contenidas en el capítulo VI del "Informe sobre la situación de los derechos humanos en México" se encuentran las siguientes:

- a) Aceptar las candidaturas independientes a los diversos cargos de elección popular.

- b) Ampliar la legitimidad activa de los ciudadanos para interponer recursos electorales.
- c) Establecer diligentes medidas de supervisión para que las entidades federativas observen lo estipulado en el artículo 115 Constitucional.
- d) Formular una precisión clara y contundente de los delitos de los delitos electorales.
- e) Desarrollar medidas que tiendan a superar los problemas técnicos que dificultan la actualización del padrón electoral, esto es, movilidad demográfica, amplitud del territorio con áreas de difícil acceso, concentración y dispersión social, asimetrías socioeconómicas y diferenciadas culturales.
- f) Atenuar las dificultades que conlleva para las formaciones políticas poder cubrir todas las casillas con sus representantes.
- g) Controlar la actuación de los funcionarios de casilla.
- h) Controlar las repercusiones negativas importantes en cuanto a la rapidez de la difusión de los resultados electorales.
- i) Propiciar la efectiva sanción de los delitos electorales.
- j) Establecer mecanismos que impidan la coerción o inducción del voto, derivada de relación laboral, de la agremiación social o del disfrute de un bien o servicio público.
- k) Instalar mecanismos para evitar que se identifiquen programas públicos con los programas de partidos y para impedir que aquellos sean utilizados con fines electorales.
- l) Superar las deficiencias del sistema de fiscalización.
- m) Vigilar y respetar, en el ámbito de sus atribuciones, el derecho a la información y a la libertad de expresión.
- n) Propiciar que se evite la parcialidad de los medios masivos, estimular la tarea de informar de manera equilibrada y objetiva sobre el proceso electoral y los distintos contendientes que participan en él".

En virtud de lo anterior el Consejo General acordó que dentro del primer semestre del año 1999 la junta General Ejecutiva presentará, para su aprobación, un dictamen sobre las medidas que se han adoptado por el IFE en el ámbito de

sus competencias respecto de las recomendaciones y observaciones señaladas en el punto primero del acuerdo y un plan de trabajo tendiente a adoptar las medidas necesarias para cumplir, en su caso, las recomendaciones y observaciones contenidas en el "INFORME SOBRE LA SITUACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO".

1.3. Los Organismos Electorales desde una perspectiva comparada.

En el estudio comparado de los organismos electorales que lo centramos en Latinoamérica, coincidimos necesario partir primeramente del tratamiento y la atención que la misma constitución de cada país otorga a sus órganos electorales, pues es la carta magna la que asigna legalmente su integración, composición, su espacio y el rol en la organización de los comicios.

El nombre con que cada país conoce a sus órganos electorales no es de la mayor importancia, cada uno lo nombra y lo llama a su entender, para nosotros y a nivel del subcontinente es esencial que busquemos aquel que organice las elecciones, aunque como ya anteriormente hemos definido este adquiere nombres como: Corte, Consejo, Tribunal, Junta, Comisión etc. y su posición dentro del aparato estatal, es decir el organismo electoral y su ubicación o vinculación con alguno de los tres poderes clásicos, o su independencia y autonomía frente a estos.

Los organismos electorales y la relación que guarda con la división de poderes clásica.

Es correcta la observación que a distintos organismos electorales no se les puede enmarcar dentro de esquemas de la división tripartita del poder público, y por el contrario en diversos organismos es la misma constitución la que los ubica perfectamente al lado, o dentro del contexto de ellos. Nicaragua es un ejemplo de organismos electorales que la misma constitución reconoce la existencia de ese poder electoral con la participación de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) para su integración.

En algunos países encontramos que un poder federal es el encargado de realizar las tareas electorales, como ejemplo Argentina y Brasil son países donde el poder judicial, es el depositario del poder oficial.

También encontramos organismos electorales compuestos por los propios contendientes, es decir por los partidos políticos que toman parte de su integración, y que reflejan que ellos pueden conducir los procesos electorales sin la necesidad e intervención de alguno de los poderes del Estado.

El caso de Colombia y la conformación de su Consejo Nacional Electoral, es un ejemplo de que son los partidos políticos los que juegan el papel central; se conforma así:

- 3 miembros del partido mayoritario
- 3 miembros del partido inmediato en votación
- 1 miembro del partido inmediato en votación

Una novedad de los organismos electorales y según los especialistas en materia electoral, la más cercana a organismos electorales verdaderamente "autónomos" es la inclusión de los ciudadanos en los máximos órganos de deliberación electoral, que vienen a romper toda una tradición en la integración de los órganos electorales. Uruguay, México y Brasil representan esta novedad.

En Uruguay su corte electoral esta compuesta por:

- 5ciudadanos "garantes de imparcialidad", los cuales son elegidos por mayoría calificada en reunión de ambas cámaras en la Asamblea General.
- 4 representantes de partidos políticos (dos del mas votado y dos del inmediato en votación).

En el caso de México, dentro de su Consejo General concurren:

- 9ciudadanos, los cuales también deben ser ajenos a intereses partidistas y cuya presencia obedece a un consenso entre los partidos políticos, que son los que los proponen y cuya ratificación debe estar dada por 2/3 partes de la Cámara de Diputados.

En Brasil, que aunque su Tribunal Superior Electoral ya ha sido descrito y que esta adscrito al poder judicial, sus 6 jueces miembros de este, la presencia de 2 abogados refleja que la ciudadanía tiene cierto peso en la conformación de su máximo tribunal.

Es pertinente recalcar que también existen organismos electorales que no tienen en su composición ciudadanos y aun así operan y funcionan como organismos de primer mundo, y no por ello, están alejados de ser "autónomos". El ejemplo simple ilustrativo de Costa Rica - país considerado con una de las democracias mas solventes - es el tipo de organismo electoral que sin la presencia de ciudadanos y compuesto por:

- 3magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia
- 3 suplentes, dos de los cuales entran en funciones plenas un año antes de la elección presidencial y que son elegidos por mayoría calificada en la Corte Suprema reflejan una integración que aunque extraída del poder judicial, no obedece a intereses particulares, por el contrario cumplen su función electoral a cabalidad.

Existen también organismos electorales cuya integración pareciera un conglomerado de todo o llamada mixta, sin inclinarse hacia un lado específico a un organismo en cuya composición participan los tres poderes políticos y tradicionales, los partidos políticos y los ciudadanos y por otro lado organismos sin integración, no políticos (poder judicial).

Las naciones de Chile y Perú son ejemplos e organizaciones mixtas u organismos cuyas funciones tienen que ser compartidas con otros organismos que también tienen la encomienda electoral.

- Chile: divide en dos vertientes, el Servicio Electoral cuya función es la semejante a nuestro objeto de estudio u organismo electoral y el Tribunal Calificador de Elecciones quien se encarga del escrutinio y del juicio de las elecciones pero conoce de algunos recursos contra las decisiones del Servicio Electoral.
- Perú, que hasta la constitución de 1993 concentraba todas las funciones relacionadas con la organización, vigilancia y juicio de las elecciones en el Jurado Nacional de las Elecciones, ahora la nueva legislación en la materia crea y asigna facultades a: La Oficina Nacional de Procesos Electorales, y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

La Oficina Nacional, realiza la organización de todos los procesos electorales y la elaboración de la boleta del sufragio y el Registro Nacional tiene la encomienda de la expedición de la cédula de ciudadanía, la preparación del Padrón Electoral y el registro civil.

Así el Jurado Nacional de Elecciones, queda en la practica reducido a la fiscalización de los procesos electorales y a la administración de justicia en materia electoral y finalmente estas tres instancias actuaran con autonomía y mantendrán entre si relaciones de coordinación de acuerdos con sus atribuciones.

Autonomía Financiera

Financiamiento o presupuesto

Independencia económica y funcional

Este apartado es demasiado importante para el funcionamiento de los organismos electorales. A nuestro entender, el gozar de financiamiento o autonomía financiera es un salto no solo cuantitativo sino cualitativo, por eso aquellos organismos que su presupuesto es inalterado y que la misma constitución los consagra literalmente, deducen la importancia de que son objeto en el transito o la consolidación de su autonomía financiera y por consiguiente de

la democracia y son reconocidos como organismos con plena autonomía financiera. Los organismos electorales cuyo presupuesto lo aprueban ellos mismos pero carecen de facultades para mantenerlo frente al ejecutivo o legislativo es considerada una autonomía financiera parcial, y finalmente es nula cuando el proyecto de presupuesto es susceptible de ser modificada por otro poder u órgano.

“La autonomía o independencia, no exclusivamente funcional sino también financiera exige de un presupuesto que no este determinado por ley secundaria o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases, o el porcentaje que debe corresponderle. Esta es una de las mejores garantías para su independencia”.⁷

Los países en Latinoamérica que gozan de presentar su propuesta de ingresos para sus ejercicios y que esta no es rechazada habla de una autonomía financiera que garantiza una independencia económica como organismo supremo electoral y esta autonomía es total cuando el órgano electoral proyecta, aprueba y ejerce su presupuesto y como hemos mencionado anteriormente los casos mas avanzados, son aquellos en los que las propias constituciones señalan porcentajes presupuestales para sus organismos electorales. Las naciones de Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Brasil apuntan a una autonomía financiera que realmente garantiza una independencia económica.

Empezaremos diciendo que Guatemala goza de un porcentaje mínimo de presupuesto general de la nación, esto no debe ser inferior del 0.5% y este porcentaje se incrementa cuando son años electorales de acuerdo como lo requiera su organismo. Otra cuestión interesante respecto a su financiamiento es que la ley faculta al Tribunal Supremo Electoral para que en caso necesario obtenga los recursos económicos para la celebración de las elecciones de prestamos bancarios de ayuda directa del exterior que no comprometa las finanzas del Estado pero sobre todo la funcionalidad ni la independencia del organismo electoral.

⁷ Cárdenas Gracia, Jaime. La autonomía de los órganos electorales, México, IFE, 1996. pág. 7

El caso de El Salvador, es digno de comentarse por la manera en que obtienen el ingreso para sus ejercicios electorales, el cual se genera con base en una consulta conjunta con el Ministerio de Hacienda, la cual deberá estar incluida en el proyecto de presupuesto general del Estado, y que finalmente se presentara para su aprobación a la Asamblea Legislativa, aun así el hecho de estar incluida, y ser concertada refleja una madurez de la importancia del financiamiento para los organismos electorales de este país.

En el caso de Brasil es la misma constitución la que establece que el poder judicial goza de autonomía financiera y administrativa, y por lo tanto los organismos electorales que son conformados por funcionarios del poder judicial tienen un presupuesto que será estipulado conjuntamente con los demás poderes en la ley de directrices presupuestales. Lo interesante en este país es que estas propuestas presupuestarias pueden ser objetadas por el ejecutivo o que este, reformule las peticiones de los trabajadores.

Costa Rica posee un autonomía financiera envidiable e todos los sentidos y en comparación con otras naciones goza del privilegio, primeramente: de que el ejecutivo no pueda corregirlo y, consecuentemente que este debe de pasar inalterado a la oficina correspondiente donde también debe de pasar sin modificación alguna a la Asamblea Legislativa que aunque esta si puede modificarlo, dista mucho de que esto suceda.

La calidad de los miembros, nombramiento y designación.

Latinoamérica tiene esa peculiaridad de conformar y designar a sus organismos y funcionarios electorales mediante la intervención de alguno de los tres poderes del Estado, los mismos partidos políticos o la novedad de ciudadanos en algunas naciones que también a influyen pero que son propuestos también en su mayoría por el ejecutivo y legislativo.

Pero es interesante observar que todavía influye el poder ejecutivo en la designación de los funcionarios electorales. En Chile y Argentina, la atribución todavía esta en manos del presidente, quien requiere sin embargo del acuerdo del

Senado de la República para que los nombramientos del director del Servicio Electoral respectivamente sean definidos.

Cabe precisar que aunque observemos distintas combinaciones en la conformación de los organismos o las facultades de un poder en especial, para designar o proponer a los funcionarios esto no debe entenderse como etiqueta de parcialidad, pues como ejemplo los nombramientos y funcionarios en Costa Rica, Colombia, Brasil y Perú esta a cargo y con plena facultad depositada en órganos judiciales, en donde cada país tiene una historia política muy distinta, que ese sería motivo de otro apartado, pero si pudiéramos enfatizar que si es tarea del poder judicial conformar e integrar los organismos electorales.

Los países en los cuales la integración de la Corte Electoral es tarea de la justicia son: Costa Rica, Perú, Colombia, y Brasil. Así en Costa Rica, los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones son designados por la Corte Suprema de Justicia en elección que exige las 2/3 partes del voto de los miembros de la corporación, mientras que en Perú el Consejo Nacional de la Magistratura es el órgano nominador.

Por su parte en Brasil, la integración del Tribunal Superior Electoral la hacen los máximos órganos judiciales y el presidente de la república, así por voto secreto y de entre sus miembros, el Tribunal Federal Supremo nombra a tres jueces y el Tribunal Superior de Justicia a dos, mientras que el presidente de la República designa los dos jueces restantes de una lista de seis abogados que le presenta el tribunal Federal Supremo.

Resulta relevante mencionar cuando los organismos electorales tanto en su integración como en el origen de sus miembros, escapa a los partidos políticos o a la injerencia de alguno de los tres poderes públicos tradicionales. Este es el caso de Guatemala donde organismo ajenos se encargan de la designación.

“La designación de los cinco miembros del Tribunal Supremo de Elecciones la realiza el Congreso por votación equivalente a las dos terceras partes del número total de diputados. Para los nombramientos, el gobierno a de ceñirse a una nómina de 30 candidatos elaborada por una comisión de postulación,

compuesta por cinco personas provenientes del ámbito universitario y allegadas a la actividad política”⁸

También es pertinente ver la manera en donde se combina el nombramiento de los funcionarios entre el parlamento y los partidos políticos y alguno de los dos poderes públicos restantes, el ejecutivo y el judicial. Estos tiene la característica de que las designaciones o nombramientos de los organismos electorales deben gozar de la mayoría calificada de alguna Cámara, para garantizar imparcialidad, los ejemplos son los países de Uruguay, Venezuela, Nicaragua, El Salvador y Ecuador.

También en La República Dominicana y Bolivia el parlamento designa a los integrantes de los organismos electorales supremos. En el primer país lo hace el Senado, el cual no se encuentra limitado jurídicamente en lo relacionado con las designaciones, pero en la práctica se ha impuesto el que los dos miembros sean elegidos a propuesta del partido vencedor en las últimas elecciones, mientras que el tercero corresponde al segundo partido mayoritario. Por su parte en Bolivia el Congreso designa a cuatro de las cinco vocales de la Corte Nacional Electoral en votación que requiere mayoría calificada, mientras que el miembro restante es designado por el presidente con permiso del Consejo de Ministros.

Finalmente, aunque a lo largo del trabajo estaremos refiriéndonos a México, también es importante mencionar que en su inicio como organismo electoral, ya con carácter permanente el Consejo General del Instituto Federal Electoral, estaba integrado por todos o órganos políticos mencionados.

- Poder ejecutivo: ocupado por el secretario de gobernación, quien presidía el Consejo.
- Poder legislativo: tanto la cámara de diputados como el senado, enviaban dos delegados por el primero y segundo partido mayoritario.
- Partidos políticos: cada partido con registro participo ante el Consejo General enviando a sus representantes que en su momento, eran cuatro como máximo por

⁸ Nhlern Dieter, Sonia Picado (compiladores). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México, F.C.R pag. 217

partido, esto con base en la votación obtenida en las ultimas elecciones de diputados en la circunscripciones uninominales, y

- **Consejeros Magistrados:** eran seis, propuestos por el poder ejecutivo y cuya ratificación y designación recaía en la Cámara de Diputados.

CAPITULO II

2.1 Antecedentes, una visión General.

Procesos electorales y partidos políticos. 1983-1985. Los procesos electores federales y locales celebrados en el país entre 1983 y 1985, pueden considerarse cruciales en la historia política posrevolucionaria, en virtud de que constituyeron un termómetro de inconformidad del electorado hacia el partido oficial, manifiesta a través de las urnas. A principios de 1983 culminaron algunos procesos electorales iniciados en los últimos meses del gobierno anterior, para efectuar el cambio de autoridades municipales en diez estados de la República, de algunos miembros de la Cámara de Diputados y de los gobernadores de Chiapas, Jalisco y Tabasco. En esas elecciones el PRI triunfo en las gubernaturas y diputaciones, así como en la gran mayoría de los municipios, sin embargo, sus derrotas fueron significativas; perdido en dos ciudades capitales de estado: en San Luis Potosí, donde gano la alcaldía el candidato del Frente Cívico Potosino, y en Guanajuato donde obtuvo el triunfo una coalición PAN-PDM. En los comicios celebrados en 1983, el PRI sufrió en el estado de Chihuahua la derrota más espectacular de su historia, el perder frente al PAN siete alcaldías d importancia, entre ellas la de la capital y la de Ciudad Juárez.

En los comicios celebrados entre 1983 y 1984, la oposición encabezada por el PAN (cuyos triunfos se dieron principalmente en el norte del país), también logró algunas victorias e impugno varios triunfo al PRI acusándolo de haber utilizado maniobras fraudulentas. En virtud de ese avance de la oposición, las elecciones del año de 1985 se esperaban con gran ansiedad por el hecho de que a través de ellas se renovaría el cuerpo legislativo federal, que estaría en funciones los últimos tres años del sexenio; al respecto, es de particular significancia el hecho de que la prensa estadounidense tenía gran interés en seguir de cerca el desarrollo de los comicios mexicanos y, obviamente en el resultado de los mismos.

Pero independientemente de si la prensa extranjera tenía o no razón en dar importancia a esas elecciones, lo cierto es que en México la efervescencia partidista parecía demostrar que esos comicios eran los que mayor interés y expectación habían despertado en mucho tiempo, y eran considerados por algunos como un parteaguas en la historia de la nación. La retórica fue sumamente exaltada en todos los partidos sin excepción; el PAN, la fuerza de oposición más notoria en la contienda, enarboló el lema "somos la nueva mayoría" y daba por seguros sus triunfos; ante la fuerza adquirida por Acción Nacional, el PRI adoptó una estrategia defensiva que se sintetizaba en la frase "con México sí, PRI", al tiempo que advertía sobre el peligro que representaba el avance panista para la seguridad nacional, dada su supuesta vinculación con las políticas intervencionistas de los Estados Unidos; este manejo antipanista era compartido por algunos partidos minoritarios de izquierda, que por obvias razones ideológicas no estaban de acuerdo con el PAN.

Los resultados de las elecciones aumentaron el número de derrotas para el PRI, pero al mismo tiempo muchas de sus victorias fueron cuestionadas, levantándose el tono de las voces que clamaban contra el fraude electoral, clamores que en algunos casos se tradujeron en violencia. La prensa extranjera hizo severas críticas a los comicios de julio de 1985 argumentando que ya era tiempo de que "los líderes responsables de México, así como los amigos externos del país, se sienten y realicen una seria evaluación. México es una nación en problemas, hecho que las elecciones pasadas hicieron claro"⁹. No obstante el desaliento y la inconformidad hacia el sistema electoral mexicano, tanto dentro como fuera del país, una cosa parecía ser cierta; si los comicios de 1985 no constituyeron el parteaguas previsto, sí en cambio demostraron la existencia de un nuevo impulso en la vida democrática del país, y alentaban al régimen sobre la necesidad de realizar la autoevaluación sugerida por los "amigos externos" y demandada por las presiones políticas internas.

Pero las querellas electorales ocurrida en 1985, perdieron importancia durante los últimos meses del año, frente a la tragedia de gran magnitud

⁹ Juan Molinar Horcasitas, El tiempo de la legitimidad, op.cit., p. 137-139

experimentada por el país a causa de los sismos que sacudieron el centro de la República los días 19 y 20 de septiembre de ese año. La pérdida de vidas humanas en la ciudad de México fueron cuantiosas, y más de 300 mil personas se quedaron sin hogar como efecto del derrumbe de cientos de edificios y de los severos daños en varios miles de casas-habitación. Los efectos sociales de esa violenta sacudida de la Naturaleza tuvieron serias repercusiones políticas al constituirse en un factor más de descontento hacia las autoridades gubernamentales, a quienes se acusó de negligencia para atender las necesidades de los damnificados. De esa manera, los terremotos agregaron un elemento más para agravar la persistente crisis - política y económica- que padecía México desde hacía varios años.

La planeación democrática del sexenio implicó una nueva reforma al proceso electoral y en consecuencia a la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales (LFOPPE). En diciembre de 1986, el presidente De la Madrid envió al Congreso una iniciativa de reforma que pretendía dar respuesta a una serie de protestas surgidas en relación a los resultados de las elecciones federales de 1985, y a los numerosos conflictos ocurridos durante las elecciones locales, entre los años de 1983 y 1986.

La iniciativa contemplaba una reforma constitucional y la elaboración de un nuevo Código Electoral Federal que añadía algunos cambios a la LFOPPE. En la nueva legislación quedaron casi sin modificaciones los procesos para elegir al presidente de la República y a los miembros del Senado, en tanto que en los procesos electorales de diputados federales se introdujeron varios cambios importantes: se aumentó a 500 el número de representantes a la Cámara de Diputados, 300 de los cuales seguían siendo elegidos por mayoría relativa (en 300 distritos electorales) y 200 serían de representación proporcional y podrían significar una mayor participación de la oposición. Por otra parte se establecía que en caso de que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta, se concederían al partido mayoritario tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para que ese partido con más votos obtuvieran la mitad más uno de los diputados, con lo cual prácticamente adquiriría la mayoría en la Cámara;

pero al mismo tiempo se establecía un límite al partido mayoritario, ya que no podría tener más del 70% de los curules.

En la forma de elección de los diputados se daban un cambio significativo en relación con los cuestionamientos que se hicieron a las elecciones de diputados de representación proporcional en 1985; el nuevo Código establecía que la elección de diputados, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, se hiciera mediante una sola boleta, con lo que se facilitaba el cómputo de los votos de representación proporcional.

Se cambiaba también la calendarización; la Cámara de Senadores se elegiría por mitad cada tres años; el Congreso de la Unión tendría dos periodos de sesiones ordinarias en el año; las elecciones federales serían en el mes de septiembre, y se abreviaba el periodo entre la elección del Ejecutivo Federal y la toma de posesión del nuevo gobierno.¹⁰

Se extendieron las prerrogativas a los partidos políticos mediante un sistema de financiamiento para la realización de sus actividades electorales, y se estableció que los recursos económicos se otorgarían proporcionalmente al número de votos y al número de diputados obtenidos en la elección anterior. Se creó un tribunal de lo contencioso Electoral de carácter administrativo que sustituía al recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, dotando de recursos de apelación y queja, e integrado por nueve magistrados nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos, por lo que se otorgó un nuevo espacio para dirimir las quejas, restando peso a la Comisión Federal Electoral.

En síntesis, las reformas electorales promovidas por Miguel de la Madrid, significaron un esfuerzo por alentar la participación electoral tanto el nivel federal como el local, con la intención explícita de proporcionar una imagen de mayor contabilidad en los resultados, y tratar de responder a las demandas por una mayor democratización en el país.

¹⁰ Gómez Tagle Silvia. "Los partidos, las elecciones y la crisis". Primer informe sobre la democracia: México, 1988, Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (Coordinador.), Siglo XXI, México, 1988.

Al terminó del periodo 1970-1982 el gobierno de Miguel de la Madrid se encontró frente a presiones internas que reclamaban su decisión de dar cumplimiento estricto a los compromisos financieros adquiridos por México en el ámbito internacional. Desde un principio, el gobierno de la Madrid consideró el arreglo de la deuda externa como indispensable para restablecer la economía del país, por lo que se impuso el criterio de cumplir a toda costa con los compromisos con el FMI contenidos en la Carta de Intención firmada por el gobierno de López Portillo. Pero ese cumplimiento trajo como consecuencia inmediata algunos efectos negativos, en diversos aspectos económicos y sociales; en primera instancia, se aumento el déficit presupuestal del sector público y éste tuvo que recurrir al crédito interno, obligándose en consecuencia a dedicar gran parte del gasto al pago de intereses de la deuda interna.

Así pues, la deuda pública - externa e interna - absorbió los recursos del gobierno y lo imposibilitó para fomentar actividades económicamente productivas, lo cual a su vez impactó de manera negativa en el nivel de vida de la población. Esta situación, presente desde 1982, se agrava en 1985 con la caída de los precios internacionales del petróleo, el crecimiento de la inflación, la disminución de la producción industrial y las consecuencias sociales de los sismos de septiembre de ese año.

Por lo tanto, desde los primeros momentos del sexenio se manifestó la inconformidad de algunos sectores de la población hacia las drásticas medidas de autoridad adoptadas para combatir la crisis, el gobierno de Miguel de la Madrid estuvo sometido a presiones internas provenientes a tres sectores sociopolíticos:

- a) Los movimientos obrero y campesino
- b) Las organizaciones y partidos de izquierda
- c) Las organizaciones y partidos de derecha

A) En relación con el primero de esos sectores, se puede decir que prácticamente desde la instrumentación del PIRE en diciembre de 1982, las organizaciones obreras del país - tanto las independientes con las oficiales inscritas en el

Congresos del Trabajo - manifestaron su inconformidad hacia la política económica del nuevo gobierno, que dicho sea de paso, había sido reconocida por los principales funcionarios gubernamentales como generadora de un costo social sobre la clase trabajadora¹¹.

La inconformidad obrera se dirigió de manera particular a la política salarial, el aumento de precios y tarifas de los servicios públicos, la reducción y eliminación de subsidios, y la liberación de controles de precios de algunos productos de consumo general. Además de la oposición hacia las medidas gubernamentales, las organizaciones obreras presentaron un número creciente de propuestas alternativas para dar solución a la crisis; tanto la CTM como el Congreso del Trabajo formularon programas alternativos de política económica y social, y utilizaron el emplazamiento a huelga, incluso generalizado, como recurso de presión en defensa de sus reivindicaciones.

El movimiento campesino protagonizó también algunas presiones hacia la política económica, las cuales ocurrieron principalmente en las regiones centro y sur del país. Las demandas campesinas se dirigieron en especial contra el alza en los precios de los bienes de consumo básico y el transporte, la disminución de los estímulos y subsidios a la producción agrícola, la ineficiencia y corrupción de los funcionarios agrarios, los rezagos en la dotación, tenencia y restitución de tierras, y la represión en el campo¹².

B) Respecto al sector sociopolítico integrado por los partidos de izquierda (PPS, PST, PSUM, PMT y PRT), estos mantuvieron una crítica permanente hacia la política de austeridad del gobierno de Miguel de la Madrid, y ejercieron constantes precisiones mediante manifestaciones, mítines, bloqueo de carreteras, pero sobre todo a través de las campañas electorales, principalmente municipales. De manera general sus demandas se basaban en el argumento de que, según decían, cuando se ha llevado a la práctica ese tipo de política económica, se ha depositado en la clase trabajadora todo el peso

¹¹ Miguel Basañez, *El pulso de los sexenio*, op. Cit., pp 85-86

¹² *Ibid.*, pp 88.

de la crisis y se ha contribuido a empeorar tanto la situación del empleo como la distribución del ingreso, al favorecer exclusivamente a los grandes monopolios y oligopolios.

Entre la extensa lista de demandas que los partidos de izquierda presentaron ante el gobierno, cabe destacar las siguientes; impulsar una profunda reforma fiscal que grave a las utilidades del capital, derogar el IVA, eliminar los subsidios a las empresas privadas, establecer severos controles ala intervención extranjera, romper con el FMI y declarar la moratoria de los pagos de la deuda externa, establecer el control generalizado de cambios monetarios, nacionalizar la industria alimentaria, químico-farmacéutica y el comercio exterior, incrementar el gasto social, democratizar al Distrito Federal a través de la elección popular del gobierno capitalino, lograr la desaparición del presidencialismo, crear un organismo calificador de los resultados electorales con absoluta independencia del poder ejecutivo, reconocer la existencia de presos políticos y su liberación, proporcionar información veraz sobre la ubicación de las personas desaparecidas por motivos políticos; etc.

C) Por l que hace a las presiones de organizaciones y partidos de la derecha; durante el sexenio de Miguel de la Madrid aquellas giraron principalmente en torno a los siguientes aspectos que esos grupos consideraron cuestionables; la capacidad política-económica del gobierno para manejar la crisis, el liderazgo del régimen en la política nacional; las formas y procedimientos de la democracia en el sistema política mexicano; y la seguridad, paz y libertad existentes en el país.

En el plano específico, los planteamientos de la derecha consistieron en: promover el incremento y ampliación del capital nacional, eliminar las barreras al libre flujo del comercio y el capital; liberalizar o privatizar las empresas publicas; condicionar y delimitar la intervención económica - productiva del sector publico; excluir y desorganizar políticamente a la izquierda; articular y contener las demandas de reivindicación social de los trabajadores¹³.

¹³ Ibid., p. 93.

Es de particular importancia tomar en cuenta la fuerza adquirida por los grupos de derecha integrados mayoritariamente por las clases medias, en respuesta al reciente procesos de crisis económicas que los gobiernos de Echeverría y López Portillo no pudieron detener, y que se traducían en una cada vez mas grave crisis de legitimidad política y de confianza de la sociedad civil en el sistema político; y bajo esta perspectiva los grupos conservadores intensificaron sus campañas políticas canalizando en su favor el descontento contra el grupo en el poder. Es también significativo el incremento de la actividad política de la Iglesia católica mexicana, pues a parte de que en ese periodo aumento la presión que había ejercido desde tiempo atrás hacia el gobierno en un afán muchas veces manifiesto por dar fin a la situación jurídica que la ha mantenido al margen de la vida política, a partir del sexenio de Miguel Alemán, la Iglesia católica adoptó una actitud partidista y participo, abierta o verdaderamente, en favor de los partidos de oposición, de la derecha en el norte del país y de la izquierda del sur.

Entre los medios de presión utilizados por las organizaciones y partidos de derecha, uno de los mas frecuentes ha sido la amenaza de desobediencia civil particularmente en el pago de impuestos, las movilizaciones políticas en forma de plantones y manifestaciones frente a edificios públicos, huelgas de hambre, ocupaciones de palacios municipales, así como los bloqueos de carreteras, puentes y avenidas importantes.

La crisis económica persistente durante casi tres sexenios ejerció un impacto negativo sobre el grupo político en el poder, agravando su crisis de legitimidad y la pérdida de confianza de algunos sectores sociales, tanto de derecha como de izquierda, que antes otorgaban sus votos a favor del partido oficial y que ahora se decidieron a buscar otras opciones partidistas ante lo que consideraron el creciente desprestigio del PRI.

Por el lado de la derecha, el principal partido beneficiado de esta situación fue el PAN, el cual obtuvo significativas victorias electorales en algunos estados del norte del país, victorias que se han considerado como un síntoma de la

desaprobación ciudadanas hacia las políticas gubernamentales, pues, “el auge del PAN se debe menos a su popularidad como opción política que al hecho de haber emergido como receptor de votos destinados a rechazar y presionar al PRI”¹⁴. Por otra parte, con buena parte del sector empresarial, de grupos conservadores de jerarquías de la Iglesia católica, el PAN pudo canalizar a su favor el reclamo ciudadano por una democracia electoral más transparente, en las regiones urbanas del norte y centro del país.

Los partidos políticos hacia la sucesión presidencial: la crisis económica persistente durante casi tres sexenios ejerció un impacto negativo sobre el grupo político en el poder, agravando su crisis de legitimidad y la pérdida de confianza de algunos sectores sociales, tanto de derecha como de izquierda, que antes otorgaban sus votos a favor del partido oficial y que ahora se decidieron a buscar otras opciones partidistas ante lo que consideraron el creciente desprestigio del PRI.

Por el lado de la derecha, el principal partido beneficiario de esta situación fue el PAN, el cual obtuvo significativas victorias electorales en algunos estados del norte del país, victorias que se han considerado como un síntoma de desaprobación ciudadana hacia las políticas gubernamentales pues “el auge del PAN se debe menos a la popularidad como opción política que al hecho de haber emergido como receptor de votos destinados a rechazar y presionar al PRI”. Por otra parte, con el apoyo de buena parte del sector empresarial y de grupos conservadores de la jerarquía de la iglesia católica, el PAN pudo canalizar a su favor el reclamo ciudadano por una democracia electoral más transparente, en las regiones urbanas del norte y centro del país.

Este auge del PAN, manifiesto sobre todo a partir de las elecciones de 1985, ha dado como resultado el surgimiento dentro de su organización interna, de un nuevo grupo de personas que propusieron una participación más activa de su partido en los procesos electorales, frente a la tradicional pasividad de los panistas de larga militancia. El neopanismo, como se ha llamado a la nueva corriente provocó algunas fricciones con los panistas de la nueva guardia, pero al fin logró

¹⁴ Loaeza Soledad, El llamado de las urnas, op. Cit., pp. 85.

imponerse y fue claramente reforzado por la mayoría de los militantes de su partido en noviembre de 1987, durante la Convención Nacional del PAN celebrada con el fin de designar al candidato presidencial. En esta ocasión obtuvo el triunfo de Manuel J. Clouthier venciendo en la primera votación por una considerable mayoría a sus dos oponentes, Jesús González Schmall y Salvador Rosas Magallón, en un hecho sin antecedentes en la historia del PAN.

Clouthier era un empresario originario de Sinaloa que había mostrado ser muy dinámico como participante en la política empresarial desde 1967, labor que lo llevó a ocupar la presidencia de COPARMEX y después, en 1980, la del Consejo Coordinador Empresarial, precisamente en los momentos más difíciles de la economía lopezportillista y cuando fue decretada la nacionalización bancaria. La carrera política de Clouthier dentro del PAN se inició posteriormente y en 1986 conquistó la nominación como candidato a la gubernatura de Sinaloa; por ello fue significativo su rápido ascenso a las filas del PAN debido en buena parte a su carisma personal y al dinamismo que impartía a sus acciones políticas. Durante su campaña electoral por la Presidencia de la República dio muestra de ese dinamismo y le otorgó al PAN una imagen activista como partido de oposición que no había tenido a lo largo de su historia.

Tendencias reformistas del PRI: Dentro del PRI se manifestó la división, que en este caso sí condujo a la escisión partidista, y que constituyó uno de los hechos políticos más sobresalientes de la sucesión presidencial para el sexenio 1988-1994. A mediados de 1986 se formó un grupo de priistas del ala izquierda que integraron el Movimiento de Renovación Democrática, encabezados por Porfirio Muñoz Ledo, ex presidente del PRI, y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, exgobernador de Michoacán e hijo del presidente Lázaro Cárdenas. Los integrantes de este movimiento político, conocido luego bajo el nombre de "Corriente Democrática", al tiempo que afirmaban que no pretendían separarse del PRI, criticaron abiertamente la manera en que el partido realizaba la selección interna de sus candidatos para las contiendas electorales, y en particular proponían que se hicieran en forma competitiva el proceso de selección del candidato presidencial. Los dirigentes de la Corriente Democrática consideraban

que el PRI debería eliminar el tapadismo por anacrónico, sustituirlo por un calendario preestablecido para que los aspirantes a la sucesión presidencial se registraran como precandidatos, y en caso de tener cargos públicos renunciarán a ellos.

El reclamo de la Corriente Democrática fue atendido, al menos en parte, mediante un procedimiento hasta entonces desusado; en junio de 1987, el Comité Ejecutivo Nacional del PRI convocó a seis de sus miembros a comparecer ante el congreso y exponer frente a la opinión pública, por medio de la televisión, los puntos de vista acerca de los grandes problemas nacionales. Lo significativo de aquellas comparecencias consistía en que por primera vez los aspirantes priístas a la sucesión presidencial se reconocían públicamente como tales sin incurrir por ello en indisciplinas hacia su partido, sino que por el contrario, el mismo PRI, los invitaba a manifestar sus aspiraciones presidenciales ante la opinión pública¹⁵.

Al llegar a la fecha de postulación, el 4 de octubre de 1987, el presidente del PRI, Jorge de la Vega Domínguez dio a conocer el nombre de la persona elegida como candidato del partido a la Presidencia, Carlos Salinas de Gortari, en aquellos momentos secretario de Programación y Presupuesto, y uno de los tres aspirantes a quienes la prensa nacional se refería con mayor insistencia (los otros dos eran Manuel Bartlett y Alfredo del Mazo). Pero aquella selección no fue satisfactoria para la corriente Democrática, quienes abandonaron el PRI y se dispusieron a elegir a su propio candidato, que resulto ser Cuauhtémoc Cárdenas.

La difícil unidad de izquierda: a diferencia de lo que ocurre en la oposición de la derecha en donde solo existen dos partidos políticos (PAN y PDM) claramente diferenciados entre sí y con respecto al PRI, la izquierda se ha caracterizado por su falta de unidad, manifiesta en sus movimientos de acercamiento y de distanciamiento entre unos grupos y otros, lo cual produce confusión al electorado y a veces a sus propios militantes; a veces a la izquierda de oposición (PSUM, PRT, PMT) se ha identificado con la izquierda de oposición moderada (PPS y PST) y con los sectores democráticos del PRI, en cambio en otras ocasiones, esta última fracción de izquierda se ha aliado a la derecha en su

¹⁵ Bazañez Miguel. El pulso de los sexenios, op. Cit., pp.102-103

lucha por la democracia política. Por lo tanto al acercarse las elecciones de 1988, los dirigentes de los partidos de izquierda consideraron la unidad como algo necesario, sobre todo tomando en cuenta los avances electorales de la derecha en 1985 y 1986.

Sin embargo los proyectos unitarios de la izquierda no llegaron a hacerse efectivos en la medida deseada, y solo consiguieron agruparse en dos grandes tendencias, una alrededor del Partido Mexicano Socialista (PMS) creado en mayo de 1987, y otra en torno al PRT. Por otra parte, durante el proceso electoral 1987-1988, el PPS y el PARM (que hasta entonces habían apoyado invariablemente a los candidatos presidenciales del PRI) y el PST (que coincidía con los planteamientos del nacionalismo revolucionario del partido en el poder) no estuvieron de acuerdo con el candidato priísta, por lo que decidieron postular a Cuauhtémoc Cárdenas. Además, el PST cambio su nombre por el de Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). De esta manera, PARM, PPS y PFCRN pretendían garantizar mediante la postulación de Cárdenas una copiosa votación que les permitiera mantener su registro, pero además quizá lo más importante, el hecho de contar con el hijo de Lázaro Cárdenas confería a su lucha política una fuerza ideológica muy significativa frente a la difícil situación en que se encontraban las clases trabajadoras.

Por otra parte, la unión partidista encabezada por el PMS, en el que se integraba el PSUM y el PMT, decidió elegir el candidato mediante un sistema novedoso de elecciones primarias directas y abiertas, en el que resultó triunfador Heberto Castillo, quien proponía un radical programa de acción política. El PRT por su parte volvió a postular a Rosario Ibarra de Piedra, y se basó en el principio en una línea de resistencia y desobediencia civil; pero al avanzar al proceso electoral la retórica candidata perredista fue subiendo de tono hasta colocarse en una posición de gran radicalismo frente al gobierno, posición que hizo extensiva en su propio partido al expulsar a un grupo de militantes que sostenía la conveniencia de postular como candidato a Cuauhtémoc Cárdenas.

En síntesis, el panorama de los partidos políticos en México, presentaba en 1988 características muy diferentes al observado en mucho tiempo en contiendas

por la sucesión presidencial; más aún, no solo se manifestaba una enconada lucha por el poder por parte de la oposición, ahora más fuerte y diversa (por primera vez un sector de la oposición de izquierda que aparecía como un bloque unificado y en contra del PRI), sino que al interior de los partidos más fuertes se presentaba un singular fenómeno de renovación que auguraba una contienda electoral mucho más competitiva. Así pues, tal perspectiva representaba un serio peligro para el partido que había pertenecido en el poder desde su fundación en el poder desde su fundación hacía más de cincuenta años. Pero en el fondo de todo estaba la crisis económica, con el más agudo acicate del despertar político de la nación.

El papel del Pacto de Solidaridad Económica en el proceso electoral. El año de 1987 fue el peor de todos los que vivió el país desde que se manifestó la crisis; como se describe mas adelante en el partido dedicado a la economía, ese año se inicio con una inflación muy alta y el deslizamiento acelerado de la paridad cambiaría que devaluó el peso 105% respecto al año anterior, y esa situación condujo a impulsar estrategias de parte del gobierno que a fin de cuentas no pudo evitar el desplome de la economía; ante las dificultades para proteger el ahorro disminuyendo al mismo tiempo las tasas de interés, se penso en la Bolsa de Valores como mecanismo de protección al ahorro y se alentaron las inversiones hasta convertir a las acciones bursátiles en símbolo de confianza. Pero sobrevino la caída de la Bolsa de Valores afectando a decenas de miles de ahorradores se desplomo de nuevo la confianza ciudadana en la políticas económicas gubernamentales.

Los indicadores ya conocidos de la crisis se magnificaron: la inflación, fuga de capitales, desintermediación financiera de los bancos, enormes perdidas de dinero, devaluación; en noviembre de 1987 todo parecía indicar que el presidente Miguel de Madrid no podría cumplir su promesa de evitar la crisis financiera a fines de sexenio.

La desesperada situación obligo al gobierno a establecer un programa antiinflacionario urgente y radical que se dio a conocer como Pacto de Solidaridad Económica, fundamentado en la concentración entre el gobierno federal y los tres

principales sectores de la sociedad (obrero, campesino y empresarial) y con la meta prioritaria de abatir la inflación, pero dentro del marco dispuesto por el gobierno de no tocar los aspectos relativos al pago de la deuda externa. El pacto de Solidaridad Económica, cuyos puntos específicos se describirían más adelante, fue considerado por algunos críticos del sistema como "electorero", es decir que, según se decía, se había diseñado como un apoyo al gobierno de Miguel de la Madrid al candidato del PRI, y que una vez logrado el triunfo electoral de este, el pacto se vendría abajo. Sin embargo a la larga continuidad, y aun cierta eficacia del programa antiinflacionario, demostró que el rumor no tenía fundamentos. De todos modos, es muy posible que el Pacto haya inclinado a favor del PRI el voto ciudadano que estaba en riesgo de perderse.

2.2 Análisis e integración de la Comisión Federal Electoral

Los precedentes de las elecciones federales de 1988, desde la misma creación de la nueva ley Federal Electoral cobijada en el llamado Código Federal Electoral - que viene a sustituir a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LFOPPE - fue el marco jurídico y político en que se llevo a cabo el proceso electoral mas controvertido y cuestionado de la historia política de nuestro país.

El voto por primera vez se instrumentó como el mecanismo idóneo para manifestar un "ya basta" al partido oficial por el mal manejo político y económico de la nación. Este malestar generalizado se depositó en las urnas, en donde estas, fueron el centro de acopio y recepción del descontento de la mayoría de los mexicanos, mas sin embargo, no así el manejo ya premeditado por el gobierno que vislumbro la situación de ver amenazada seriamente su hegemonía de partido mayoritario, y que previendo cualquier contingencia no dudo en "cayar al sistema" al ver que las cifras numéricas no favorecían a su partido y si al candidato de la coalición Cuauhtémoc Cárdenas.¹⁶

¹⁶ Hasta nuestros días es cuestionado el triunfo del candidato del partido revolucionario institucional Carlos Salinas de Gortari. Aunque las cifras oficiales muestran un PRI con el mayor numero de votación, el simple hecho de callar o cayr con "y" al sistema y tratar de enmendar el

Esta nueva Ley que enmarco el escenario electoral, que cerca de encontrar mejoras en las reglas del juego genero retrocesos que la extinta LFOPPE si contemplaba y en materia electoral era superior¹⁷, obedecían al desafío que representaban o solo los viejos o los nuevos partidos, sino, la naciente agrupación aglutinada en el Frente Democrático Nacional (FDN) que amenazo seriamente en arrebatarle legítimamente el poder a el partido de gobierno. Por eso el Código Federal Electoral y la integración de su Consejo General fue el soporte legal de el gobierno con que las elecciones federales de 1988 se desarrollaron.

“A raíz de la reforma de 1986, la Comisión Federal Electoral quedo integrada de la siguiente manera: el secretario de Gobernación, un diputado, un senador 16 representantes del PRI, 4 del PAN, dos del PSUM y uno de cada uno de los otros partidos (Código Federal Electoral). Total, un desequilibrio absoluto y una imposibilidad, de entrada, de imparcialidad¹⁸.

Efectivamente un total desequilibrio que analizaremos al representar gráficamente la integración del Consejo General, y la fatal parcialidad del gobierno en afanarse por argumentar que esa integración era el reflejo de su fuerza política.

error conduciendo a los candidatos y representantes de los partidos a un centro de computo “alterno” al que recibía la información original genero y ratifico la duda, de que el fraude estaba perpetrado no desde la misma composición inequitativa de los organismos electorales no desde el inicio del proceso electoral, sino un fraude total que tenia previsto todo, pues el gobierno sabia que el poder háyase lo que se haya debía conservar a toda costa este, y Manuel Barlett presidente del Consejo General y Secretario de Gobernación no dudo en hacerlo efectivo.

¹⁷ Por citar un ejemplo: La LFOPPE otorgaba a los partidos políticos debidamente registrados el ser representados equitativamente, es decir, un comisionado por cada partido político con derecho a voz y voto y la nueva ley (Código Federal Electoral) que visualizo que los partidos opositores aumentarían y que ponían en riesgo el control d la nueva comisión, restringió esa representatividad. Por lo tanto comparando el Código Federal Electoral en la LFOPPE ésta si otorgaba condiciones de igualdad en las decisiones de los organismos electorales.

¹⁸ Alcocer V. Jorge Elecciones, Dialogo y Reforma México, 1994/I Editorial: Nueva Alianza, 1995

Representación gráfica de la Comisión Federal Electoral en las elecciones federales de 1988.

- I. Un Comisionado del Poder Ejecutivo
 - El Secretario de Gobernación (quien lo preside)
- II. Dos comisionados del Poder Legislativo
 - Un comisionado de la Cámara de Senadores - Senador
 - Un comisionado de la Cámara de Diputados - Diputado
- III. Comisionados de los Partidos Políticos con registros
 - 5 Partido Acción Nacional
 - 16 Partido Revolucionario Institucional
 - 1 Partido Popular Socialista
 - 1 Partido Demócrata Mexicano
 - 2 Partido Mexicano Socialista
 - 1 Partido del Frente cardenista de Reconstrucción Nacional
 - 1 Partido Revolucionario de los Trabajadores
 - 1 Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- IV. Secretario Técnico *
- V. Director del Registro Nacional de Electores *

*Con Derecho a voz pero sin derecho a voto

*Nota: el numero asignado a cada partido es el resultado que determino el porcentaje d votación nacional en la elección inmediata anterior para diputados electos por el principio de mayoría relativa

* El numero de comisionados de los partidos políticos obedece a los siguientes términos

I. 1.5 % y 3% votos = 1 comisionado

II. 3% y 6% votos = 1 comisionado adicional o 2do

III. 6% = Tantos comisionados como % de votos contuviera al 3%
No. comisionados = % votos / 3

IV. Máximo DE comisionados por partido 16

**Comisiones Locales Electorales
(CLE)**

- I. Dos comisionados designados por el presidente de la CFE
 - Un Presidente
 - Un Secretario
 - II. Comisionados de los Partidos Políticos en los mismo términos que en la CFE
- Todos con derecho a voz y voto.

**Comisiones Distrital Electorales
(CDE)**

- I. Dos comisionados designados por el presidente de la CFE
 - Un Presidente
 - Un Secretario
 - II. Comisionados de los Partidos Políticos en los mismo términos que en la CFE
- Todos con derecho a voz y voto.

fuelle: Cuadros gráficos tomados del Maestro Pablo Javier Becerra Chávez.

**Actos Posteriores a la Jornada Electoral
Recepción de la paquetería electoral.**

El Presidente de la Mesa Directiva de Casilla (MDC) debía hacer llegar el paquete electoral al CDE en:

- a) 36 horas: casillas rurales
- b) 24 horas: casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera de distrito
- c) 12 horas: casillas urbanas ubicadas en cabecera de distrito

Una novedad de éste código es la inclusión de un capítulo que detallaba los procedimientos para la recepción de los paquetes por los CDE y la información preliminar de los resultados.

El presidente del CDE daría lectura a los resultados consignados en las actas de computo a medida que llegaran los paquetes. Una vez terminado esto se fijaban en el exterior del CDE los resultados y se comunicaban a la CLE y a la CFE.

El CDE realizaba el computo distrital el domingo siguiente al día de la elección, de la siguiente manera:

1. Se abrían los paquetes sin muestra de alteración. Si los resultados de las actas coincidían se integraban al computo distrital.
2. Si los resultados de la actas no coincidían o no existía acta final de escrutinio y cómputo, ni en el paquete ni en poder del CDE, se realizaba el escrutinio y voto de esa casilla, levantándose su acta individual. Ese resultado se integraba al computo distrital.

No se detallaba (cosa que si hacia la LFOPPE) lo que ocurría con los paquetes con muestra de alteración, por lo que puede suponerse que no se computaban.

Para los paquetes con escrito de protesta el CDE ya no evaluaba si se podían aplicar las causales de nulidad. Los partidos debían interponer un recurso de queja para solicitar la nulidad de la o las casillas. El CDE integraba este recurso al expediente distrital y remitía una copia al Tribunal de lo Contenciosos Electoral (TRICOEL), el cual resolvía sobre su procedencia.

Actos posteriores a la Jornada Electoral

El CDE remitía los expedientes de las elecciones de diputados d M.R y e R.P. a la CFE; una copia de ésta última se enviaba a la CL de la cabecera de circunscripción plurinominal para el computo respectivo. Ahora seria la CFE la que extendería la constancia de mayoría a los candidatos a diputados de M.R. Esta constancia no se otorgaba cuando:

1. El TRICOEL. El resolverá la procedencia del recurso de queja
2. La CFE presumiera que se dieron las causales de nulidad.

El expediente de la elección de senadores pasaba ala CL, la cual expedía la constancia de mayoría a la formula ganadora, a exección de los casos en que el TRICOEL resolviera la procedencia del recurso de queja.

El expediente de la elección presidencial era enviado a la Cámara de Diputados para su calificación, con copia a la CFE y, de haberse impuesto recurso e queja, al TRICOEL

La CFE expedía a cada partido las constancias de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, lo que infomaba al Colegio Electoral.

Nulidad de la Votación en el Código de 1987

Las causales para nulidad de la votación de una casilla son similares a las de la ley de 1977.

Recursos Electorales en el Código de 1987. Etapas de la Jornada Electoral y posterior a ella.

Nulidad de una Elección:

1. Cuando los motivos de nulidad de casilla se declaren existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito uninominal.
2. Cuando exista violencia generalizada en un Distrito Electoral.
3. Cuando se hallan cometido violaciones substanciales durante la jornada, y se demuestre que son determinantes en el resultado.

Se entiende por violaciones substanciales:

- a) La realización de los escrutinios y el cómputo en lugares distintos a los determinados por el CDE.
- b) La recepción de la votación en fecha distinta.
- c) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los de ley.

4. Cuando en un 20% de las secciones electorales de un Distrito:

- a) Se hubiere impedido el acceso a las casillas de los representantes de los partidos o de los candidatos, o se les hubiera expulsado sin causa justificada.
- b) No se hubiera instalado una casilla.

5. Cuando el candidato a diputado de mayoría relativa triunfador no reúna los requisitos de elegibilidad previstos por la ley.

Escrito de protesta (durante la jornada)	Resultados del acta de escrutinio y computo de las casillas por presuntas violaciones durante la jornada electoral.	Representante (s) de los partidos y los candidatos.	MDC CDE	Durante la jornada electoral dentro de los tres días siguientes.	Ninguno. Este escrito es antecedente para resolver sobre el recurso de queja.	326
Queja (posterior a la jornada)	Resultados del acta de computo distrital para obtener la declaración de la nulidad de una o varias casillas o de un distrito.	Partidos políticos	CDE (que lo remite al TRICOEL)	Dentro de los cinco días siguientes al del computo distrital.	TRICOEL Ordenar a la CFE no expedir las constancias de mayoría a candidatos a diputados de mayoría relativa de asignación de diputados de representación proporcional. Ordenar a las CLE no expedir constancias de mayoría a candidatos a senadores. La nulidad de casilla o de una elección sería declarada por los Colegios Electorales.	313,314,316,326,327,328,329,330,335,338.

Fuente: Becerra Chávez Pablo Javier

El registro de partidos en el Código de 1987

1. Este Código desaparece la figura de registro condicionado y solamente mantiene el registro definitivo (aunque por supuesto no le llama así), en los mismos términos de la LFOPPE.

2. Se mantiene la figura de Asociaciones Políticas Nacionales en los mismos términos de la LFOPPE.

Perdida del registro

3. Se mantiene el criterio del 1.5% en una sola elección y los siguientes cuatro de la LFOPPE. Las dos novedades son :

3.1 Se elimina la causal de no presentarse sus presuntos Diputados al Colegio Electoral.

3.2 Se introducen dos nuevas causales :

a) No publicar o difundir su plataforma electoral mínima.

b) Aceptar expresamente propaganda del exterior y de ministros de culto de cualquier religión.

4. La facultad de otorgar o cancelar el registro a los partidos políticos continúan estando en manos de la Comisión Federal Electoral.

Organo encargado del Registro Nacional de Electores

Código de 1987

Registro Nacional de Electores (RNE)

El Director es nombrado por el Presidente de la Comisión Federal Electoral.

Comités de vigilancia:

- a) Nacional
- b) Estatal
- c) Distrital

En cada uno de ellos hay un representante por cada partido.

Prerrogativas de los Partidos Políticos
Código de 1987

1. Acceso permanente a radio y televisión.
2. Exención de impuestos.
3. Franquicias postales y telegráficas
4. Financiamiento Publico

El Código de 1987 sustituyó los puntos 4.2 y 4.3 de la LFOPPE de 1997 * por el financiamiento publico directo que se distribuía entre los partidos con un criterio de proporcionalidad.

* **4.2** medios adecuados para las tareas editoriales (papel, impresión, medios para sostener su cuerpo de redactores, espacio en la publicación de la CFE. **4.3** contar en forma equitativa durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos materiales para sus actividades (folletos, carteles, mamparas, locales para reuniones etc.

2.3 Las elecciones federales de 1988

Las elecciones de 1988 se desarrollaron en un clima político marcado por los conflictos internos del PRI y el surgimiento de un nuevo liderazgo que habiendo emergido del propio seno de ese partido, se mostraba ahora con una fuerza independiente y capaz de aglutinar a varios grupos de izquierda, como efectivamente se había visto en la cantidad de seguidores que logro reunir Cuauhtémoc Cárdenas en el zócalo de la Ciudad de México. Pero con todo, ni los dirigentes de este nuevo movimientos ni los del partido oficial pudieron prever la importancia que tendría el voto ciudadano el día 6 de julio, pues nunca antes las elecciones federales llegaron al nivel de competencia que alcanzaron las de 1988.

El 6 de julio fue un día muy largo para toda persona vinculado con el proceso.

Los medios de comunicación anunciaron que en casi todas las casillas electorales se siguieron los pasos marcados por la ley y que la votación dio comienzo a las 8:00 de la mañana, y a esa hora se instaló la Comisión Federal Electoral (CFE) en sesión permanente, como responsable de vigilancia del proceso. Pero desde las 10:00 horas empezaron a correr informaciones sobre dificultades en algunas casillas, y a lo largo del día fueron creciendo las protestas de los partidos de oposición que argumentaban irregularidades y fraudes. En las oficinas del PFCRN se informó que Cuauhtémoc Cárdenas daría una conferencia de prensa a las 18:00 horas para anunciar las acciones que se habrían de seguir ante el fraude electoral. Por su parte, el PAN había montado en un hotel de la Ciudad de México una sala de prensa muy bien equipada y se esperaba que Manuel J. Clouthier informara sobre el desarrollo de las elecciones.

Avanzada la tarde, los candidatos de oposición se reunieron para planear una estrategia de protesta y acordaron presentarse juntos ante la Secretaría de Gobernación y, a pesar de que la jornada electoral no había terminado, pues, en muchas casillas aún se seguía votando, en opinión de esos candidatos ya había suficientes elementos para protestar ante las autoridades electorales. Para esos momentos era evidente que la jornada electoral de ese día había sido la mas

vigilada por los partidos de oposición y la mas observada por la prensa internacional en toda la historia del país. Como nunca antes los partidos de oposición se preocuparon por tener representantes en una gran cantidad de casillas electorales y no solo los partidos; sino muchos otros grupos sociales, estaban atentos ante posibles violaciones.

Aproximadamente a las seis de la tarde, el Registro Nacional de Electores hizo un anuncio sorpresivo: el centro de computo de los votos se había caído y ante tal situación, la CFE entró en receso. Con el propósito de tener los primeros resultados de las elecciones en la noche del mismo día 6 de julio, se había montado un sistema computarizado diseñado por tal manera que los resultados de cada uno de los 300 distritos serían comunicados por vía telefónica al Registro Nacional de Electores y éste a su vez los debía enviar al centro de cómputo, donde se procesarían y se registrarían al Registro para ser luego enviados a la CFE desde donde se darían a conocer públicamente. Al mismo tiempo, el sistema contemplaba que los partidos podrían tener acceso al conjunto de ocho terminales de computadora a través de los cuales se les enviaría la información¹⁹. En términos de la jerga computacional, aquel complejo sistema de redes de comunicación se cayó, debido a que, según explicaron las autoridades electorales, se congestionaron las líneas telefónicas y se descompusieron las maquinas; sin embargo, para los partidos de oposición la caída del sistema no era argumento creíble.

A las seis de la tarde se presentaron ante la CFE tres de los candidatos de oposición: Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel Clouthier y Rosario Ibarra de Piedra, seguidos de una multitud que instalo un "plantón" a las puertas de la Secretaría de Gobernación. El propósito de los candidatos era entregar al presidente de la CFE un documento que titularon "Llamado a la legalidad", en el que se demandaban el respeto a la voluntad popular expresada por el voto y la legalidad del proceso electoral; las autoridades electorales no estuvieron de acuerdo con el documento

¹⁹ Sánchez Gutiérrez Arturo. "La contienda electoral". Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político, Jaime González Graf, Compilador, Instituto Mexicano de Estudios Políticos y Edit. Diana, México, 1989, pp. 105-114

pues consideraba que se estaba prejuzgando el proceso electoral antes de los resultados definitivos.

Esos resultados fueron anunciados el día 13 de julio, después del computo que se realizó en todo al país a partir del día 10, y fueron los siguientes:

Carlos Salinas de Gortari	50.36%
Cuauhtémoc Cárdenas S.	31.12%
Manuel J. Clouthier	17.06%
Gumersindo Magaña	1.04%
Rosario Ibarra de Piedra	0.42%

La distribución numérica de diputados de mayoría relativa fue:

PRI	249 diputados
PAN	31 diputados
PARM	5 diputados
Alianzas cardenistas	15 diputados

La distribución numérica de los senadores de los escaños del Senado fue:

PRI	60 senadores
PFCRN	4 senadores

Aquellos resultados fueron sorprendidos por varias razones: en primer lugar por el alto nivel de abstencionismo que registro 49.72%, sobre todo tras la gran movilización política que se había dado durante las campañas y que prometía una copiosa votación. En segundo lugar llamo la atención la popularidad alcanzada por Cuauhtémoc Cárdenas, cuya votación doblo la de Manuel J. Clouthier, desplazando al PAN como segunda fuerza electoral al menos en lo relativo a la candidatura presidencial, pues por otra parte el PAN obtuvo el mayor numero de

diputados de mayoría relativa. En tercer lugar, el resultado más impresionante de las elecciones de 1988 fue la pérdida de votos del PRI en todos los niveles, pues después de haber obtenido 70.99% de los votos para presidente de la República en 1982, ahora solamente alcanzó el 50.36%. Por primera vez, un candidato, por primera vez en su historia el PRI llegó a la frontera del 50% de la votación y, también por primera vez, un candidato de la oposición logró llegar y aun rebasar 30% de la votación nacional. Por otro lado, el rápido avance del neocardenismo también resultaba significativo si se le compara con el PAN, que en sus cincuenta años de vida no había podido alcanzar el 17% de votos que obtuvo esta vez.

Además, la elección del 6 de julio de 1988 aportó un cambio significativo en la distribución geográfica del voto, pues se profundizó la tendencia de la competitividad en el Distrito Federal, en donde el PRI pocas veces había rebasado el 50% de la votación; en esta ocasión la elección a favor del partido oficial cayó hasta niveles de 20%, al grado de quedar en una posición de minoría absoluta frente al PAN y al neocardenista.

Un elemento más que debe agregarse a la lista de sucesos políticos que se daban por primera vez en ese parteaguas histórico que constituyó el año de 1988. Al rendir su último informe de gobierno ante el Congreso de la Unión, el presidente De la Madrid se encontró frente a un hecho inesperado e inconcebible hasta entonces en un acto presidencialista; los congresistas de la oposición interrumpieron en varias ocasiones la lectura del informe, tratando de entablar un diálogo directo con el presidente. La situación era espectacular y causó gran conmoción no sólo en el interior del recinto, sino en todo el país en general, dada la amplia difusión de la ceremonia y el interés nacional por escuchar el informe en las críticas circunstancias por las que atravesaba la nación.

Miguel de la Madrid detuvo la lectura del documento en las doce ocasiones en que fue interrumpido, mientras que el presidente del Congreso trataba de rebatir argumentos legales a los diferentes miembros de la oposición que, una y otra vez, pedían la palabra o simplemente se dirigían al presidente de la República, argumentando a su vez, que ningún miembro del congreso puede ser impedido de expresar, en el recinto parlamentario, libremente sus opiniones.

Aparentemente existía la duda de si un miembro del Congreso estaba en su derecho de tratar de entablar un dialogo durante a la celebración de un acto de tal naturaleza, que además se consideraba protocolario pues la lectura del informe presidencial no es obligatoria y la Constitución tan sólo alude a la presentación de un informe por escrito.

Después de insistir inútilmente en el dialogo con presidente, la oposición de la izquierda decidió abandonar el recinto legislativo, mientras que la oposición de derecha reclamaba al presidente su participación en el fraude que según decían se había cometido en las elecciones pasadas. Por fortuna, la situación no paso de una serie de enfrentamiento verbales que al fin fueron acallándose hasta permitir que Miguel de la Madrid terminara la lectura del informe. Sin embargo, aquel desusado acontecimiento parecía demostrar que el sistema político mexicano estaba entrando a una nueva era.

**Votación para presidente por entidad federativa
1988**

Entidad	Absolutos			Total	Relativos		
	PRI	PAN	FDN		PRI %	PAN %	FDN%
Aguascalientes	84,800	47,997	31,452	168,899	50.2	28.4	18.6
Baja California Norte	151,739	100,951	152,203	413,953	36.7	24.4	36.8
Baja California Sur	46,267	16,273	22,028	85,643	54.0	19.0	25.7
Campeche	82,293	14,364	18,920	116,107	70.9	12.4	16.3
Coahuila	178,147	50,349	96,896	328,239	54.3	15.3	29.5
Colima	46,549	14,404	34,778	97,316	47.8	14.8	35.7
Chiapas	591,786	22,319	42,326	658,195	89.9	3.4	6.4
Chihuahua	284,896	199,334	34,858	521,995	54.6	38.2	6.7
Distrito Federal	791,531	639,081	1' 400,148	2'904,163	27.3	22.0	48.2
Durango	226,822	60,546	67,081	356,446	63.6	17.0	18.8
Guanajuato	319,798	217,420	1597,51	726,312	44.0	29.9	22.0
Guerrero	309,202	12,450	182,766	510,797	60.5	2.4	35.8
Hidalgo	273,041	24,638	118,643	421,893	64.7	5.8	28.1
Jalisco	508,407	367,350	283,240	1'194,247	42.6	30.8	23.7
México	694,451	380,784	1'196,728	2'331,479	29.8	16.3	51.3
Michoacán	142,700	63,188	392,051	614,899	23.2	10.3	63.8
Morelos	93,869	20,699	160,439	278,208	33.7	7.4	57.7
Nayarit	116,079	11,731	75,199	205,214	56.6	5.7	36.6
Nuevo León	507,524	166,915	26,941	704,156	72.1	23.7	3.8
Oaxaca	400,833	29,111	189,919	628,155	63.8	4.6	30.2
Puebla	781,085	107,718	192,645	1'091,658	71.6	9.9	17.6
Querétaro	150,783	46,251	37,633	238,058	63.3	19.4	18.8
Quintana Roo	61,973	9,138	22,682	94,322	65.7	9.7	24.0
San Luis Potosí	259,625	80,473	33,497	380,418	68.2	21.2	8.8
Sinaloa	317,029	2'000,66	104,517	623,904	50.8	32.1	16.8
Sonora	281,464	85,579	40,937	410,386	68.6	20.9	10.0
Tabasco	199,166	14,078	53,406	268,071	74.3	5.3	19.9
Tamaulipas	279,041	46,589	141,547	470,309	59.3	9.9	30.1
Tlaxcala	110,780	10,818	57,034	184,000	60.2	5.9	31.0
Veracruz	948,971	78,982	470,534	1516,257	62.6	5.2	31.0
Yucatán	206,375	95,950	4,964	307,657	67.1	31.2	1.6
Zacatecas	194,303	31,613	652,520	293,650	66.2	10.8	22.2
Total	9'641,329	3'267,159	5'911,013	19145,012	50.4	17.1	30.9

Fuente: Datos del Registro Nacional de Electores elaborado por Jaqueline Ochoa; en *El Cotidiano* no.65, México 1994. Pág.22.

2.4 Análisis de la Comisión Federal Electoral en la elecciones de 1988

De entrada resulta altamente cuestionada la conformación, ya no de los organismos electorales en general sino del organismo electoral central encargado de los comicios denominado: Comisión Federal Electoral que en los términos en que debía integrarse resaltaba a plena luz la total desigualdad e inequidad que el partido oficial, argumentaba al decir que su peso debía representarse con los miembros - esto basándose en el resultado de las votaciones de mayoría relativa de las elecciones inmediatas anteriores -, y como partido con su sola votación desechaba cualquier iniciativa o propuesta que afectara sus intereses, aun suponiendo que las 15 restantes miembros unificaran criterios, que esto como mecanismos era una suposición que nunca paso.

La contendencia del voto priísta fue uno de los factores que mayor desgaste produjo en la credibilidad del proceso electoral de 1988. El hecho de que un solo partido tuviera la facultad de terminar las decisiones de los órganos electorales repercutió desfavorablemente. Los acalorados debates, fueron ampliamente difundidos a la opinión pública nacional y extranjera; frecuentemente, los comisionados de la oposición salían victoriosos en el intercambio de argumentos, aunque a final de cuentas resultaban derrotados por los 16 votos del PRI²⁰.

Efectivamente al estar nuestra nación en la óptica internacional por la importancia del proceso electoral de 1988, los organismos electorales – por los momentos políticos y económicos que vivía el país – eran motivo y centro de atención. Esto por que las democracias representativas que cuentan con autoridades electorales confiables y respetadas están en una posición muy superior y distinta de los países que no cuentan con ello, y que para el caso de nuestra nación- en aquel entonces - estaba muy alejadas de sus objetivos, en sí, de ser organismos plenamente confiables en todos los aspectos. La palabra autonomía ni siquiera aparecía en el discurso ni en el vocabulario, en comparación con los Estados Unidos de Norte América, Europa o tan sólo en América Latina

²⁰ González Casanova, Pablo. Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988. Siglo XXI. 1990 pág 65.

Costa Rica, democracia solventes que consideran a México un caso digno de observación. Los acalorados debates fueron ampliamente difundidos a la opinión pública nacional y extranjera, frecuentemente, los comisionados de la oposición salían victoriosos en el intercambio de argumentos, aunque a final de cuentas resultaban derrotados por el voto mayoritario del PRI²¹.

En 1988 la Comisión Federal Electoral no era la excepción, ésta demostraba obviedad en cuanto a su conformación y actuación, era parcial indudablemente a los intereses y objetivos del gobierno como ya hemos mencionada anteriormente. Es claro que el secretario de gobernación aunque representaba al ejecutivo debía demostrar o aparentar que el interés de la Comisión era plural e imparcial. Por eso su posición debía reflejar equilibrio y balance a los trabajos relativos a la organización de las elecciones desde un punto de vista neutral y conciliatorio, de no haber sido así, se hubiera desacreditado. Resulta evidente que debido a las contradicciones existentes entre el secretario de gobernación y el partido oficial, el primero no podía desatender- tal y como pretendían los comisionados del PRI – las muy reiteradas denuncias opositoras. Su ánimo concertador se debió a que representaba al poder ejecutivo en el órgano electoral, lo cual lo obligaba a guardar por lo menos cierta distancia y a intentar una actitud imparcial ante los partidos incluido el suyo propio.²²

La lectura especializada, maneja que el presidente de la Comisión nunca emitió su voto de calidad, ya que éste debía comportarse acorde y ecuaníme con los trabajos de ella, no en balde se habló de una confrontación entre la Secretaría de Gobernación y el partido oficial, no sólo en la conformación de los organismos electorales sino en sus funciones que esta Comisión debía ejercer. Sin embargo era lógico que aunque hubo diferencias entre ambos (PRI y Gobierno) en sus propuestas de integración, la Comisión Federal Electoral estaba muy lejos de ser una institución cabal y recta. El candidato a la presidencia del F.D.N. Cuauhtémoc Cárdenas opinaba respecto a la Comisión: “ El hecho de que la Comisión Federal

²¹ Valdés Zurita, Leonardo y Mina Piekarewicz S. “La organización de las elecciones” en González Casanova Pablo (Coordinador). Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988. Siglo XXI, México. 1990. pág. 65.

²² Op-cit pág 67

Electoral este compuesta por 31 miembros y 19 representantes son del PRI y apenas 12 de toda la oposición y sobre todo que el secretario de gobernación y los representantes de las Cámaras del Congreso presidan la Comisión ya constituye de por sí una buena base para sospechar de los resultados electorales.²³

Es interesante observar que en 1988 aunque el gobierno federal tenían el control de los organismos electorales esos comicios salieron del control gubernamental con todo y la Comisión que favorecía al PRI gobierno. Es de subrayar que la creciente fuerza de los partidos políticos y la ardua participación en la defensa del voto como el único recurso legítimo para generar un cambio en el poder, por primera vez en la historia electoral de nuestro país, el proceso electoral de 1988 escapó de las manos y redujo la capacidad del gobierno para manejar los comicios. Aun cuando las cifras oficiales fueron impugnadas por la oposición y se presume que el fraude campeó en las zonas rurales, el reducidísimo margen de ventaja que el PRI logró sobre el conjunto de los partidos demuestra que la capacidad del aparato gubernamental para alterar e imponer resultados disminuyó considerablemente.²⁴

Son, pues, las elecciones de 1988 un claro ejemplo (cuando el aparato gubernamental por más que quiera retener el poder y sobre todo controlar a los organismos electorales) de unas elecciones carentes de credibilidad donde se necesitaba una reforma en la conformación de los organismos y de sus funciones que dieran mayor certidumbre a elecciones venideras.

2.5 Nacimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) como resultado de la reforma electoral de 1989- 1990.

En este punto confluyen tanto la reforma política de 1989 (que derivó meramente en lo relativo a la legislación electoral), con el nacimiento del primer órgano electoral con una autoridad por encima de filiaciones partidistas (IFE), el cual por primera vez tendría en sus órganos colegiados una representación sin

²³ Jaramillo, Juan. Poder electoral y consolidación democrática. Triana México 1989. pág 32

²⁴ Valdés op- cit . pág 82

“sello de origen” partidista. Ya que tanto los representantes estatales como los de los propios partidos tenían una predisposición partidista, y como las múltiples combinaciones de unos con otros arrojaron invariablemente una composición parcial, se ideó la figura de los Consejeros Magistrados.

Aunque este apartado debió ponerse casi al final del capítulo dos, se considera pertinente ubicarlo ahora, pues, es precisamente el 11 de octubre de 1990 cuando formalmente empezó a funcionar el IFE, a la par del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en agosto 1990.

El nuevo IFE de 1999 – el cual describimos en este apartado con más detalle – que ahora tienen consejeros electorales respecto a los consejeros magistrados de los inicios, fueron las reformas electorales para ser exactos “tres” las que han ido paulatinamente perfeccionando al IFE en cuanto a quienes tienen derecho a voz y voto, y es asombroso observar que comparando con la Comisión Federal Electoral en donde los partidos políticos tenían ese derecho, el PRI con 16 votos dominaba el organismo y hoy en día ese derecho a voto es restringido a “ciudadanos” llamados Consejeros Electorales (nueve) que tienen la última palabra en el máximo órgano de dirección (Consejo General) bajo los principios de: Legalidad, Imparcialidad, Certeza, Objetividad e Independencia.

Haciendo un poco de historia el Instituto Federal Electoral (IFE) nace como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989 y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en material electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en agosto de 1990. Una vez constituido formalmente empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990.

Al hacer hincapié en este punto consideramos pertinente señalar que en la historia electoral de México era necesaria la creación de una institución dedicada exclusivamente a la contención y concentración de Partidos Políticos, ciudadanos y Gobierno (en su momento) pues la ciudadanía y la Nación exigía el arribo de un modo de competencia, más justo, más equitativo y con formalidad propia de un organismo que concentrara en sus manos todas las ansias inquietudes de una sociedad

mas demandante de una nueva realidad acorde con los tiempos modernos que el país requería.

Es precisamente el Instituto Federal Electoral quien es el responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, pero es ante todo un organismo publico autónomo el cual tiene la encomienda de administrar con la mayor transparencia la participación ciudadana depositada en las urnas y arrojar los poderes que integran nuestro Gobierno Federal (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Diputados y Senadores que integran nuestro Congreso de la Unión), legítimos.

Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia han experimentado - como ya se menciona en el capitulo II y que ahora se hace a manera de comentario para ubicar al IFE en un mejor contexto - tres importantes procesos de reforma: 1993, 1994 y 1996, que han impactado y acelerado una muy significativa integración de éste Instituto, así como atributos al depositario de la autoridad electoral.

Por lo tanto podemos decir que entre los principales cambios e innovaciones, resultados de estos procesos de reforma lo más significativo fueron:

- a) La reforma de 1993 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.
- b) La reforma de 1994 que dio inicio a la ciudadanización de los organismos electorales con el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y proceso de toma de decisiones de los órganos de dirección, adjudicándoles y atribuyéndoles la mayoría de los votos, y ampliando las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.
- c) La reforma de 1996 consolido la autonomía e independendencia del Instituto Federal Electoral al eximir por completo, al poder ejecutivo (el Secretario de Gobernación quien era el Presidente del Consejo) de su integración y reservar

el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos (ahora Consejeros Electorales).

PRINCIPALES ATRIBUTOS

El Instituto Federal Electoral está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral.

A diferencia de los organismos electorales anteriores, que solo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una Institución de carácter permanente.

El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional.

PRINCIPIOS RECTORES

La Constitución dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral se debe regir por cinco principios fundamentales:

1. CERTEZA. Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que sus resultados de sus actividades sean completamente verificables 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 la 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 responda un y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.
4. **IMPARCIALIDAD.** Significa que el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.
5. **OBJETIVIDAD.** Implica un que hacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúan 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 que hacer institucional.

FINES

De manera expresa y precisa, el ordenamiento legal dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral apunte al cumplimiento de los siguientes fines:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática
2. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos
3. Integra el Registro federal de Electores

4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones
5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo, y Ejecutivo de la Unión
6. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio
7. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura

ACTIVIDADES FUNDAMENTALES

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley fija.

Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes:

- Capacitación y educación cívica
- Geografía electoral
- Derechos y prerrogativas y agrupaciones políticas
- Padrón y listas de electores
- Diseño, impresión y distribución de materiales electorales
- Preparación de la jornada electora
- Computo de resultados
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores
- Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

En la conformación y funcionamiento del Instituto se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

- Directivos.- se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos
- Técnico-ejecutivos.- se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas
- Vigilancia.- se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la forma de Comisiones.

Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del instituto, estos órganos están representados a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso, en algunos casos, seccional.

1. ORGANOS DE DIRECCION

Son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral.

El órgano superior del Instituto Federal Electoral es el Consejo General y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza existen 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal).

A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante periodos electorales.

Se integran de manera colegiada y solo tienen derecho al voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales.

Dentro de este tipo se pueden considerar también a las Mesas Directivas de Casillas, que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral.

1.1 CONSEJO GENERAL

Es el órgano superior de dirección de todo el Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la Institución.

INTEGRACION

En su integración concurren tanto miembros con derecho a voz y voto (cuyo número fijo es nueve), como miembros con voz pero sin voto (cuyo número actual es 12).

Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente
- Ocho Consejeros Electorales

Todos ellos son elegidos para un periodo de siete años por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y en orden a las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios de la propia

Cámara (los que se encuentran actualmente en funciones comenzaron su periodo el 31 de octubre de 1996).

Los integrantes con voz pero sin voto:

- Los Consejeros del Poder Legislativo, que actualmente son cuatro. Cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualesquiera de las dos Cámaras del Congreso tiene derecho a designar uno por igual.
- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en razón de uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son ocho los representantes partidistas en el Consejo General.
- El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como Secretario.
- Actualmente, el Consejo General se integra por un total de 22 miembros, de los cuales nueve concurren con derecho a voz y voto y 13 con voz pero sin voto.

ATRIBUCIONES

Entre las atribuciones que la ley otorga al Consejo General se puede destacar las siguientes:

- Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto, conforme a las propuestas que presente el Consejero Presidente.
- Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como Presidentes de los Consejos Locales y Distritales y que en todo tiempo fungirán como Vocales Ejecutivos de las Juntas correspondientes.
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos.

- Resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo.
- Determinar los topes de gastos máximos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones para Presidente, senadores y diputados.
- Efectuar el computo total de las elecciones de senadores y diputados por el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez correspondiente, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgarles las constancias correspondientes.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto para el Instituto que le proponga Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el presupuesto de egresos de la Federación.
- Fijar las políticas y los programas generales de Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Es importante mencionar que el Consejo General está facultado para integrar comisiones que considere necesarias para el desempeño de las atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un Consejo Electoral.

Independientemente de lo anterior, la ley dispone el funcionamiento permanente de cinco comisiones del Consejo General, que se integra exclusivamente por los Consejeros Electorales:

- Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas
- Prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión
- Organización Electoral
- Servicio Profesional Electoral
- Capacitación Electoral

1.2 CONSEJOS LOCALES

Son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

INTEGRACION

En su conformación concurren miembros con voz y voto, cuyo número fijo es siete y otros que solo tienen voz pero no voto, actualmente son 12.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local
- Seis Consejeros Electorales designados por la mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en que se encuentran representados en el Consejo General es decir, uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal.
Actualmente son ocho.
- Los vocales de Organización Electoral; del Registro Federal De Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente.
- El Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como Secretario del Consejo.

De tal forma, Consejo Local se integra por un total de 19 miembros, de los cuales siete concurren con derecho a voz y voto y 12 con voz pero sin voto.

ATRIBUCIONES

Entre las principales atribuciones que la ley otorga a los Consejos Locales se pueden destacar las siguientes:

- Designar por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación al que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa
- Efectuar el cómputo de la entidad federativa en la elección de senadores por el principio de representación proporcional
- Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales durante el proceso electoral.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones

1.3 CONSEJOS DISTRITALES

Son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en los que se divide el territorio nacional para efectos electorales. Dentro de su respectivo ámbito de competencia son los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere. Al igual que los Consejos Locales, únicamente se instalan y sanciona durante los periodos electorales.

INTEGRACION

Su conformación es idéntica a la de los Consejos Locales, es decir, concurrencia de miembros con derecho a voz y voto, y en numero variable miembros con voz pero sin voto. Actualmente es de 12.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local.
- Seis consejeros electorales designados por la mayoría absoluta del Consejo Local para dos procesos electorales ordinarios que pueden ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos que se encuentran representados en los Consejos Generales y Locales, es decir, uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son ocho.
- Los Vocales de Organización electoral del registro federal de electores y capacitación electoral de la Junta Distrital correspondiente.
- El Vocal Secretario de la Junta Distrital quien funge como Secretario del Consejo.

En suma, cada Consejo Distrital se integra actualmente por un total de 19 miembros, de los cuales siete concurren con derecho a voz y voto y 12 con voz pero sin voto.

ATRIBUCIONES

Entre las principales atribuciones que les confiere a los Consejos Distritales destacan los siguientes:

- Determinar el número y la ubicación de las casillas donde se recibirá la votación el día de la jornada electoral.
- Realizar el segundo y último de los sorteos ordenados por la ley para integrar las mesas directivas de casilla y vigilar la debida instalación de las mismas.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de los diputados por el principio la mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.
- Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

1.3 MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS

Son los órganos electorales formados por ciudadanos y facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos uninominales.

De acuerdo con la ley de cada distrito se debe dividir en secciones electorales, cada una de las cuáles debe comprender un mínimo de 50 y un

máximo de 1500 electores. Por cada 750 electores o fracción de una sección electoral, se debe instalar una casilla.

En tanto autoridad electoral, las mesas directivas de casilla son responsables de respetar y hacer respetar a libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Cada mesa directiva de casilla se integra por un presidente, un secretario y dos escrutadores, así como tres suplentes generales, siete ciudadanos por casilla, todos los cuales son seleccionados mediante un doble sorteo y reciben un curso de capacitación para el desempeño de tan crucial función.

Adicionalmente cada partido político legalmente facultado para contender en las elecciones federales (en 1997 fueron ocho) puede designar hasta dos representantes titulares y un suplente por cada casilla.

2. ORGANOS EJECUTIVOS Y TECNICOS

Son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas 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. Para tales efectos los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con un personal profesional, permanente y remunerado.

El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva que preside el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral y su estructura desconectada comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas (una por entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del Instituto; 300 Juntas Distritales Ejecutivas, que adoptan la forma de subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y pueden contar, incluso, con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine.

Todas las Juntas se integran con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral, que por mandato legal se instauró dentro del Instituto Federal Electoral en 1992.

2.1 JUNTA GENERAL EJECUTIVA

Es un órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía, encargado tanto de generar las políticas y programas generales del Instituto como de dar cumplimiento a los acuerdos y soluciones aprobados por el Consejo General.

INTEGRACION

La Junta General Ejecutiva está integrada por:

- El Presidente del Consejo General, quien la preside; y
- Los Directores Ejecutivos del:
 - Registro Federal de Electores
 - Prerrogativas y Partidos Políticos
 - Organización Electoral
 - Servicio Profesional Electoral
 - Capacitación Electoral y Educación Cívica
 - Administración

Al Secretario Ejecutivo del Instituto le corresponde coordinar la Junta General Ejecutiva, así como conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

ATRIBUCIONES

La Junta General Ejecutiva se debe reunir por lo menos una vez al mes y tiene entre sus atribuciones:

- Proponer al Consejo General las políticas y programas generales del Instituto
- Fijar los procedimientos administrativos
- Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al registro federal de electores
- Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y alas agrupaciones políticas, así como las prerrogativas de ambos.
- Evaluar el desempeño de Servicio Profesional Electoral
- Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica

2.2 JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada entidad federativa.

INTEGRACION

Se integra por un total de cinco miembros

- El Vocal Ejecutivo quien la preside;
- El Vocal Secretario
- El Vocal de Organización Electoral,
- El Vocal del Registro Federal de Electores, y
- El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Es importante hacer notar que el cargo de vocal ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del Consejo Local quien es designado por el Consejo General.

Además, as Juntas Locales Ejecutivas, deben ser integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

ATRIBUCIONES

Al igual que la Junta General Ejecutiva, deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre sus atribuciones están:

- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones d sus vocalías y órganos distritales
- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral y Capacitación Electoral

2.3 JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales.

INTEGRACION

Se integra en las mismas forma y termino que las Juntas Distritales, es decir;

Se integra por un total de cinco miembros

- El Vocal Ejecutivo quien la preside;

- El Vocal Secretario
- El Vocal de Organización Electoral,
- El Vocal del Registro Federal de Electores, y
- El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Al igual que los casos precedentes, el cargo del Vocal Ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del respectivo Consejo Distrital, quien es designado por el Consejo General.

Las Juntas Locales Distritales también debe estar integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

ATRIBUCIONES

Al igual que las juntas general y locales deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre sus atribuciones están:

- Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al registro federal de electores, organización electoral y capacitación electoral educación cívica
- Proponer el Consejo Distrital correspondiente en numero y ubicación de las casillas que se instalaran en cada una de las secciones comprendidas en su distrito
- Capacitar a los ciudadanos que integraran las mesas directivas de casilla

3. ORGANOS DE VIGILANCIA

Son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente 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 no constituye un órgano central del Instituto Federal Electoral, pues cumple con sus funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado.

Incongruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE, existe una comisión de vigilancia en cada una de las entidades federativas, así como una comisión distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.

INTEGRACION

La comisión nacional de vigilancia 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).

Las comisiones locales y distritales se conforman de manera análoga:

- Los vocales del registro 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, con funciones en el área registrar.

ATRIBUCIONES

Dentro de su respectivo ámbito territorial de competencia, las comisiones de vigilancia tiene encomendadas las siguientes atribuciones:

- Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos señalados por la ley
- Vigilar que se entregue oportunamente a su destinatario
- Recibir de los partidos políticos nacionales las observaciones que formulen a las listas nominales de electores
- Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón electoral

2.6. La reforma electoral de 1993.

La reforma electoral de 1993, la segunda para ser exactos en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari parecía en un principio espectacular, digna de cerrar un sexenio con broche de oro, que dejara ver que hasta el último momento la transición que se acecinaba en México no sólo era económica sino también política, por eso la apertura del senado a las minorías u oposición, la desaparición del principio de autocalificación de ambas cámaras y la eliminación de la polémica cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados – piezas inamovibles del sistema electoral mexicano- dejaban ver que si sería el inicio de una auténtica reforma electoral, sin embargo tal reforma no contemplaba lo que era la pieza más importante de los procesos electorales federales, nos referimos a que el organismo encargado de organizar las elecciones (IFE) seguía siendo estructurado y controlado por el PRI y el gobierno, por lo tanto la reforma de 1993 no contempla pese a las modificaciones que sufrió la Constitución y el COFIPE la autonomía de los organismos electorales que todavía estaba muy alejada y que no sería hasta la reforma de 1997 cuando está se lograría, por lo mientras las condiciones de competencia seguían privilegiando al partido del gobierno, como ejemplo podemos observarlo en la desigualdad financiera que el PRI tenía a su favor “la reforma del COFIPE muestra que los alcances fueron calculados por la élite gobernante en el sentido de no modificar el control que el gobierno federal y el PRI tradicionalmente han mantenido sobre el sistema electoral”²⁵.

²⁵ Becerra Chávez Pablo Javier. “La reforma del COFIPE” en Valdés Leonardo (Coordinador) Elecciones y partidos políticos en México, 1993. UAM, México. 1993, pág 235.

La reforma electoral de 1993 encontró reformas en seis artículos de la constitución y 252 artículos de los 372 que integran el COFIPE, relativos al ámbito federal, es de suma importancia recalcar que las dos fuerzas políticas que configuraron el perfil final de la reforma fueron el PRI y el PAN, es lógico entender que el interés del primero era lograr una reforma que incrementara la credibilidad ciudadana en los procesos electorales pero sin abandonar el fuerte control del gobierno y del propio PRI sobre las instituciones encargadas de organizarlos, el PAN por el recuerdo amargo de su desplazamiento de segunda fuerza nacional en la votación presidencial de 1988 coincidió el limitar posibilidades de acción conjunta de los partidos opositores.

Con Carlos Salinas de Gortari, como ya hemos mencionado, la reforma de 1993 se planteaba como la última de su sexenio, sin embargo, la rebelión de un grupo armado en Chiapas (Ejercito Zapatista de Liberación Nacional), el primero de enero de 1994, genera una presión que obligó al régimen ceder la tercera reforma²⁶ del sexenio cuyo núcleo estuvo en las modificaciones sustanciales en el ámbito de los organismos electorales.

Organismos electorales: trasladó la declaración de validez de las elecciones a los consejos del IFE (elimina la autocalificación). Estableció la mecánica para la determinación de los topes a los gastos de campaña por los órganos del IFE. Añadió como requisito que debe satisfacer el director del IFE, el no haber sido dirigente nacional o estatal de algún partido político, no haber ocupado algún cargo de elección popular en los cinco años anteriores, así como no haber sido presidente del comité nacional de un partido. En el ámbito de consejos locales y distritales, su integración se modifica de cinco a solamente dos, el vocal ejecutivo y el secretario. Los otros tres vocales asisten a las reuniones de los consejos con derecho a voz pero sin voto. Elevó a nueve el número de consejeros ciudadanos.

Regulación de los partidos: perfeccionó el sistema de candados en torno a las coaliciones hasta hacerlas virtualmente imposibles. Introdujo premios explícitos a los partidos que no realicen coaliciones y ratificó la proscripción de las

²⁶ La principal reforma fue al artículo 41 constitucional para modificar la composición del Consejo General del IFE y una reforma adicional a varios artículos del código penal del distrito federal para el D. F. En materia fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, para tipificar los delitos electorales y sus

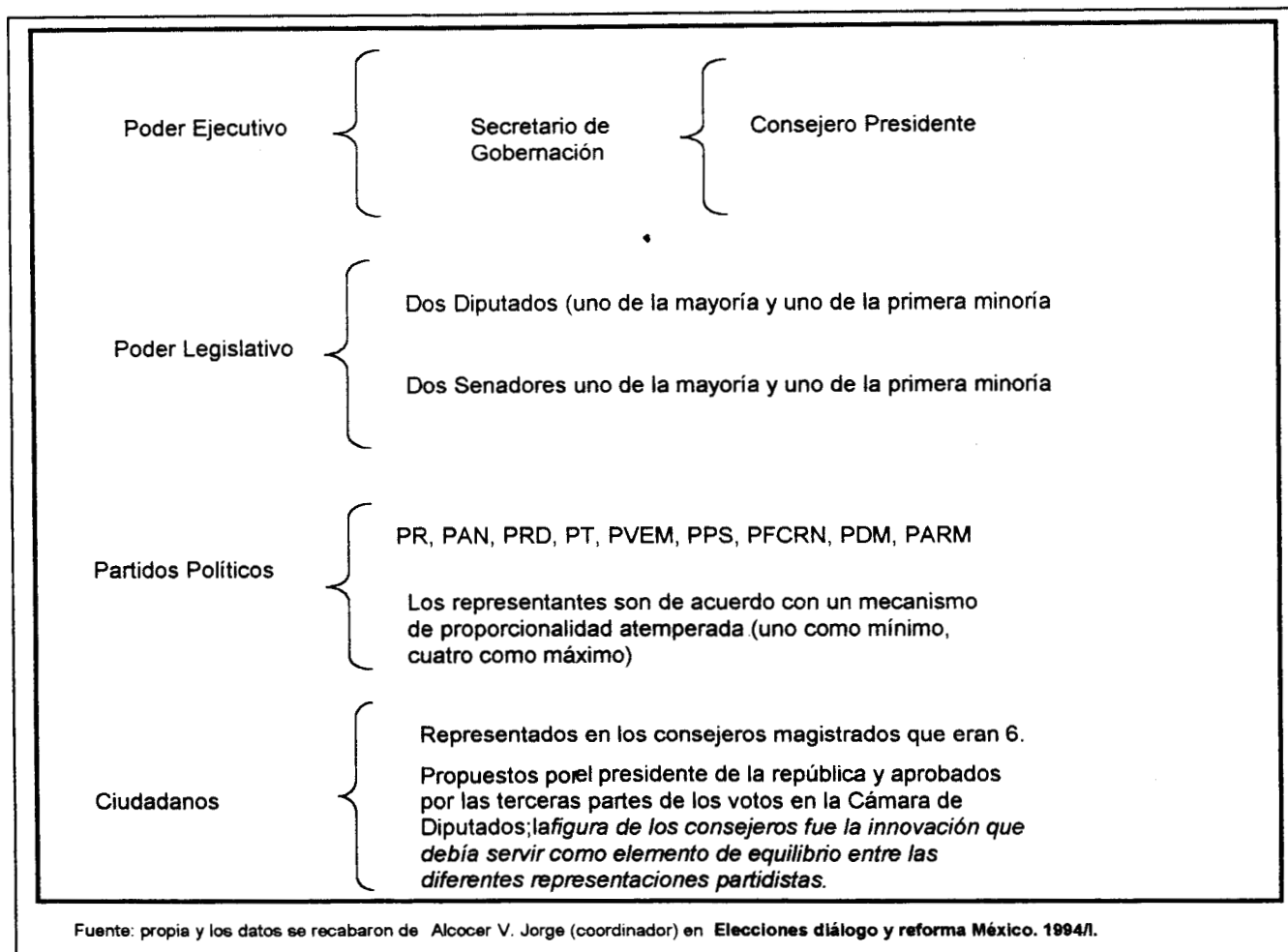
candidaturas comunes. Detalló el aspecto de financiamiento de los partidos, con la prohibición expresa a los poderes de la federación, los estados y los municipios de realizar aportaciones a los partidos; el acceso de los partidos a los medios electrónicos de comunicación en cuanto a contratación de tiempo en ellos y las tarifas aplicables.

Calificación de los comicios: convirtió al Tribunal Federal Electoral en "máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal". Así el tribunal se integraría por una sala central, cuatro salas regionales (ya existentes) y una sala de segunda instancia (la novedad). Teniendo como principal limitación que los magistrados de las salas de primera instancia sigue siendo nombrados por la Cámara de Diputados sobre la base de una propuesta del presidente de la República, además de que la sala de segunda instancia es presidida por el presidente de la primera instancia.

Sistema de representación: cambió la integración del Senado a cuatro senadores por entidad federativa, tres de los cuales serán de mayoría relativa y el cuarto será asignado al partido que por sí solo obtenga el segundo lugar de la votación en la entidad respectiva, lo cual garantiza para la oposición al menos el 25% de la Cámara alta. Desaparición de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados y el establecimiento de un nuevo mecanismo para la asignación de diputados de representación proporcional en función del porcentaje de votación efectiva alcanzada por cada partido. En primer lugar, el partido mayoritario nunca podrá obtener más del 63% de la Cámara (315 diputados). En segundo lugar, el nuevo mecanismo establece que el partido que obtenga más del 60% de la votación tendrá derecho a recibir tanto diputados como requiera para igualar su porcentaje de la representación en la Cámara a su porcentaje de votos, tomando en cuenta el límite del 63 %. En tercer lugar, el partido mayoritario que tenga un porcentaje de votación hasta del 60 % nunca podrá tener más de 300 diputados por ambos principios. Por último estableció que los partidos minoritarios participarán en la asignación de los diputados de representación proporcional que

resten en proporción directa a sus porcentajes de votación, para lo cual plantea una forma de proporcionalidad pura.

Estructura del Consejo General del IFE en 1993.



2.7

2.6 La Reforma Electoral de 1994.

A pesar de haber procesado modificaciones sustanciales en el funcionamiento del sistema electoral mexicano, la reforma de 1993 deja insatisfecho a muchos actores y se necesitó un sacudimiento externo al sistema electoral y de partidos para hacer ver al partido en el gobierno la necesidad de hacer nuevas reformas y modificar las atribuciones a los órganos electorales.

Los organismos electorales con la reforma al artículo 41 constitucional se modificó la denominación y forma de elección de los consejeros magistrados.

Ahora son consejeros ciudadanos y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados “ de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia cámara”, ya no a propuesta presidencial. Además se elimina el requisito de ser abogado de profesión y se establece que los candidatos al cargo deben tener al menos tres años alejados de cargos de dirección nacional y estatal en algún partido político. También se estipuló que cada partido político tenga un representante en el Consejo General, exclusivamente con derecho a voz, pero no a voto, de tal manera que las decisiones serían tomadas por el consejero del Poder Ejecutivo, los cuatro del Poder Legislativo y los seis consejeros ciudadanos. Se eliminó el voto de calidad que tradicionalmente tuvo el presidente del consejo, es decir el secretario de Gobernación. Estableció la eliminación del derecho a voto de los representantes de los partidos en los consejos locales y distritales, al mismo tiempo que se fija que de los vocales de cada nivel, solamente el vocal ejecutivo, que funge como presidente de estos consejos, participa con voz y voto, al igual que los consejeros ciudadanos. En este nivel de los consejos locales y distritales no se eliminó el voto de calidad del vocal ejecutivo.

El cuadro Origen y evolución nos presenta una breve pero rápida explicación de cómo han sido los cambios de COFIPE, así como del Instituto Federal Electoral, sobre todo el periodo en que aparece, este cuadro presenta quiénes han sido sus principales actores y que instancias están involucradas, tomando los cambios de las distintas épocas.

2.8. Análisis y Evaluación de la Reforma Electoral de 1996.

2.8.1. La Reforma Electoral de 1996: Contexto Histórico-Político

Un análisis de la Reforma de 1996 demanda necesariamente una lectura de la misma en función del contexto histórico-político en que ella se produjo. el referente principal y objetivo central de la misma, es el sistema político mexicano y su gradual evolución desde un sistema hegemónico de competencia pluripartidista.

En el centro del sistema político se encuentra el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que desde su origen y hasta la fecha ha ganado todas las elecciones (tanto del Ejecutivo como de ambas cámaras del Congreso de la Unión), y que se ha identificado indisolublemente con el Estado y con el desarrollo del país en todas sus dimensiones. Dentro de este proceso, las elecciones de 1998 marcaron un hito, ya que un candidato de la oposición se muestra por primera vez capaz de poner en juego el triunfo del PRI en unas elecciones generales cuya legitimidad fue duramente cuestionada debido al alto grado de irregularidades que tuvieron lugar durante su desarrollo.

Así, a partir de esta fecha viene afianzándose, progresiva y gradualmente, un mayor grado de competencia entre el partido en el poder (PRI) y los dos partidos principales de la oposición: el tradicional Partido de Acción Nacional (PAN), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Ello trae como consecuencia por un lado, una mayor importancia de las reglas de juego para decidir quie gobierna el país, aspecto éste puesto de relieve por la oposición y, por el otro, el surgimiento de conflictos post-electorales -originados en una legislación electoral sospechosa- que no sólo cuestionan la legitimidad de los resultados sino también la del mismo sistema político.

Desde entonces (si bien el proceso de reformas arranca a partir de 1977-1978) se inició un proceso permanente de reformas electorales que en el último decenio exhibe un ritmo cada vez más acelerado, sucediéndose así las reformas de 1990, 1993 y 1994, y provocando que en los últimos diez años ninguna elección se haya llevado a cabo con la misma ley electoral.

Estos cambios a nivel nacional deben a su vez ser analizados a la luz del nuevo orden internacional en el que, por un lado, la democracia alcanza su mayor reconocimiento como valor y como sistema político y, por el otro, en el que la globalización reduce, al menos en el mundo occidental, la viabilidad de modelos no democráticos, a la vez que repercute fuerte y negativamente, en lo económico si el país no presenta sólidas credenciales democráticas, jugando con ello las elecciones un papel central. Un corolario adicional radica en la crisis política originada en el conflicto de Chiapas, así como en la crisis económico financiera de 1994-1995, cuyos desenlaces gravitan en la inserción de México en el mundo, especialmente en el marco del Tratado de Libre Comercio.

Es precisamente dentro de este contexto donde hay que ubicar la necesidad de la legitimidad otorgada por elecciones no cuestionadas, que se fundamentan en un sistema electoral reformado, logrado vía negociación y el consenso entre todas las fuerzas políticas.

Vale mencionar también un segundo referente de la Reforma, que pasa por la necesidad de acortar la distancia que existe entre lo normativo y lo sociológico; brecha que en el caso mexicano (común en América Latina) es causa constante de desconfianza y de lecturas contradictorias, ya que mientras unos priorizan los avances en lo normativo, otros, en cambio, centran su atención en lo sociológico.

Un tercer referente, por último, radica en el mayor protagonismo que gradualmente viene jugando la sociedad civil, en particular en lo que se refiere a la observación de las elecciones por grupos nacionales. Estos en el proceso electoral de 1994, jugaron un papel novedoso e importante en pro de la transparencia y de las asignaturas pendientes respecto a mayores grados de autonomía e imparcialidad de los organismos electorales y de mejores condiciones de equidad de la contienda político-electoral. Paralela a la observación y asistencia internacionales.

2.8.2 Estrategia y objetivos de la Reforma

Con posteridad a las elecciones de 1994, y en el marco de un escenario político en el que subsisten y se superponen legados y cambios, nuevos retos y demandas concretas de parte de la oposición, surge la propuesta del Presidente Zedillo de avanzar hacia una nueva reforma electoral, esta a su vez *definitiva* en sus propias palabras y basada en el consenso, para romper de una vez por todas con el ciclo reforma-elección-reforma. Se busca de esta manera acabar con las reformas continuas las cuales pese a algunos avances, no lograron ni disminuir el grado de desconfianza ni quitarle a ésta su argumento principal.

Este objetivo central se confirmó en la estrategia escogida por el Presidente Zedillo frente a la presión de la oposición para llevar adelante la reforma de 1996, al introducir por primera vez una reforma electoral vía de la negociación y la búsqueda del consenso. De hecho el proceso de la reforma se hizo eco de las diferentes demandas de la

oposición y varios de los acuerdos alcanzados dieron a entender que se trataba de un proceso de consenso.

En este marco, la Reforma de 1996 se inició con el Compromiso para un Acuerdo Político Nacional, firmado el 17 de enero de 1995, entre el Presidente de la República y los cuatro partidos con representación parlamentaria: PRI, PAN, PRD y Partido del Trabajo. Las partes expresaron en el citado documento el compromiso de establecer las condiciones de confianza que permitieran resolver de manera democrática la cuestión electoral y asegurar la legalidad, la equidad y la transparencia de los procesos electorales. Luego de un largo zigzagueante proceso de negociaciones durante 18 meses, la Reforma llegó a su punto culminante en julio de 1996 con la aprobación, por consenso de las principales fuerzas políticas, de la reforma Constitucional. Sin embargo, al pasar al ámbito de la legislación secundaria, los partidos de la oposición por desacuerdos con el partido del gobierno, especialmente en relación con el tema del financiamiento de recursos a los partidos políticos, negaron su apoyo a la aprobación de la ley electoral, la cual entró en vigor debido a los votos provenientes exclusivamente de la mayoría parlamentaria del PRI.

2.8.3. Alcance y contenido de la Reforma

La reforma de 1996 giró en torno a los siguientes ejes principales, a saber:

Asegurar condiciones de plena Autonomía e imparcialidad del Instituto Federal Electoral (IFE). Ello se logra mediante la salida definitiva y completa del Poder Ejecutivo del seno del Consejo General del IFE (se pone fin a la presencia del Secretario de Gobernación en la Presidencia de este órgano) y se suprime el derecho de voto a los representantes del Poder Legislativo, si bien conservan el derecho de voz. Por su parte, corresponde ahora a la Cámara de Diputados, a propuesta de las fracciones legislativas, elegir a los ocho Consejeros electorales y a su Presidentes por una mayoría de dos terceras partes.

Se judicializa por completo el proceso contencioso electoral mediante la introducción de un sistema de calificación de las elecciones que suprime completamente

la intervención del Congreso, así como otras importantes modificaciones. Una, se le otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencias claras en materia electoral. Sólo el Tribunal Electoral se convierte en un órgano especializado del Poder Judicial, dentro de cuya órbita se le incorpora, como máxima autoridad electoral, salvo en las facultades que la Constitución otorga expresamente a la Corte Suprema. Tres, se deposita en esta última la facultad de propuesta ante el Senado de los magistrados del Tribunal Electoral, los que son electos por la Cámara Alta (Senado) por mayoría de dos terceras partes.

Se modifican las reglas de integración de las Cámaras del Congreso, tanto en lo que se refiere a la de Diputados como a la de Senadores, destacándose la introducción del tope de sobrerrepresentación para el partido más votado en las elecciones a la Cámara de Diputados y la introducción del principio de representación proporcional para una parte de los miembros de la Cámara de Senadores.

Se modifican así mismo las normas en relación con los partidos políticos y las agrupaciones políticas y se establece la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Se introducen modificaciones de particular relevancia tendientes a crear condiciones más equitativas en la competencia político- electoral, mediante un doble mecanismo. Por una parte, un nuevo sistema de financiamiento público a los partidos políticos -tanto para actividades permanentes como para las electorales y específicas- acompañados de nuevos topes de gastos de campaña y mecanismos más rigurosos de control. Por la otra, se mejora el acceso de los Partidos a los medios de comunicación electrónicos (radio y televisión), y se le conceden al IFE mayores facultades de monitoreo en este ámbito.

2.8.4 El Instituto Federal Electoral, su situación anterior y después de la reforma de 1996.

El IFE, fue objeto, desde su creación como organismo permanente en 1990, de sucesivas modificaciones en la composición y en las atribuciones de sus órganos, tendientes a crear condiciones de confianza en la objetividad e imparcialidad de su

actuación. La reforma de 1994 produjo lo que se dio en llamar la ciudadanización del Instituto, con la incorporación a los Consejos, en diferentes niveles, de miembros elegidos por el poder Legislativo denominados consejeros ciudadanos, expresión mediante la cual se quería significar que se trataba de personas sin cargo de gobierno y ajenas a todo partido político.

En cuanto al órgano directivo del IFE en particular -el Consejo General- se contemplaba su conformación con cuatro consejeros legislativos, que representaban a los grupos parlamentarios de la mayoría y de la primera minoría en cada una de las Cámaras del Congreso, como así también con un consejero por cada partido político nacional con registro. La presidencia del cuerpo era ejercida por un consejero del Poder Ejecutivo, que era el Secretario de Gobernación, de modo tal que el Poder Central ejercía directa intervención en la dirección del Instituto a través de dicho funcionario, que contaba con voz, voto y el poder de veto.

Si bien la ciudadanización representó en su momento un importante avance en la búsqueda del objetivo señalado, el mantenimiento de un representante del Poder Ejecutivo con derecho a voto en la presidencia del órgano superior de dirección del IFE - lo que podía resultar en cierto modo contradictorio con los principios de independencia, imparcialidad y objetividad que según la Constitución deben regir su cometido, teniendo en cuenta la larga historia de simbiosis entre el partido mayoritario y las autoridades de gobierno- subsistía como factor generador de fuertes críticas y de profunda desconfianza en la oposición.

Así, entonces, las reformas constitucionales y legales de 1996 refiriéndose al IFE tuvieron por finalidad dar respuesta a tales reclamos mediante la conformación de un organismo de administración electoral que quedara fuera de toda sospecha de parcialidad, garantizando su plena independencia y autonomía. Para ello la exclusión del Poder Ejecutivo del Consejo General del IFE se erigió en el punto central, como lo testimonian la ***Bases para las Reforma Político-Electoral*** firmadas en enero de 1995. De tal suerte, la nueva normativa constitucional sancionadas en 1996, al dejar al Poder Ejecutivo sin presencia en el seno del IFE, importa la consagración, a nivel normativo, del principio de independencia de esa autoridad electoral frente a la administración central, todo lo cual representa un paso importante hacia la mayor credibilidad del Instituto.

La Reforma establece un mayor pluralismo en la representación de que el Congreso de la Unión tiene en el Consejo General del Instituto pero a su vez consolida, como contrapartida, la independencia del IFE frente al Poder. Lo primero se produce al ampliarse a todos los grupos parlamentarios con afiliación de partido el derecho a poner un *consejero legislativo*, a diferencia del régimen anterior en que sólo la mayoría y la primera minoría estaban representadas, mediante un senador y un diputado cada una. Lo segundo, al privarse a dichos consejeros del derecho al voto, por lo que los representantes de esa rama del Gobierno no tienen ya poder de decisión en el seno del Instituto Federal Electoral.

Es de destacar, el aumento de seis a ocho el número de los antes denominados consejeros ciudadanos -ahora consejeros electorales- a los que debe sumarse un consejero más con funciones de presidente, que es el elegido también por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas de los grupos parlamentarios. Esta medida acentúa el denominado proceso de ciudadanización del Consejo General comenzado en 1994 y dejan ahora la responsabilidad decisoria en ese órgano superior únicamente en cabeza de los consejeros electorales.

Débase subrayarse, la inclusión de nuevas condiciones para poder ejercer esta función, con el evidente propósito de que las personas a designar como consejeros electorales se encuentren desvinculadas de intereses partidarios, para asegurar en la mayor medida su objetividad e imparcialidad. En efecto, la ley aumentó de tres a cinco años el lapso durante el cual el candidato a consejero electoral no debe haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en ningún partido político (art. 76 COFIPE) con anterioridad a su nombramiento, y no sólo prohíbe ser consejero a quien tenga o haya tenido algún cargo de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación sino que agrega el requisito de no haber sido registrado como candidato a tales cargos en ese mismo lapso. Se añadió asimismo, por decreto publicado el 31 de octubre de 1996, la condición de no ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación.

Es importante hacer notar, con referencia a quienes ocupan actualmente el cargo de consejeros electorales en el Consejo General, que si bien la ley sólo requería para su designación una mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes, todos ellos obtuvieron el consenso de los cuatro partidos con representación parlamentaria (PRI, PAN, PRD y PT).

El nuevo Consejo General se conformo durante el proceso electoral federal de 1997, por veinte dos miembros, de los cuales solamente nueve - el Consejero presidente y los ocho consejeros electorales. disponían de voz y voto. A ellos se agregan, con voz pero sin voto, el secretario ejecutivo, que funge como secretario del Consejo, cuatro consejeros legislativos (que corresponden actualmente a los grupos parlamentarios de los partidos antes mencionados) y ocho consejeros representantes de los ocho partidos políticos nacionales registrados.

En relación con las facultades del Consejo General y de su presidente cabe destacar tanto una ampliación como un fortalecimiento de las mismas, lo cual produce una mejor articulación de los órganos directivos con los ejecutivos. Así, los directores ejecutivos del Instituto no son ya designados conforme a la propuesta del Director General -figura sustituida por la de Secretario Ejecutivo- sino a propuesta del Consejero Presidente.

Este último preside también ahora la Junta General Ejecutiva, en tanto que antes lo hacía el funcionario que ocupaba el desaparecido cargo de Director General. La referida Junta ve asimismo recortados sus poderes en ciertos aspectos en beneficio del Consejo General, ya que, por ejemplo, de acuerdo con la nueva regulación, no *fija* ya las políticas y los programas del IFE sino que solamente las *propone*. El Secretario Ejecutivo, por su parte, no preside la Junta General Ejecutiva, como en el pasado lo hacía el Director General, sino que únicamente la coordina. Otro aspecto importante a tener en cuenta es que el Secretario Ejecutivo fue designado por consenso, a petición del voto de confianza que su presidente, José Woldenberg solicitó a los consejeros, solicitud exigida al término del límite del plazo para efectuarse dicho nombramiento, y otro tanto ocurrió con los directores ejecutivos.

Otra disposición que evidencia el mayor control conferido al Consejo General y a su presidente es la que establece la obligación del Secretario Ejecutivo de informar

permanentemente de sus tareas de orientación y coordinación de las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto (art. 89 COFIPE) También dicho Consejo ejerce un control directo sobre la integración y funcionamiento de los órganos del IFE por conducto de su Presidente y de las Comisiones (art. 82, b, COFIPE).

En este sentido, la creación por ley de cinco comisiones permanente, integradas exclusivamente por consejeros electorales -de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; de Organización Electoral; de Servicio profesional Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica- coadyuvan a la ya señalada articulación posibilitando una colaboración y vigilancia directas del Consejo General en áreas fundamentales de la labor del IFE, lo que puede considerarse como un a medida adicional que contribuye a la objetividad e imparcialidad de las decisiones.

Entre las ampliadas y redefinidas atribuciones del Consejo General se cuentan, así mismo, las de designar a los Consejeros Presidentes de los Consejeros Locales y Distritales y de expedir el reglamento de sesiones de dichos consejos. Por su parte, la Junta General Ejecutiva pierde asimismo la facultad de proponer a los consejeros de los órganos de dirección locales para su nombramiento por el Consejo General, que ahora queda en manos del Presidente del Consejo y de los propios consejeros electorales. Igualmente destacable es la nueva disposición por la que el estatuto que rige el Servicio Profesional Electoral queda sujeto solamente a la aprobación del Consejo, y no ya a la del Poder Ejecutivo.

Similar reforzamiento se produce en las atribuciones de los Consejos Locales, al establecer que la designación de consejeros distritales se realiza a propuesta de su presidente y de los propios consejeros, a diferencia del régimen anterior en que las propuestas eran efectuadas por las Juntas Ejecutivas. En igual sentido se inscribe la facultad de nombrar comisiones y supervisar las actividades de dichas Juntas Ejecutivas (art. 105 COFIPE). Su integración se modifica en coincidencia con los cambios producidos en la del Consejo General. Ahora se forman por siete miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quien fungirá como Vocal Ejecutivo de la junta respectiva, y seis Consejeros Electorales designados

por mayoría absoluta del Consejo General, que pueden ser reelectos. Entre sus nuevas atribuciones se destaca la de efectuar el cómputo de la elección de senadores por el principio de representación proporcional en el ámbito de entidad federativa y la de nombrar las comisiones de Consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

En cuanto a la integración de los Consejos Distritales, ésta se replantea en la misma forma y términos similares a la de los Consejos Locales, es decir, se conforman actualmente con siete miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quien también funge como Vocal Ejecutivo de la junta respectiva, y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local.

Finalmente, en cuanto a las mesas directivas de casilla -destinadas a la recepción de los votos el día de los comicios- la ley recoge un sistema de designación de sus autoridades - presidente, secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales- por doble insaculación, que había sido ya puesto en práctica en las elecciones de 1994 a propuesta del PRD y que asegura un factor aleatorio de altísimo grado para descartar cualquier sospecha de nombramiento en función de simpatías políticas, siempre y cuando se cuente con la participación de los insaculados y no se recurra a la discrecional sustitución de ciudadanos de última hora tomados de la fila de votación.

En suma, en materia de integración del Consejo General del IFE se considera que las modificaciones introducidas son compatibles con uno de los objetivos de la reforma de 1996, lo cual confiere al Instituto un mayor nivel de autonomía e independencia, así como un mayor profesionalismo y nivel técnico. Esta apreciación se justifica en el hecho de que el poder de decisión se otorga a ciudadanos que deben poseer título profesional o formación equivalente y conocimientos en la materia político electoral, a la vez que gozar de buena reputación y no tener vinculaciones con fracciones políticas.

Por otra parte, la reforma de 1996 configura un diseño equilibrado, si bien complejo y potencialmente conflictivo -especialmente entre consejeros electorales y el aparato burocrático-técnico- donde las resoluciones son. En última instancia, responsabilidad de los consejeros electorales, pero donde los partidos políticos y su grupos parlamentarios puede hacer oír su voz y de esta manera participar de la toma de decisiones.

2.8.5. El Tribunal Federal Electoral, órgano dependiente del Poder Judicial de la Federación.

Hasta 1996 la función de garantizar que los actos y resoluciones de los órganos electorales se sugieran al principio de legalidad se encontraba conferida al órgano jurisdiccional autónomo en la materia, denominado Tribunal Federal Electoral, mejor conocido por sus siglas como TRIFE, surgido de las reformas constitucionales de 1989 y del COFIPE de 1990 y que había sucedido a su vez al Tribunal de lo Contencioso Electoral, órgano de Carácter administrativo, producto de las reformas a la Constitución en el año 1986 y del Código Federal Electoral de 1987.

A partir de la reforma de 96, los artículos 94 y 95 Constitucionales, ubican ahora, dentro del ámbito del Poder Judicial de la Federación, un Tribunal Electoral como órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, a excepción de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por los partidos políticos y reservadas al conocimiento y resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de conformidad con el artículo 105 de la Constitución.

2.8.9 Evaluación del Funcionamiento del IFE durante el Proceso Federal Electoral 1997.

En las elecciones de 1997, el Instituto Federal Electoral con una estructura renovada tanto en sus órganos centrales como en los desconcentrados y operando con una nueva reforma al marco legal.

Los partidos políticos con representación parlamentaria, en el informe elaborado por un grupo de expertos de las Naciones Unidas, el IFE y el Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación; señalaron que el grado de confiabilidad respecto de la nueva conformación del Consejo General, obtuvo una calificación muy alta y respecto del mayor órgano administrativo después de dicho consejo que es la junta general ejecutiva sólo le merece una confiabilidad de media a alta, con excepción del PRD que sólo le otorga una confiabilidad baja. Y respecto de las juntas locales y distritales en su calificación predomina la media.

Lo anterior se debe al amplio proceso de consulta respecto de la evaluación de los integrantes de dichos órganos, donde intervinieron preponderantemente los consejeros electorales, las diligencias de los partidos, las asociaciones civiles conformadas en observadores electorales y los medios de comunicación locales y nacionales.

Si bien es cierto que los casos revisados constituyeron el mínimo en relación con la proporción del universo que compone al servicio profesional electoral que es el encargado medular de llevar a cabo las actividades esenciales del proceso mismo, fue relevante en términos cualitativos, ya que los nuevos funcionarios la mitad provinieron de las propias filas del servicio de carrera electoral o bien los nuevos funcionarios contaron con el consenso previo que se reafirmo en cierto grado de confiabilidad y aceptación en el desempeño de sus funciones; contribuyendo significativamente a desterrar paulatinamente la desconfianza como estado de sospecha permanente y la generalización de las denuncias que dejaron de ser genéricas para convertirse en específicas pero con acciones fuera del ámbito de acción del órgano encargado de la Administración de los procesos comiciales y de sus integrantes.

En este proceso electoral se institucionalizó como nunca, la participación de la sociedad civil organizada en torno a organizaciones no gubernamentales haciendo la función de observación electoral e invitando a su vez a atestiguar el desarrollo del proceso a entidades interesadas en el extranjero.

Se profundizó la tendencia iniciada en la anterior reforma al ciudadanizarse toda la estructura en los órganos desconcertados al poner bajo examen y evaluación objetivamente valoradas no solo de resultados sino el apego a los principios rectores del instituto no solo a los funcionarios sino también a las propuestas para la conformación de los consejos al ponerse en contacto con las autoridades electorales locales, con los representantes locales y nacionales de los partidos políticos y de agrupaciones cívicas donde se integraron a las propuestas prominentes ciudadanos más vinculados a las actividades académicas y sociales. Todo lo anterior ocasionó presiones y fricciones con las estructuras

electorales heredadas que representaban, en un momento determinado, el interés partidista del gobernador o del grupo de poder real de la región específica.

En materia de financiamiento de campañas, el IFE por mandato legal, autorizó mayores montos de financiamiento público para asegurar una mayor independencia de los partidos respecto de la dependencia de las aportaciones por otros rubros pero con la obligación legal de un mayor control de la transparencia en el origen del financiamiento global y la obligación de rendir cuenta exacta del destino y aplicación de dichos recursos en el gasto ejercido para las campañas de sus candidatos. Las nuevas disposiciones establecen que un 30% del total de los recursos otorgados se distribuya de manera igualitaria entre todos los partidos. El 70% restante se asigna de acuerdo con las votaciones que cada partido hubiera alcanzado en las últimas elecciones. E inclusive los partidos sin representación en las cámaras legislativas contaron con un 4% del total del financiamiento.

El IFE, con renovadas facultades, inició una nueva política de fiscalización al establecer mecanismos para vigilar la actividad informativa de los medios de comunicación electrónicos donde prevalece la actividad privada sobre la pública y con los parámetros de los principios rectores de la objetividad, la oportunidad y la veracidad se estableció una política de monitoreo sin precedentes a los medios tratando de evitar la propaganda disfrazada de información político-partidista desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo de la información difundida. Además para hacer más equitativa la distribución de tiempos oficiales y catálogos de tiempos disponibles se crearon nuevas formas de financiamiento para los partidos políticos.

Finalmente con el proceso electoral realizado en México en el mes de julio de 1997, bajo las premisas de modernización y democracia más accesible se logra una autonomía real y funcional apoyada por el otro pilar del subsistema electoral mexicano que es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como logros substanciales que no últimos en la reforma de este subsistema.

Producto de su manejo como órgano imparcial, se reflejó en el reconocimiento que los partidos dieron a los resultados consistentes en la reafirmación del pluripartidismo político al diversificarse la conformación del poder

legislativo tanto federal como en la representación legislativa de la capital de la república. De igual manera en las elecciones estatales en las cuales tenía injerencia el IFE por medio de los convenios de colaboración con los gobiernos estatales para la realización de sus comicios con los instrumentos electorales federales, se dio como resultado el triunfo de los candidatos del PAN en las Gobernaturas de Querétaro y Nuevo León, correlativamente con el triunfo en la primera Jefatura de Gobierno del Distrito Federal que precisamente fue la última que estuvo a cargo integralmente por la Junta Local del Instituto Federal Electoral.

CAPITULO III

3. La autonomía, como nuevo atributo en la definición del IFE.

3.1. Marco Constitucional de Autonomía.

La reforma Constitucional de 1990 definió la creación del Instituto Federal Electoral. Y con ello le concibió como una institución novedosa en el ordenamiento jurídico, señalando:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realiza a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonial propios.”

COFIPE.

Como podemos advertir, la supuesta autonomía de la que se le dotó al instituto, no se hizo a nivel de definición constitucional explícita. Mas bien la autonomía se precisaba respecto al ámbito de sus decisiones: “el organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones”.

En 1993 otra reforma electoral, la cual modifica nuevamente al artículo 41 Constitucional, no hace alusión al concepto de autonomía.

La reforma Constitucional de 1994 hace realidad la exigencia de los partidos políticos y de la opinión pública por dotar de plena Autonomía al IFE.

La Ley determina que para “continuar con la evolución de las instituciones electorales mexicanas”, se le otorga reconocimiento al IFE, como “organismo público autónomo”.

Así, el nuevo artículo 41 precisaba: “ La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonial propios”.

Hacia 1996 el artículo 41 es objeto de una nueva modificación. La iniciativa de ley reconoció la transformación de la naturaleza de las instituciones político electorales y señalaba: “en la iniciativa se materializa un acuerdo trascendente para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral respecto de los Poderes Públicos.” El espíritu de la reforma era el de consolidar la autonomía, así lo evidencia el dictamen de las Comisiones de Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, el cual recuerda que dentro de los temas propuestos por el Presidente Ernesto Zedillo al momento de tomar protesta se encontraba el de la “autonomía plena de los órganos electorales”.

Como se aprecia, tanto la iniciativa de reforma como el dictamen transcrito en sus partes fundamentales denotan claramente el *status* jurídico del Instituto Federal Electoral.

De hecho la adjetivación que hace el dictamen de la Cámara de Senadores -al hablar de autonomía “plena”- y el verbo que se emplea en la iniciativa - “consolidar”- disipa cualquier duda respecto al alcance contemporáneo de la autonomía del Instituto.

De esta forma la conclusión a la que podemos arribar en torno a la reforma de 1996, es que esta buscó el compromiso constitucional explícito en hacer del IFE una autoridad suprema, separada, especializada e independiente del resto del aparato estatal encargada de desarrollar la función electoral. En términos jerárquicos, sólo el tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, puede revisar los actos del Instituto. Según lo dispone el artículo 99 de la Constitución.

Desde 1994, el Constituyente permanente hizo del IFE un complejo institucional que actúa con independencia respecto de las tres ramas del poder público y que mediante una creciente autonomía política, jurídica, administrativa, funcional y financiera se erige en un órgano distinto del poder público.

El Instituto Federal Electoral constituye un órgano de autoridad autónomo toda vez que se encuentra establecido de manera inmediata en la Constitución y no depende de alguno de los tres poderes clásicos. Constituye un poder del Estado al ser la propia Constitución la que le ha encomendado una función catalogada por ella misma como “estatal”: la organización de las elecciones federales. Es así como, al igual que el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Instituto participa en la expresión de la voluntad del Estado mexicano.

La autonomía se traduce en un ejercicio privativo de autoridad que sin sujeción jerárquica, la Constitución y las leyes establecen a favor del IFE. El Instituto es un órgano constitucional y, al igual que estos, se encuentra “colocado por el ordenamiento jurídico en el vértice de la organización estatal, en posición de independencia frente a los demás órganos, así como de paridad entre todos y cada uno de ellos”.

3.2. La autonomía del IFE en la legislación secundaria vigente.

Para conocer cuáles son las fronteras de la autonomía del Instituto Federal Electoral se hace necesario distinguir sus manifestaciones política, administrativa, financiera y Jurídica, y precisar hasta dónde se extiende cada uno de estos modos de la autonomía. Es preciso aclarar que se trata de distinciones teóricas que se complementan y que en los hechos se manifiestan conjuntamente; por ejemplo, la autonomía política se traduce en atribuciones jurídicas, la autonomía administrativa y la financiera hacen referencia al presupuesto del IFE, entre otras.

3.2.1 La autonomía política

A nivel de la legislación reglamentaria de la Constitución, la autonomía política se regula principalmente en los artículos 68 y 69 del COFEPE, aunque se va concretando a lo largo de todo el articulado del propio Código. El artículo 68

define al IFE como el “depositario de la autoridad electoral”, “responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones”.

Por su parte, en el artículo 69 se enuncian los fines del Instituto, de los que se desprende una esfera de atribuciones y objetivos que le permiten y le exigen a la vez el desempeño de su autonomía política.

Un mandato concreto que traduce la autonomía política en atribuciones efectivas de los funcionarios electorales frente al resto de los órganos del Estado es el artículo 2 del COFIPE, según el cual para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y el Código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales. Así, la ley obliga al resto de las autoridades nacionales, de cualquier nivel de gobierno, a reconocer las decisiones del IFE y colaborar con el Consejo General del Instituto, el Consejero Presidente, el Secretario Ejecutivo y todas las autoridades previstas en la Constitución y la ley.

De lo anterior puede desprenderse como conclusión fundamental acerca de la autonomía política, que ésta no reside exclusivamente en uno o algunos pocos de los órganos del Instituto sino en cada una de las autoridades electorales que lo forman, siempre y cuando estén establecidas por la Constitución y el Código. Esto lo ha confirmado el Tribunal Electoral al señalar que los fines y las funciones del Instituto no son sinónimo de atribuciones del Consejo General, sino que tales fines y funciones genéricos están distribuidos en las atribuciones expresas que el Código le otorga al Consejo General, la Junta General Ejecutiva, los Consejos Distritales, etcétera.

Se estima conveniente apuntar que, en el contexto del lenguaje jurídico, la distinción entre atribución, función, principios y fines consiste en lo siguiente: Por los sujetos a que están vinculadas esas expresiones, puede afirmarse que atribución está referida única y exclusivamente a un órgano cierto que se ubica en la estructura del Instituto Federal Electoral, mismo que tiene como base de su organización la desconcentración; en tanto que los términos función, principios y fines, están relacionados con el organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; es

decir, atribución es a las partes, en tanto que función, fines y principios primordialmente son al todo.²⁷

Sin embargo, es importante destacar que de conformidad con el artículo 73 del COFIPE, el Consejo General, como órgano superior de dirección del IFE, es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto. De ese modo, la garantía de autonomía política del Instituto es vigilada por el Consejo General, aunque no resida exclusivamente en él sino en cada una de las autoridades electorales.

Con respecto a la autonomía política del IFE, hay que insistir en que no es verdad, como afirman algunos autores, que este organismo esté adscrito por exclusión y con fundamento en el artículo 90 de la Constitución, al Poder Ejecutivo Federal. El Principio constitucional de los tres Poderes no es una taxonomía exhaustiva, es decir, no existe ni explícita ni implícitamente una norma constitucional que ordene que toda entidad u órgano público deba adscribirse a alguno de los tres poderes del Estado. Que el IFE no pertenezca a ninguno de los tres poderes es una decisión del poder constituyente permanente y en ese sentido su autonomía tiene la máxima jerarquía jurídica. Es obvio que el IFE no está adscrito al Poder Ejecutivo pues la autonomía *política* es respuesta precisamente a la dependencia que históricamente ha existido en el país entre la autoridad electoral y el Poder Ejecutivo²⁸. Como parte de la autonomía política del IFE frente al Poder Ejecutivo, está el hecho de que el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores del Instituto en sentido estricto no depende de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Si bien el artículo 108 constitucional indica que los servidores públicos del Instituto no son responsables por los actos o las omisiones en que incurren, eso no los obliga a

²⁷ Resolución del recurso de apelación, expediente SUP-RAP-0009/97, promovida por el Partido Revolucionario Institucional, del dieciocho de abril de mil novecientos noventa y siete. P.24 y 43. Citada por Jaime Cárdenas G.

²⁸ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F., Transición política y reforma constitucional en México. IIT-UNAM, México, 1993.

sujetarse a una dependencia del Ejecutivo Federal como lo es la SECODAM, sino a la Contaduría Mayor de Hacienda o, en su caso al órgano autónomo que se cree para auditar a la Federación. Tampoco a nivel de la legislación secundaria existe una norma vinculatoria, pues la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 80, fracción III, señala que la declaración patrimonial deben presentarla servidores públicos de la administración pública para estatal, siendo que el IFE es un organismo público autónomo de carácter constitucional.

El límite más fuerte de la autonomía política del IFE lo constituye su sujeción a un tribunal de plena jurisdicción, el Tribunal Federal Electoral, que puede revisar todos los actos de los órganos del Instituto. Es éste la máxima autoridad electoral jurisdiccional. Como ejemplo de las grandes limitaciones que el Tribunal electoral impone a la autonomía política del IFE está el hecho de que sea esa instancia del Poder Judicial la que realice el cómputo final de las elecciones de Presidente (atribución sustantiva, no contenciosa, que en buena lógica debiera recaer en el IFE).

En conclusión, la autonomía política del IFE es absoluta frente a cualquier órgano del Estado, excepto por el control jurisdiccional que ejerce el Tribunal Electoral.

3.2.2. La autonomía administrativa

La autonomía administrativa consiste, básicamente, en la libertad plena del IFE para establecer la forma y modalidades de organización interna. La autonomía administrativa de cualquier órgano significa que dicho órgano puede administrarse por sí mismo, sin depender de la Administración general del Estado²⁹. Actualmente el reconocimiento de esta libertad plena se encuentra a nivel constitucional, mientras que en el COFIPE persiste una remisión a la ley presupuestaria en el artículo 83, párrafo 1, inciso h. No obstante, el artículo 70, párrafo tercero, del

²⁹ Díez Picazo Luis Ma. "La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias", citada por Cárdenas Gracia.

mismo código indica que el Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas al COFIPE.

La autonomía administrativa, en el COFIPE, tiene las siguientes manifestaciones:

- a) La posibilidad del Consejo General de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (artículo 82 párrafo 1 inciso a)
- b) La facultad de vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto (artículo 82 párrafo 1 inciso b), y
- c) La posibilidad de regular todo lo relativo al Servicio Profesional Electoral (artículos 167 y siguientes).

La legislación electoral mexicana vigente parece reconocer el principio formulado por algunos autores de que los órganos constitucionales autónomos “no tienen por qué regirse por el Derecho Administrativo, sino que la aplicación de éste será consecuencia de una libre elección efectuada por estos órganos constitucionales.”³⁰

En conclusión: la autonomía administrativa del IFE es plena dentro del marco de la Constitución, pero la legislación electoral no la desarrolla en toda su extensión.

3.2.3 La autonomía financiera

De acuerdo con el régimen presupuestario vigente, el IFE, a partir de la determinación de sus propias necesidades materiales, puede confeccionar un anteproyecto de presupuesto que se envía al titular del poder ejecutivo para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Desde las reformas de agosto y noviembre de 1996, la Constitución Federal y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales confieren

³⁰ Trujillo Rincón, María Antonia, Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado. Citada por Cárdenas Gracia.

autonomía al Instituto federal Electoral en la determinación del monto de su presupuesto: El presidente Zedillo se refirió al tema en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al Código Electoral del modo siguiente:

“ Una cuestión relevante para fortalecer la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral se refiere a la forma en que se determina el monto de su presupuesto. En este sentido, en el artículo 82 se plantea que el Consejo General tenga la facultad de aprobar el anteproyecto que le presente su Presidente quien, una vez aprobado, lo enviará al titular del Poder Ejecutivo para su integración al proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación. El presidente de la República no tendrá la facultad de modificar este proyecto, que en adelante sólo estará sujeto a la última consideración del Poder Legislativo Federal.”³¹

Las facultades en que se concentra la autonomía financiera se encuentran reguladas por el COFIPE en el contexto de los artículos 70 párrafos primero y segundo, 82, párrafo primero, inciso v), 83 párrafo primero incisos g) y h) y 89), párrafo primero incisos p) y q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente.

De acuerdo con el artículo 70, párrafo primero del Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El artículo 82 párrafo 1 inciso v, señala como facultad del Consejo General: “Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el anteproyecto de presupuesto de egresos de la federación”.

El artículo 83 dispone que corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones de proponer anualmente al Consejo General el anteproyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, “en términos de la ley

³¹ Exposición de motivos a la iniciativa de Reforma Electoral; Ernesto Zedillo, Presidente de la República.

de la materia”. Sobre el particular, la ley aplicable es la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

También por lo que toca a la elaboración interna del proyecto de presupuesto, es aplicable la ley federal presupuestaria. Las atribuciones del Secretario Ejecutivo, el artículo 89 le encomienda elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del Presidente del Consejo General y ejercer las partidas presupuestales aprobadas.

En el artículo 97 párrafo 1 inciso d) se establece que es una facultad de la Dirección Ejecutiva de Administración: “Establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales”.

En conclusión, existe autonomía financiera frente al Poder Ejecutivo, quien solamente funciona como intermediario con la Cámara de Diputados. No existe, desde luego, autonomía financiera del órgano electoral en relación con la Cámara Baja, que determina el monto de su presupuesto.

3.2.4 La autonomía Jurídica.

La autonomía jurídica consiste en la posibilidad que tiene el IFE de dictar, para los efectos de su organización interna, las normas jurídicas que sean necesarias para el desempeño de sus funciones³².

EL COFIPE dispone que el Consejo General podrá: “Expedir los reglamentos internos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto” (artículo 82 párrafo 1 inciso a), así como dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones que le señala el artículo 82 y los demás preceptos relativos del propio Código (artículo 82 párrafo primero inciso z).

La facultad del Consejo General del Instituto de expedir reglamentos es análoga a la facultad reglamentaria de las leyes federales que está a cargo del Presidente de la República de acuerdo con el artículo 89, párrafo primero de la

³² Díez Picaso, Citada por Cárdenas Gracia.

Constitución Federal. Tanto en el caso de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, es posible desarrollar y especificar el contenido de la ley pero no ir más allá de ésta. De acuerdo con lo que la Corte ha señalado en Jurisprudencia firme, un reglamento expedido por el Ejecutivo Federal es “una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley”³³. La doctrina mexicana en derecho administrativo ha señalado que “de ir más allá de lo que previene la ley o contener regulaciones contrarias a las que hace aquella, el reglamento es inconstitucional, respectivamente”³⁴

Así, el límite infranqueable a la autonomía jurídica del Instituto consiste en la libertad del Consejo General de expedir los reglamentos necesarios dentro de los ámbitos de competencia que el Poder Legislativo le concede. Asimismo, las decisiones del Tribunal Electoral constituyen el mecanismo de control de la juridicidad de la facultad reglamentaria del Instituto.

En conclusión, la autonomía jurídica del Instituto es absoluta con respecto al Poder Ejecutivo, no así en relación con el Legislativo y el Judicial (Tribunal Electoral).³⁵

³³ REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. Séptima Epoca.

³⁴ Nava Negrete, Alfonso, Derecho administrativo mexicano, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México D. F. 1995, p. 82.

³⁵ Extractado de: Aproximaciones a la Naturaleza Jurídica del Instituto Federal Electoral. Dr. Jaime Cárdenas G; México, D.F. Octubre de 1997. Faccimil. Cfr: Informe que el Grupo de Trabajo para el estudio de la Autonomía Institucional presenta al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

CAPITULO IV

4. EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

4.1. Antecedentes y definición.

El Instituto Federal Electoral es producto derivado de la crisis de credibilidad del proceso electoral federal del seis de julio de 1988, materializada en la paralización del sistema de cómputo que realizaba el conteo de los votos y en el contencioso electoral del colegio electoral de la cámara de diputados en donde la irracionalidad numérica prevaleció por sobre el de la razón de las evidencias de fraude electoral. El discurso político predominante de las fuerzas políticas opositoras, tanto de derecha como de izquierda, se convirtió en la exigencia por constituir un organismo que cumpliera con la función de arbitraje imparcial en los comicios. La reforma electoral de 1989-1990 no previó la salida del gobierno de la función electoral, a lo mucho definió al organismo encargado de organizar los comicios como depositario de la función estatal de organizar las elecciones federales, dotado de personalidad jurídica y con patrimonio propio. Con una serie de principios que regirían su actividad tales como el apego a la legalidad y la imparcialidad. Asimismo dicha reforma definió la conformación de un servicio civil de carrera a fin de cumplir con otro de los principios del Instituto: el profesionalismo.

Aunque ya previsto en la reforma Constitucional de 1990, hacia 1991 puesto a prueba el Instituto Federal Electoral durante las elecciones para la renovación de la cámara de diputados, el servicio Profesional Electoral no fungió en dicha elección, ya que la ley secundaria que normaba a los comicios, dotó en su artículo octavo de amplias atribuciones al Consejo General del propio Instituto para que, sólo por esa ocasión, designara al personal que organizaría las elecciones. Y que éste último al tener de manera provisional nombramientos, su experiencia sería tomada en consideración hacia la etapa de integración formal del servicio profesional electoral.

Cabe aquí destacar como se encontraba estructurado el organismo electoral, el Secretario de Gobernación (encargado de la política del interior del país) designado por el Presidente de la República, fungía como Presidente del Consejo General, el cual a su vez proponía al Director General, mismo que tiene facultades para nombrar a los miembros del Servicio Profesional Electoral, los que en su respectivo ámbito de competencia escogían al personal subalterno, hasta llegar al nivel de las mesas directivas de casilla.

Los seis consejeros magistrados propuestos por el poder legislativo constituían una innovación en la estructuración del órgano electoral, sin embargo sus funciones se encontraban limitadas a aprobar lo que la Junta General Ejecutiva les propusiese.

La interpretación de las consecuencias políticas de la anterior estructuración la hicieron los partidos políticos: la imparcialidad no fue plenamente alcanzada. La vía de las designaciones desde el poder ejecutivo la imposibilitaba.

“Esto confirma la falta de voluntad política del régimen para crear un verdadero sistema de partidos competitivo y donde la organización electoral actúe con autonomía respecto del poder público, e imparcialidad en la celebración de los procesos electorales”³⁶

El contexto permitía a su vez confirmar las suspicacias, Emilio Chauyffet paso de primer Director General del IFE a ser el candidato a Gobernador por el Partido Revolucionario Institucional en el Estado de México y Arturo Nuñez Jiménez, comisionado propietario del PRI ante la Comisión Federal Electoral (anterior organismo electoral) en 1998 y posteriormente subsecretario de Gobernación, ocupó el lugar de Chauyffet, pasando a ser el segundo Director General que tuvo el Instituto.

Con las adecuaciones a las características y fines del Instituto, en el Servicio Profesional se contemplan elementos que son propios de los sistemas de servicio civil de carrera.

La finalidad última bajo la cual fue instituido: la profesionalización del

³⁶ Sainez Araiza, Alfredo; "Notas sobre el Servicio Profesional Electoral" Coyuntura. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. PRD. Abril 1993.

personal encargado de prestar el servicio público electoral; a partir de reglas de reclutamiento, selección y formación, así como de condiciones de inamovilidad orientadas a fortalecer la imparcialidad en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Cabe señalar que en abril de 1994, con motivo de las reformas efectuadas al artículo 41 de la Constitución Política, se suprimió el principio rector del profesionalismo y se incorporó el de independencia. Sin embargo subsistió el concepto de que el órgano electoral deberá ser profesional en su desempeño. En este punto podemos afirmar que no se trata de un accidente mínimo al cambiar el concepto de "profesionalismo" por el de independiente". La intención del legislador fue la de asegurar, así fuera en el papel de manera explícita, el carácter desvinculado del personal del IFE con respecto al gobierno.

De esta manera entendido el profesionalismo conlleva a la necesidad de contar con personal especializado y permanente, el concepto también pretende: apego a los principios rectores; erradicar la improvisación; fomentar la credibilidad ciudadana en las instituciones y en los procesos electorales; alcanzar altos niveles de eficiencia en la prestación del servicio electoral; propiciar la permanencia.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE en lo sucesivo, dispuso que la organización del Servicio Profesional Electoral sería regulada por las normas establecidas por el propio código y por el estatuto que expidiera el titular del Poder Ejecutivo. Este documento será el cuerpo normativo que reglamenta la organización operación y desarrollo de este servicio de personal especializado. Asimismo establecería las disposiciones relativas al personal administrativo y temporal del organismo. Conforme lo disponía el COFIPE, en junio de 1992 concluyó el proceso para la expedición de dicho estatuto, el que comprendió las siguientes etapas:

- a) El anteproyecto de estatuto, previa consulta a diversas áreas del organismo, fue presentado a la Junta General Ejecutiva para su discusión, misma que aprobó el documento el 29 de enero de 1992.
- b) Posteriormente, el anteproyecto se presentó a la consideración del Consejo

General del Instituto en la sesión del 31 de Enero de 1992, a fin de que sus miembros presentaran las observaciones y recomendaciones que consideraran pertinentes.

- c) El documento enriquecido con las opiniones de los integrantes del Consejo General del Instituto, fue aprobado por unanimidad de sus miembros en la sesión ordinaria del 30 de abril de 1992, con lo que adquirió la categoría de Proyecto. Este, por conducto del Presidente del Consejo General, se remitió a la consideración del titular del Poder Ejecutivo Federal.
- d) Finalmente el Estatuto fue aprobado y expedido por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.³⁷

Definición:

El servicio Profesional Electoral es considerado, desde el punto de vista de la Administración Pública, como un servicio Civil de Carrera, dado que sus principales características coinciden con los atributos que sintetizan al personal de carrera, a saber:

- a) Mérito;
- b) Neutralidad;
- c) Apoliticidad;
- d) Estabilidad;
- e) Permanencia;
- f) Agrupaciones de puestos por función o clases;
- g) Promociones de realización personal del funcionario; y

³⁷ Memoria del proceso electoral 1994

h) Valoración del desempeño.³⁸

“Por Servicio Civil se entiende, un regimen de basamento (...) jurídico que establece las condiciones y provee los medios necesarios para que se pueda atraer y retener en el servicio público a las personas más idóneas para las diversas funciones no politicas del Estado, con el fin de que dicho servicio público sea lo más eficiente posible”

Carlos Anaya, Experto de Naciones Unidas en el tema de Servicio Civil de carrera.¹³

La Definición de Naciones Unidas al respecto dice:

“El Servicio Civil de Carrera es el cuerpo apolítico (no político), permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son: 1) Una ley básica de administración de personal de servicio civil, y 2) un organismo responsable de su aplicación”³⁹

Como se podrá advertir a partir de las dos definiciones anteriores el Servicio Profesional Electoral cumple con las dos condiciones que las Organización de Naciones Unidas estipula en su definición de Servicio Civil de Carrera, ya que la ley reglamentaria instituyó un estatuto a modo de reglamento para el Servicio Profesional Electoral y Personal Administrativo. Así mismo la Dirección Ejecutiva del Servicio profesional electoral es la directamente responsable del cumplimiento de lo estipulado en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral. El Consejo General del Instituto a través de la Comisión del Servicio Profesional Electoral vigila y supervisa el cumplimiento de las obligaciones conferidas a la Dirección Ejecutiva de Servicio Profesional Electoral.

³⁸ Nota jurídica en relación con la titularidad de los miembros del Servicio Profesional Electoral, marzo 1998. Dirección ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, Secretaría Técnica.

¹³ Definiciones citadas por Chávez Alcázar Margarita, El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. Derechos Reservados, México, 1985. Citada por José Alfonso Alarcón Guerrero, Tesis. UNAM, 1995.

4.1.1. Fundamentos Jurídicos que justifican la creación y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral.

El Artículo 41, Fracción III, Párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor hasta las reformas de abril de 1994, ordenaba la profesionalización de los servidores públicos adscritos al Instituto Federal Electoral, específicamente aquellos que se dedicaran a prestar el servicio electoral profesional. En este sentido, el mandato constitucional significa, entre otras cosas, la previsión de personal calificado para el manejo de las elecciones federales, a fin de evitar la improvisación y la eventualidad en el ejercicio de dicha función.

Lo anterior se ve corroborado por los artículos 69, párrafo 3, 167, párrafos 1 y 3, 168, 169, 170, 171 y 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los cuales se desprenden las bases de organización del Servicio Profesional Electoral, de entre las cuales destaca para los efectos de este análisis, el de la permanencia en dicho sistema de Servicio Civil de Carrera, que se consigue a través de la Titularidad en el mismo.

Si partimos de la idea de que, por mandato legal, el personal que se dedica al servicio profesional electoral debe ser un personal calificado y permanente en el marco de un servicio civil de carrera, que por su naturaleza implica el rechazo a la improvisación y a la eventualidad, se llegaría a la conclusión de que permanencia y la calificación, son requisitos indispensables de la profesionalización de los integrantes del citado servicio.

Ahora bien hablar de permanencia no implica hablar de inamovilidad, ya que son conceptos distintos desde el punto de vista jurídico.

En este tenor la permanencia a la que se refiere la Ley, en el ámbito de los miembros del Servicio Profesional Electoral, debe entenderse en contraposición a la eventualidad o improvisación en la prestación del Servicio, precisamente en el marco de la profesionalización, exigido al momento de su creación.

Lo anterior se corrobora por la disposición contenida en el párrafo 1, del

artículo 172, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala que el personal que integre los cuerpos del Servicio Profesional Electoral será considerado de confianza, no siendo inamovibles por esta misma razón, con base en los siguientes argumentos:

Si partimos de la base de que el marco Jurídico que regula las relaciones laborales entre los miembros del Servicio Profesional Electoral y el Instituto Federal Electoral, se conforma primordialmente por las disposiciones que en este sentido contemplan el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, y la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, esta última de aplicación supletoria, tenemos que como ya se mencionó con antelación, el código de la materia sujeta al régimen de confianza a los servidores de carrera, corroborándose la hipótesis por los artículos 25 y 26 del mencionado Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Ahora bien, los artículos 4 y 5 de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del estado, contemplan también en su reglamentación el régimen de confianza, al señalar en el primero de los preceptos mencionados: "Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base." Estableciendo que son de confianza aquellos servidores que se ubican en alguna de las cuatro fracciones del segundo de los artículos mencionados, en donde básicamente se ubican aquellos trabajadores que prestan servicios al estado ya sea en el poder Ejecutivo, Legislativo o en el Judicial.

En este orden de ideas, y a pesar de que expresamente las fracciones I, II, III, y IV del artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no contemplan específicamente a los miembros del Servicio Profesional Electoral, tal circunstancia (Considerarlos de confianza), se desprende expresamente de las disposiciones ya mencionadas tanto del código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como del Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

En este sentido, es también conveniente ubicarnos dentro de la normatividad de origen que señalaba la fracción III, del artículo 41 Constitucional, cuando establecía al Instituto Federal Electoral como un organismo público autónomo, encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales,

esto es, la función del personal del Instituto, desde su origen se encontró catalogada como una función Pública Estatal.

Incuestionable resulta el hecho de que los servidores de carrera están ubicados jurídicamente en el ámbito del personal de confianza al que se refieren las leyes y el estatuto ya antes mencionados, por lo que es aplicable en la especie, en una interpretación a contrario *sensu*, lo que establece el artículo 6 de la citada Ley Burocrática, que a la letra dice:

“Son Trabajadores de base: Los no incluidos en la numeración anterior y que, por ello, serán inamovibles...”

“Supera la fracción XXII del apartado A del artículo 123 Constitucional, y la ley Federal del Trabajo, pues establece en forma absoluta la inamovilidad de los trabajadores de base, excluyendo por supuesto a los de confianza que se mencionan expresamente en el artículo anterior. La inamovilidad no tendrá más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos previstos por el artículo 46 de esta ley. En caso de que la situación del burócrata sea objeto de interpretaciones contradictorias entre la titularidad y el trabajador, deberá aplicarse el principio de derecho del trabajo: en caso de duda, debe prevenirse la interpretación más favorable al trabajador. (Legislación Federal de Trabajo Burocrático, 32 Edición, Edit. Porrúa, S.A., Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Página 24).”

Como se desprende de lo antes expuesto, la inamovilidad sólo se da como elemento en el régimen jurídico de los trabajadores de base, no así en los de confianza, éstos no son inamovibles, en términos de ley.

En tal sentido, al entender la ley a la inamovilidad como un elemento intrínseco y exclusivo de los trabajadores de base, se desprende que en el ámbito de los trabajadores de confianza, no existe tal elemento.

En este orden de ideas, queda claro que si bien es cierto que la Titularidad lleva a la Permanencia de los miembros del Servicio Profesional Electoral, en términos del artículo 57 del estatuto del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, también lo cierto es, que siendo estos trabajadores de confianza en términos del

artículo 172, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales (COFIPE), no son inamovibles, ya que insistimos, por permanencia el legislador entendió la no eventualidad y la no improvisación, elementos de la profesionalización, más no la inamovilidad, ya que hubiese sido incongruente ubicar a los Servidores de Carrera como personal de confianza y darles inamovilidad.

La Titularidad lleva implícita la permanencia de los miembros del Servicio Profesional Electoral, incluso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 168, Párrafo 6, es muy claro y específico cuando a la letra dice:

“La permanencia de los servidores Públicos en el Instituto Federal Electoral estará sujeta a la acreditación de los exámenes de los programas de formación y desarrollo profesional electoral, así como al resultado de la Evaluación anual, que se realicen en términos de lo que establezca el Instituto”.

Así, la Permanencia es un elemento de estabilidad, de Seguridad en el empleo, que es intrínseco a todo Servicio Profesional Electoral, más no significa impunidad, puesto que como ha quedado expresado líneas arriba el propio Código de la materia establece con claridad los requisitos de permanencia en el Servicio, que de no cumplirse, derivan en la baja o separación del mismo.

Una cosa es el requisito de Ley (acreditación de los exámenes de los programas de Formación y Desarrollo Profesional Electoral, así como el resultado de la evaluación anual, consagrado en el párrafo 6 del artículo 168 del COFIPE).

Y otra es la operatividad mediante la cual se realizarán las citadas evaluaciones (que se contienen en los artículos 67 al 89 inclusive del Estatuto del Servicio Profesional Electoral).

La titularidad confiere el derecho a formar parte de un cuerpo y establecer una vinculación permanente entre el funcionario y la administración en un rango determinado del mismo y cada vez que se produce un cambio de rango se sucede un nuevo acto de titularización. La titularidad en el rango se adquiere solamente previa demostración efectiva, sistemáticamente valuada de idoneidad. Ello implica

un periodo de prueba en el ejercicio de cargos de la categoría correspondiente, con la temporalidad que rija en cada administración, para la titularización en el primer rango del cuerpo y, sucesivamente, para el acceso a los rangos superiores.

La titularidad es un derecho cuya existencia legal inicia desde la concepción Constitucional del Servicio Profesional Electoral como un Servicio Civil de Carrera, se sustenta también, en los artículos 167 al 172 inclusive, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero muy especialmente en el párrafo 4 del artículo 168, que a la letra dice: "... Los dos cuerpos a que se refiere este artículo se estructurarán por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos o puestos de la estructura orgánica del Instituto. Los niveles o rangos permitirán la promoción de los miembros titulares de los cuerpos. En estos últimos se desarrollará la carrera de los miembros permanentes del Servicio, de manera que puedan colaborar en el Instituto en su conjunto y no exclusivamente en un cargo o puesto".

Lo anterior se afirma en razón de que al ser indudable que la Titularidad es un derecho de los miembros del servicio profesional el cual otorga permanencia, tal cual como lo señala el artículo 57 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral (en vigencia hasta el 29 de marzo de 1999), y que la permanencia es elemento integrador de la Profesionalización, es cierto e indudable que todos estos conceptos descansan tanto en el mandato Constitucional que dio origen (Art. 41, Fracc. III) como de las demás disposiciones legales que se han referenciado.⁴⁰

4.2. Bases normativas del Servicio Profesional Electoral

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral regula todos los aspectos implícitos en la administración de personal. Es decir, establece desde las normas para el reclutamiento y selección, hasta las relativas a la aplicación de sanciones y la separación del servicio.

Una de las características del Instituto es la toma de decisiones por medio

⁴⁰ Extractado de "Nota Jurídica en relación a la Titularidad de los miembros del Servicio Profesional Electoral", Marzo de 1998, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral,

de órganos colegiados: el Consejo General, los consejos locales y distritales y las juntas ejecutivas. Por ello, en el estatuto, la coordinación del Servicio Profesional Electoral está planteada en un esquema altamente participativo, en el cual colaboran todas las áreas centrales y desconcentradas del organismo.

Se define al Servicio Profesional Electoral como un sistema de personal de carrera, integrado por dos cuerpos de funcionarios especializados: el de la función directiva y el de técnicos. Para estos dos cuerpos, se ha diseñado una estructura de rangos propia. En ésta, a partir del ingreso al rango inicial, se desarrollará la carrera en el Servicio Profesional Electoral.

Se estiman tres vías de acceso para ingresar al Servicio Profesional:

- a) Acreditar los cursos básicos de formación y realizar las prácticas que para su efecto se determinen.
- b) Ganar el concurso de incorporación, y
- c) Aprobar un exámen de incorporación.

Una vez aceptada la incorporación al Servicio Profesional los aspirantes reciben un nombramiento provisional en el rango inicial de alguno de los cuerpos que lo integran. Con este documento se formaliza la relación jurídica con el Instituto.

El personal de carrera con un nombramiento provisional podrá recibir la titularidad en el rango inicial, y con ello la estabilidad en el Servicio Profesional. Para ello, deberá cubrir los siguientes requisitos: a) haber participado en un proceso electoral como servidor del Instituto; b) acreditar los cursos de formación profesional, y c) obtener dictamen favorable con relación a su desempeño en el Servicio Profesional, y consecuentemente la permanencia en el empleo, se dará en los rangos más no así en los puestos.

El Estatuto, establece un sistema integral de evaluación, basado en el análisis de antecedentes académicos y laborales, así como en la valoración de su desempeño profesional en el Instituto y de su participación en los programas de

formación y desarrollo. Los resultados de estas evaluaciones serán elementos fundamentales para: asignación de un puesto y/o áreas de trabajo, titularidad en el rango, promoción en la estructura de rangos, otorgamiento de disponibilidad y, en su caso, la permanencia en el Servicio.

4.2.1 Organización del Servicio Profesional Electoral:

Conforme lo dispone el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el Instituto debe contar con personal de carrera, administrativo y temporal.

El Servicio Profesional Electoral cuenta con dos cuerpos de funcionarios: el directivo que realiza funciones de mando y supervisión, y el técnico, que efectúa actividades especializadas en materia electoral. Este personal ocupa rangos propios, diferenciados de los puestos de las estructuras orgánica y ocupacional del Instituto, en los rangos se desarrolla la carrera de los miembros del Servicio, propiamente dicha, a fin de que colaboren en el Instituto en su conjunto y no exclusivamente en un cargo o puesto.

El personal Administrativo, comprende a quienes prestan sus servicios de manera regular y realizan actividades distintas del personal de carrera.

Para determinar los puestos que ocupan los miembros del Servicio Profesional Electoral, la Dirección Ejecutiva del Servicio profesional Electoral atendió lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableciendo un criterio general de clasificación, basado en la identificación, conforme a los objetivos y atribuciones de cada área, de las actividades sustantivas y adjetivas que lleva a cabo el Instituto.

El COFIPE, establece en su artículo 168, que el cuerpo de la función directiva proveerá de sus rangos o niveles a los funcionarios que cubrirán los cargos establecidos para las juntas ejecutivas, en los siguientes términos:

En la Junta General Ejecutiva, los cargos inmediatamente inferiores al de Director Ejecutivo.

En las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los cargos de las vocalías ejecutivas y demás vocalías.

Las actividades sustantivas, a cargo del personal del Servicio Profesional Electoral, son las directamente vinculadas con lo fines del organismo, particularmente, en lo relativo a la organización de las elecciones federales.

Por su parte, las actividades adjetivas, son aquellas referidas a aspectos eminentemente administrativos o de apoyo.

Conforme a lo anterior, los puestos exclusivos del personal de carrera se clasifican de la siguiente forma:

En las juntas Locales y Distritales Ejecutivas, todos los puestos de Vocal, como lo dispone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los correspondientes a la estructura desconcentrada del Registro Federal de Electores.

Si bien estos últimos puestos no están señalados por el Código como exclusivos del Servicio Profesional, la Junta General Ejecutiva consideró conveniente incluirlos como parte del personal de carrera, toda vez que desempeñan un papel muy importante en la ejecución de las actividades sustantivas del Instituto. Tal es el caso de los responsables de los Centros Regionales de Cómputo, los Coordinadores Técnicos Estatales, los responsables de la Cartografía Electoral y el personal que apoya los trabajos de las Comisiones de Vigilancia.

Constituyen parte del Servicio Profesional Electoral, en Oficinas Centrales, puestos del Área Jurídica, así como los de las Direcciones Ejecutivas del Registro Federal de Electores; Prerrogativas y Partidos Políticos; Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

De esta manera, el Servicio Profesional Electoral, está referido a puestos comprendidos entre el inferior a Director Ejecutivo y el inferior al de Jefe de Departamento. Se considera que en estos niveles deben concentrarse los esfuerzos de profesionalización, porque son los que operativamente llevan a cabo las actividades relevantes del Instituto.

De los 2mil 336, puestos el 75 por ciento corresponde al cuerpo directivo y el 25 por ciento restante al de técnicos, distribuidos en las diferentes áreas conforme aparecen a continuación:

SERV. PROF. ELEC.	C. DIRECTIVO	C. TECNICO	TOTAL
1 AREA DESCONC.	1,660	413	2,073
JUNTAS LOCALES	160		160
JUNTAS DISTRIT.	1,500		1,500
OFICINAS R.F.E.		413	413
2. AREA CENTRAL	96	167	263
DIR.JURIDICA	3	9	12
D.E.R.F.E.	1	92	93
D.E.P.Y P.P.	9	24	33
D.E.O.E.	66	33	99
D.E.C.E.Y E.C.	17	9	26
TOTAL	1,756	580	2,336

Cuadro Tomado de la memoria del proceso Electoral Federal 1997.

4.2.2 Análisis del funcionamiento real del Estatuto del Servicio Profesional Electoral:

El Primer Informe que rindió la Comisión de Servicio Profesional Electoral, una vez terminado el Proceso Electoral Federal de 1997, acotó a su vez las siguientes observaciones, e inconsistencias identificadas en la concepción de los subsistemas que componen el Servicio Profesional Electoral, tanto en su operación de conjunto como en relación a lo que dispone la ley de la materia:

1. Por lo que toca a las inconsistencias en la operación de conjunto, éstas se advierten en el predominio del mecanismo de acceso al Servicio conocido como "examen de incorporación" respecto de los otros previstos en el estatuto del Servicio Profesional Electoral (como el concurso de incorporación o la

acreditación de cursos básicos de formación por parte de quienes decidan realizar prácticas en las áreas del Instituto). Aunque existen otras vías de acceso al Servicio, el llamado examen de incorporación se ha impuesto por su agilidad, pero al mismo tiempo ha anulado en la práctica métodos de mayor transparencia en el sistema de ingreso. Como resultado de esta prevalencia de exámenes de incorporación para cubrir vacantes activas que requiere de funcionarios que ya posean algunos conocimientos en la materia electoral, se alejan las oportunidades de los aspirantes con capacidad de rápido aprendizaje, casi siempre jóvenes universitarios recién egresados y con amplia disposición para iniciar una carrera electoral. Incluso, por falta de periodicidad en la realización de concursos de admisión, el uso y desarrollo potencial de la reserva de candidatos se ha desaprovechado, al grado de que el registro de reservistas constituido a partir de 1993 ya es obsoleto.

Al margen de las modificaciones a la legislación de la materia, este desfase en el subsistema de incorporación repercute en la continuidad de los programas de formación y desarrollo, pues sujeta a los miembros del Servicio, en particular a los de reciente incorporación, a su calendario fijo de exámenes para acreditar los cursos de formación básica. Esto, a su vez, puede adelantar o retrasar --según la fecha de ingreso-- los plazos de preparación y de presentación de los exámenes periódicos, amén, por otra parte, de que la actualización de algún texto impida cursar la materia en el lapso previsto.

Además, el diseño de los cursos y los problemas derivados de la actualización periódica de sus contenidos (que, por lo demás, están planteados con base en el modelo autodidacta de educación a distancia), no han reflejado hasta la fecha el aprendizaje teórico práctico adquirido por los funcionarios en el desempeño de sus cargos. Tampoco puede sostenerse que a partir de la lectura, el estudio y la evaluación de los conocimientos contenidos en los textos que componen este modelo pedagógico, se incrementen los conocimientos, habilidades o destrezas necesarias para desempeñarse en el cargo que ocupan o que debieran ocupar. En otras palabras, por un lado hay factores operativos que inducen la discontinuidad en un modelo pedagógico que exige continuidad y

adecuado apoyo tutorial para ofrecer resultados a mediano plazo; por el otro, el propio modelo pedagógico no permite conocer la incidencia de los cursos aplicados sobre la formación técnica de futuros funcionarios electorales, ni respecto al desarrollo de sus habilidades en los puestos que realmente ocupan.

2. Otro eslabón en esa cadena de inconsistencias es el subsistema de evaluación respecto del resto del sistema del Servicio Profesional Electoral. En primer lugar, hay que señalar que dentro del Estatuto la evaluación integral es un de los factores clave para el desarrollo de los funcionarios electorales a lo largo de su carrera. No obstante, a pesar de la importancia estratégica que ocupa este subsistema en la conformación de un cuerpo profesional de funcionarios capaz de resistir intensas presiones sobre su comportamiento administrativo, lo cierto es que en la práctica el subsistema de evaluación es más bien complementario al de formación y desarrollo.

Es probable que esto se deba a que, actualmente, este mecanismo de evaluación se sustenta en la idea de acopiar datos sobre la productividad de los funcionarios en sus distintos ámbitos laborales. De esta forma se recaban registros cuantitativos respecto al volumen de actividades realizadas durante los programas anuales, sin que ello se relacione con las encomiendas específicas que reciben o la responsabilidad conferida al cumplimiento de las mismas. Esto deriva en un expediente individual de evaluación que conforma una base de datos sobre el cumplimiento cuantitativo periódico de tareas, que no siempre están precisadas en la ley o en los programas operativos anuales de las áreas correspondientes. La Comisión considera que en la cédulas de evaluación anual no se reporta el desempeño efectivo del funcionario evaluado, sino lo que el superior jerárquico juzga y lo que se refleja del trabajo realizado en las cifras cuantitativas de los órganos centrales.

Es obvio, entonces, que el actual sistema de evaluación no permite al Servicio Profesional Electoral identificar los desempeños destacados de manera permanente, como tampoco permite identificar funcionarios con buen desempeño, cuyos resultados de productividad estén afectados por factores

que están más allá de su capacidad. El instituto, en consecuencia, no puede cumplir con objetividad lo preceptuado en el Artículo 169 del Código de la materia, pues ahí se establece que los ascensos se otorgarán sobre las bases de mérito y rendimiento.

3. Por otra parte, a medida que los demás subsistemas resultan inconsistentes entre sí, los miembros con mejor desempeño o méritos dentro del Servicio se vuelven vulnerables a las presiones políticas externas a su trabajo, en razón de que pueden ser objeto de denuncias o impugnaciones ante autoridades superiores del Instituto. En efecto, se ha podido observar que cuando se presentan quejas respecto del desempeño de un funcionario del Servicio Profesional Electoral la información de que dispone el Instituto para conformar un juicio objetivo sobre dicho funcionario resulta más bien escasa. De ahí que, para todos los efectos prácticos, sea necesario investigar en cada caso otros elementos que permitan integrar un expediente adecuado sobre el desempeño de cada funcionario. Por ello, la Comisión estima que sin un esquema óptimo de evaluación integral y permanente del desempeño, no podrá perfeccionarse, a su vez, el sistema de sanciones de carácter administrativo.
4. Otro señalamiento importante que la Comisión quiere dejar asentado en las presentes conclusiones se refiere a la inconsistencia que se desprende del actual Catálogo de Puestos Exclusivos del Servicio Profesional Electoral, en el sentido de que no se distingue con precisión la frontera de responsabilidad administrativa y destreza técnica entre el Cuerpo de la Función Directiva y el de Técnicos.
5. El artículo 168 del Código de la materia (vigente hasta 1999) preveía que los funcionarios del Servicio Profesional Electoral que tengan atribuciones de dirección, mando y supervisión pertenecerán al Cuerpo de la Función Directiva, mientras que el Cuerpo de Técnicos estará integrado por personal que realizará las actividades especializadas. Aunque en la letra la integración de estos

cuerpos de funcionarios se entiende de esta manera, en la práctica las tareas efectivamente realizadas por un buen número de miembros del Cuerpo de la Función Directiva no pueden calificarse con atribuciones de dirección, mando o supervisión, ni especializados, en el caso de Cuerpo de Técnicos. Lo contrario también es cierto: hay quienes desempeñan actividades altamente especializadas o de dirección que, sin embargo, no forman parte de ningún cuerpo del Servicio Profesional Electoral.

6. En el transcurso de sus actividades, la Comisión reconoció la complejidad de operación de un sistema de administración de recursos humanos a distancia, pues una característica del Servicio Profesional Electoral es que sus integrantes constituyen las bases de la pirámide operativa del Instituto en su dimensión territorial. Esta complejidad se manifiesta, por ejemplo en la Dirección Ejecutiva correspondiente (localizada en oficinas centrales) se sirve de la propia estructura territorial para operar sus distintos programas con el fin de acceder lo más rápido posible a los funcionarios del Servicio Profesional Electoral. Así, en ocasiones, para llevar a cabo actividades específicas programadas en todo el territorio, la DESPE necesariamente tuvo que auxiliarse en otras áreas ejecutivas con más personal a su cargo. Esto se traduce en una fuerte dependencia operativa del resto de las áreas del Instituto, motivo por el cual frecuentemente son impactados los programas de la Dirección cuya ejecución se efectúa en todo el territorio.

Una reglamentación más clara por parte de la Junta General Ejecutiva que le provea a la DESPE -de manera cierta y permanente- de los medios para instrumentar adecuadamente sus programas inyectaría una mayor dinámica y mantendría un contacto más estrecho del personal de carrera con su centro gestor de servicios pedagógicos, todo ello sin recurrir a la creación de nuevas plazas.

7. Por último, la mencionada debilidad operativa del sistema del servicio Profesional Electoral en la dimensión territorial y el desfase de la capacidad de

operación permanente instalada para ese fin en las oficinas centrales, proyecta problemas de diseño e instrumentación de los sistemas de administración internos. Esta Comisión pudo advertir algunos de estos problemas, especialmente en cuanto a los sistemas de recuperación de información no siempre actualizados, o respecto a la rapidez y exactitud requeridas para la preparación de los diversos informes que solicitó esta Comisión o sus miembros a lo largo del período que se informa.”⁴¹

4.3. Etapas de conformación histórica del Servicio Profesional Electoral

4.3.1 Primera Etapa: La integración del Servicio Profesional mediante convocatoria Pública e inconformidad del PRD respecto de su conformación.

En Julio de 1992 la junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral aprobó la norma interna que regiría al Servicio Civil de carrera bajo la denominación de Estatuto del Servicio Profesional Electoral. Hacia mediados de 1993, mediante convocatoria pública a un concurso curricular, de conocimientos y una entrevista, el Instituto Federal Electoral seleccionó al personal que integraría al Servicio Profesional Electoral.

Preocupado por la parcialidad de los funcionarios electorales que habían sido seleccionados mediante el concurso anteriormente mencionado, el senador Porfirio Muñoz Ledo, en su calidad de Consejero representante del poder legislativo ante el IFE, promovió una impugnación contra el procedimiento de selección de los miembros del naciente Servicio Profesional Electoral, para ello se basó en una investigación⁴² que dos jóvenes universitarios, Alfredo Sainez y José Luis Correa, hicieron respecto de los perfiles y los antecedentes laborales de los recién reclutados por la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

⁴¹ Informe Anual que Rinde la Comisión del Servicio Profesional Electoral al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas durante 1997.

⁴² Alfredo Sainez y José Luis Correa: “Notas sobre el Servicio Profesional Electoral”; En: Coyuntura, Instituto de Estudios sobre la revolución Democrática. Abril 1993.

Los investigadores advierten que su estudio se circunscribe al análisis y codificación del curriculum vitae de las 160 vocalías de las juntas locales y 1,500 de las juntas distritales ejecutivas. Los datos fueron proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del Instituto, no siendo posible obtener la curricula de los funcionarios adscritos a las direcciones ejecutivas que conforman a la junta general, es decir a los funcionarios de las direcciones Ejecutivas del Registro Federal de Electores, Organización, Capacitación, Partidos Políticos y Prerrogativas y, de la Dirección Jurídica. En total 676 funcionarios que no pudieron ser objeto de escrutinio por los investigadores.

En teoría se partió de 1660 casos por analizar, de los cuales hubo que descontar 144 vocalías que fueron reportadas como vacantes y 30 donde no se proporcionó el curriculum vitae. Por ello es que el universo de investigación se redujo a 1486 casos; de ellos, 14 y 238 funcionarios de juntas locales y distritales respectivamente, no tuvieron en su curricula antecedente laboral alguno. Sólo aparecieron dos variables: edad y grado de estudio.

4.3.1.1 Grado de estudio.

Por su grado de estudio 2 de 146 vocales de las juntas locales no cumplían con este requisito. Es decir el 1.36%.

El estatuto del Servicio Profesional Electoral establece como requisito mínimo de grado escolar la educación media superior.

Sin embargo en las juntas distritales los incapacitados por escolaridad aumentan considerablemente; 127 de 1347 violan esta disposición, es decir el 9.42%. En algunas entidades de la república el porcentaje de funcionarios sin grado necesario era verdaderamente significativo:

Baja California Sur con el 55.55%;

Quintana Roo con el 42.85%;

Zacatecas con el 36.33%;

Colima con el 33.33%;

Puebla con el 17.85%;

Morelos con ello 16.66%;
y Tamaulipas con el 15.55%.

4.3.1.2 Edad:

Por sus fecha de nacimiento el grueso de los vocales de las juntas locales y distritales se ubica:

Entre los 30 a 49 años de edad, alcanzando casi el 70% del total;

El grupo de 50 a 59 representa el 15.14%;

El de 20 a 29 años baja al 8.37%;

y los funcionarios con más de 60 años suman 82, lo que significa el 5.49% del total.

Algunos de estos últimos habían nacido antes de 1910, lo que resultaba contradictorio con la idea de implementar un Servicio Profesional de Carrera, e incluso con la disposición que establecía el COFIPE en su momento con relación a los Consejeros Ciudadanos (65años como máximo).

4.3.1.3 Procedencia Laboral:

1. AREAS AFINES A ORGANISMOS Y DEPENDENCIAS LIGADAS AL CONTROL POLITICO Y AL APARATO JUDICIAL:

De 1109 vocales de las juntas distritales en los que fue posible definir su área de procedencia, se encontró que el 41.12% están relacionados a organismos y dependencias; es decir, se trata de todo un equipo ligado a la Secretaría de Gobernación, secretarías generales de gobiernos de los estados, ministerios públicos, tribunales superiores de justicia, etc. En el caso de las juntas locales, de 139 funcionarios 51 proceden de esta misma área, es decir el 36.69%.

Procedentes de tribunales y procuradurías estatales representan el 9.17%

2. NIVEL DE GOBIERNO

Secretarías Generales de gobierno de los estados 13.75%;

Secretaría de Gobernación 10.34%

Gobiernos municipales 8.45%

3. DEPENDENCIAS ESPECIFICAS DE PROCEDENCIA

A) Organismos de Política Social;

Incluye secretarías y organismos como la SEP, SS, SRA, STPS, ISSSTE, entre otras.

En las juntas locales representa el 24.46% y en las distritales representó el 21.37%.

B) Organismos de Política Económica;

Incluye al INEGI, SEMIP, SHCP, SCT, entre otras; representa la tercera en importancia para las juntas distritales el 16.41% y la quinta para las juntas distritales con el 8.63%.

C) Instituciones de Educación Superior y cultura;

Las instituciones de educación superior representan el 6.4% y el 9.35% de las juntas locales y distritales.

D) Sector Privado;

El sector privado apenas representa el 12.44% en el caso de las juntas distritales y el 15.83% de las locales.

E) Sector Social,

Sólo se registran antecedentes de trabajo en el sector social en el 1.8% de los vocales distritales.

F) Cargos de elección popular.

Destaca que el 5.04% de los vocales de las Juntas Locales reportaron como antecedente de trabajo un cargo de elección popular, esto es: violaron el estatuto del Servicio Profesional Electoral.

La resultante de la impugnación presentada por el PRD, en este primer momento del SPE, fue que ningún miembro del personal impugnado por razones de escolaridad causó baja inmediata de la Institución, tal como se señala en la memoria del proceso electoral de 1994; por lo que resulta de interés el conocer las subsecuentes etapas para comprender el desarrollo histórico de la conformación del Servicio Profesional Electoral.

4.3.2. Segunda etapa: La depuración de la Administración Carpizo.

De conformidad con el Acuerdo para la paz, la democracia y la justicia, de enero de 1994, firmado por ocho de los nueve partidos políticos nacionales, y en aras de demostrar la voluntad política para dar mayor credibilidad al proceso electoral, los representantes de los partidos, en compañía de las autoridades del Instituto, revisaron los antecedentes de los funcionarios que en ese momento integraban las juntas locales y distritales ejecutivas. Producto de esa revisión fue la sustitución de 246 vocales cuyos antecedentes curriculares implicaban una idoneidad política escasa para participar en el proceso electoral de 1994. En ningún caso las bajas derivadas de ese proceso obedecieron al incumplimiento de los requisitos de ingreso al Servicio Profesional Electoral, a faltas en el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte del personal o por haber incurrido en conductas indebidas, apunta la memoria del proceso electoral de 1994.

En relación total de puestos del Servicio, las vocalías sujetas al proceso de sustitución de vocales representan el 10.5 por ciento; pero con relación al total de vocalías significan el 14.8 por ciento como se observa a continuación:

VOCAL	TOTAL DE PUESTOS	TOTAL DE SUSTITUCIONES	% DEL TOTAL
EJECUTIVO	332	67	20.2
SECRETARIO	332	45	13.6
V.R.F.E.	332	48	14.5
V.ORGANIZACION	332	46	13.9
V.CAPACITACION	332	40	12.0
	PUESTOS	SUSTITUCIONES	PORCENTAJE
TOTAL	1,660	246	14.8

Fuente: Comisión del Servicio Profesional Eléctoral.

La ocupación de las plazas que quedaron vacantes por el proceso de impugnación que los partidos promovieron para sustituir a los vocales, se llevó a cabo del 30 de mayo al 12 de junio de 1994, y la Junta General Ejecutiva expidió los correspondientes acuerdos. Al igual que otros procesos de selección, éste se realizó bajo las modalidades a continuación señaladas; a saber: con personal del servicio, mediante readscripción, con personal que formaba parte de la reserva del servicio y con candidatos externos.

Como podrá observarse a continuación, el 81% (200 casos) de las personas que ocuparon las vocalías mencionadas no formaban parte del Servicio Profesional Electoral. Asimismo, destaca el hecho de que, en la mayor parte de los casos en que las vacantes fueron ocupadas por personas que pertenecían ya al Servicio, significó en términos reales, una promoción en la estructura de puestos:

VOCAL	CAMBIO DE ADSCRIP.	MIEMBROS DE RESERVA	EXTERNOS	TOTAL	% DEL TOTAL
EJECUTIVO	16	2	49	67	27.24
SRIO.	9	4	32	45	18.29
VRFE	10	5	33	48	19.51
VOE	6	3	37	46	18.70
VCEYEC	5	8	27	40	16.26
TOTAL	46	22	178	246	100

Fuente: Comisión del Servicio Profesional Electoral.

4.3.3. El "Recorte" presupuestal de 1995.

Con motivo de las restricciones presupuestales que en 1995 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplicó a las Secretarías de estado y paraestatales, el Instituto Federal Electoral, se vio en la necesidad de prescindir de los servicios de un 10% del personal que integraba el Servicio Profesional Electoral.

4.3.4 Tercera Etapa: Incorporación previa al proceso y evaluación al desempeño durante el proceso electoral de 1997.

Como parte de las atribuciones del Consejo General, que recaen en el ámbito de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, es obligatorio garantizar que las Juntas Ejecutivas estén integradas y que, particularmente durante el proceso electoral, las presidencias de los consejos locales y distritales estén ocupadas por personal profesional, imparcial y eficaz en el ejercicio de sus funciones. Esto, conforme al artículo 82, párrafo 1, inciso e) de la ley electoral, que obliga al Consejo General a "designar los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes"; y a los artículos 99, párrafo 4, y 109, párrafo 4, que disponen que las Juntas

Ejecutivas estarán integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

El conocimiento y vigilancia sobre la integración y funcionamiento permanente de las Juntas Locales y Distritales, también devino en la supervisión del cumplimiento de los procedimientos establecidos por la Junta General Ejecutiva relativos a la ocupación de vacantes dentro del Servicio Profesional Electoral, con especial atención en las vocalías de los órganos desconcentrados del Instituto. Sobre el particular, con el propósito de darle un curso más fluido a los trabajos de preparación del proceso electoral de 1997, y sin menoscabo de las competencias que en esta materia le corresponden al Secretario Ejecutivo y a la Junta General Ejecutiva, la Comisión recomendó que el conocimiento de las vacantes de vocalías -que no fueran ejecutivas-se compartieran en el seno de las comisiones del Consejo General del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral -según se tratara- y de la propia Comisión del Servicio, cuando las vacantes se generaran en los puestos de vocal secretario.

En total, durante el período (que por motivos formales para realización del proceso va desde el 1o. De Noviembre al 31 de diciembre de 1997), se efectuaron 236 nombramientos provisionales en el Servicio Profesional Electoral. En todos los casos la Secretaría Técnica de la Comisión del Servicio Profesional Electoral verificó el cumplimiento de los requisitos de ley, acreditación de los respectivos exámenes de incorporación. Así, se expidieron los nombramientos a 79 (33.47%) nuevos miembros del Servicio, mientras que los cambios de adscripción ascendieron a 157 (66.53%), de los cuales la mayoría consistieron en promociones y ascensos basados en el desempeño en el cargo que ocupaban hasta antes de la nueva adscripción.

Esas cifras adquieren mayor significado en comparación con los cambios de funcionarios de carrera ocurridos durante el proceso electoral de 1994, como se advierten en los cuadros subsecuentes. En aquél proceso, que no incluye cambios en los meses anteriores a su inicio ni posteriores a su conclusión, se efectuaron 555 sustituciones de funcionarios, la mayoría de lo cuales (373) permitieron la

incorporación al Servicio de personas de origen externo al Instituto. En contraste, de los 236 efectuados en el período que se informa, sólo 79 consistieron en incorporaciones de nuevos integrantes.

Func. Sust. En:	1994 *	%	1997	%	Plazas S.P.E.
Ofs. Centrales	80	14.41	69	29.24	263
Orgs. Desconc	475	85.59	167	70.76	2,073
Juntas Locs.	55	9.91	20	8.47	160
Juntas Distr.	357	64.32	101	42.80	1,500
Ofs.Descon c. R.F.E.	63	11.35	46	19.49	413
Total	555	100.00	236	100.0	2,336

Fuente: Instituto Federal Electoral. 1994, tu elección; memoria del proceso electoral federal. México, Instituto Federal Electoral, 1995 e informes Trimestrales de Actividades de la Junta General Ejecutiva, 1997.

* Cifras relativas al período que abarco el proceso electoral federal de este año (1°. De enero al 11 de septiembre). Para 1997 los datos abarcan desde el 1o. De noviembre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1997.

En ese mismo sentido, puede destacarse que en 1994 tuvieron lugar 139 readscripciones (que si se suman a las incorporaciones de 373 candidatos externos y 43 miembros de la reserva, arroja la cifra mencionada de 555 movimientos), mientras que en 1997 la cifra aumentó a 157. Así mismo, se realizaron 236 nombramientos en 1997, de los cuales 167 se distribuyeron en los órganos desconcentrados del Instituto: 121 en las Juntas Locales y Distritales y 46 en las oficinas desconcentradas del Registro Federal de Electores. Esto significa que en el período analizado correspondiente a 1997 se ha caracterizado más por los cambios de adscripción que en las incorporaciones de nuevos miembros al Servicio. Sin duda, en 1997 los funcionarios del Servicio Profesional Electoral contaron con mejores oportunidades para permanecer e incluso para ascender,

puesto que en la mayoría de los nombramientos, sustituciones o cambios de adscripción, sólo participaron a miembros del propio Servicio.

Ocup. de vacts.	1994*	%	1997	%
Cand. externos	373	67.21	79	33.47
Readscripciones	139	25.05	157	66.53
Miem. Reserva	43	7.75	0	0
Total	555	100.0	236	100.0

Fuente: Instituto Federal Electoral, 1994, tu elección; memoria del proceso electoral federal. México, Instituto Federal Electoral, 1995 e informes Trimestrales de Actividades de la Junta General Ejecutiva, 1997.

*Cifras relativas al período que abarcó el proceso electoral de este año (1o. de enero al 11 de septiembre). Para 1997 los datos abarcan desde el 1o. De noviembre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1997.

Además, las oportunidades de permanencia y ascenso dentro del Servicio tuvieron lugar, fundamentalmente, en los órganos desconcentrados del Instituto. El dato contrasta nuevamente con lo ocurrido durante el proceso electoral de 1994. En dicho proceso, 412 (74.23%) de las 555 sustituciones de funcionarios del Servicio Profesional recayeron en las Juntas Locales y Distritales. Si a ello se le suma la realización de 63 (11.35%) nuevos nombramientos en la estructura desconcentrada del Registro Federal de Electores, la suma de sustituciones en el ámbito desconcentrado del Instituto ascendió a 475 (85.58%) del total de nombramientos efectuados en aquel año. También habría que destacar el hecho de que 373 candidatos externos y 43 miembros de la reserva ocuparon esas vacantes, lo que representa el 74.95% del total de sustituciones. En síntesis, aunque la rotación laboral en los órganos desconcentrados del Instituto fue mayor en aquel año, en 1997 las oportunidades para la permanencia y el ascenso de los propios integrantes del Servicio Profesional Electoral fueron mejores.

El Proceso Electoral Federal de 1997 presentó ciertas particularidades, derivadas del nuevo diseño de funcionamiento de sus órganos de dirección, ejecutivos y técnicos previsto en la legislación reformada en 1996. Una de ellas fue

cobijada por las disposiciones transitorias contenidas en los artículos Décimo Primero y decimotercero transitorios de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En efecto, en estos artículos se ordenaba, por un lado atender las impugnaciones que presentaran los partidos políticos sobre el cumplimiento de requisitos legales y el desempeño de los 332 vocales ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales del Instituto y, por el otro, llevar a cabo la designación de los consejeros presidentes correspondientes a los 332 Consejos Locales y Distritales en plazos bien definidos. En términos específicos, se estableció que el plazo para la designación de consejeros electorales y consejeros presidentes de los Consejos Locales vencía el 23 de diciembre de 1996, mientras que para la designación de los consejeros presidentes de Consejos Distritales el 23 de enero de 1997. Ambos plazos significaban el límite legal para que el Consejo General, junto con los consejeros Locales en lo referente a la designación de consejeros electorales de los Consejos Distritales, concluyeran la integración de los órganos de dirección respectivos que conducirían el proceso electoral federal de 1997.

Para concluir con ello, el consejo General debía entonces realizar dos tareas. La primera consistía en atender, en tiempo y forma, por conducto de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, las impugnaciones que presentaran los partidos políticos en contra de los vocales ejecutivos de Juntas Locales y Distritales. Al examinar las hipótesis jurídicas de este entramado legal, se pudo apreciar la complementariedad entre los procedimientos y plazos para atender las impugnaciones que presentaran los partidos políticos, por un lado, y los procedimientos y plazos para llevar a cabo la designación de consejeros presidentes de los Consejos Locales y de los Consejos Distritales, por el otro.

La segunda tarea implicaba la designación de Consejeros Presidentes de los 32 Consejos Locales y de los 300 Consejos Distritales, siempre y cuando previamente se hubiese verificado que tales funcionarios cumplieran los requisitos señalados por los artículos 82, párrafo 1, inciso e); 102, párrafo 1, y 113, párrafo 1 del código electoral. En este sentido, es importante señalar que la reforma electoral de 1996 previó -en el Artículo Décimo Primero Transitorio del código en la materia-

no sólo la expedición de un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral, como atribución de los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales que estarían en vigor hasta la expedición del Estatuto, entre los cuales se encuentra contar con dos años de residencia en la entidad donde se desempeñe el funcionario.

Así, con el propósito de precisar los procedimientos adecuados para dar fiel cumplimiento a las disposiciones mencionadas, el Consejo General aprobó el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal electoral por el que se establecen los procedimientos conforme a los cuales se atenderán las impugnaciones fundadas de vocales ejecutivos de Juntas Locales y Distritales y se llevará a cabo la ocupación de plazas vacantes en los cargos de consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales*, en la sesión del 3 de diciembre de 1996.

En él se precisó que la Comisión del Servicio Profesional, en lo sucesivo: la comisión, recibiría las impugnaciones relacionadas con los vocales ejecutivos locales a más tardar el 10 de diciembre de 1996, y en el caso de los vocales ejecutivos distritales el 3 de enero de 1997. También se fijaron las fechas límite en que la Comisión resolvería sobre la procedencia de dichas impugnaciones: 16 de diciembre de 1996 para las impugnaciones a los vocales ejecutivos locales, y 13 de enero para las inconformidades en contra de los vocales ejecutivos distritales.

El Acuerdo también precisó cuáles requisitos debía examinar la Comisión para aceptar las impugnaciones de los partidos políticos. Se consideró que era indispensable que las impugnaciones relacionaran la falta u omisiones cometidas por los impugnados que demostraran una violación a las disposiciones de los artículos 109 y 110 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral. A partir de este criterio, la Comisión podía proceder a la revisión de las inconformidades y al mismo tiempo se le permitiría contar con más elementos para dictaminar la procedencia de las mismas.

Así mismo se estableció que para los procedimientos de reclutamiento y selección de candidatos se considerarían las propuestas que presentaran el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales, o la Junta General Ejecutiva, a

solicitud de los primeros. Para inyectar aún más confianza al proceso electoral en marcha, disponer de más elementos antes del dictamen y cumplir con todos los términos del acuerdo, la Comisión también consideró relevante escuchar la opinión de los consejeros electorales locales, de los Consejeros del Poder Legislativo y de los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General. Este trabajo de diálogo y acercamiento con todas las instancias del Instituto, derivó en dos proyectos de acuerdo de Consejo General, que unánimemente fueron aprobados en las sesiones del 23 de diciembre de 1996 y del 23 de enero de 1997. Con ello, se cumplió el mandato legal para designar a los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales para el proceso electoral de 1997.

Proceso de atención de impugnaciones sobre el desempeño de vocales ejecutivos locales y vocales ejecutivos distritales.

La atención de impugnaciones de vocales ejecutivos de Juntas Locales y Juntas Distritales obedeció, como ya se dijo, a un régimen transitorio previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Previamente la Comisión fue informada del proceso de revisión de miembros de las Juntas Locales y Distritales que tuvo lugar entre mayo y junio de 1994, dentro del marco de compromisos establecidos en el seno del Consejo General y que fueron recuperados en el *Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia*, firmado el 27 de enero de 1994 por ocho de los nueve partidos políticos nacionales que contendieron en aquel proceso electoral. La revisión de aquel año llevó a la sustitución de 246 miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo el argumento principal de que no garantizaban la idoneidad política necesaria para participar en el proceso electoral de 1994 como autoridades electorales. La Sustitución de esos funcionarios representó 10.5% de las plazas del Servicio Profesional, pero constituyó 14.8% de las vocalías del Instituto, debido a que la revisión se concentró principalmente en los integrantes de las Juntas Locales y Distritales. De hecho, el mayor número de vacantes se presentó en las vocalías ejecutivas tal como se muestra en el cuadro correspondiente al punto 4.3.2.

Con el proceso de revisión de 1994 como referencia, el mandato legal de 1996 estableció que la atención de las impugnaciones tendría como finalidad

desahogar las objeciones que dichos partidos pudieran formular sobre quienes fungirían como autoridades electorales durante el proceso electoral de 1997, pero sobre la base de nuevos mecanismos legales conocidos por todos. Se buscaba que las impugnaciones se atendieran mediante un proceso regulado, sujeto en todo momento a los principios constitucionales rectores en materia electoral, y a partir de procedimientos que ofrecieran a los impugnados garantías jurídicas para responder, en tiempo y forma, las objeciones en su contra por la vía del alegato de defensa.

En el acuerdo también se asumió una premisa básica: las impugnaciones debían versar sobre el cumplimiento de los requisitos legales y estatutarios de los vocales ejecutivos o sobre el escrutinio de su desempeño, de tal suerte que en aquellos casos donde se objetara a un funcionario por razones que tenían que ver con sus antecedentes laborales, las impugnaciones debían dictaminarse como improcedentes. Sobre este asunto, debe mencionarse que, a diferencia del mecanismo de revisión efectuado en 1994, fecha en la que el Servicio Profesional Electoral apenas llevaba 12 meses de operación, el proceso de atención de impugnaciones se encontró --a finales de 1996-- con un sistema de carrera electoral que ya ofrecía algunos elementos para apreciar con mayor objetividad el desempeño de los vocales ejecutivos. De manera que las objeciones al desempeño que no aportaron elementos para demostrar la infracción a las normas establecidas en el Estatuto, y que contrastaban claramente con los resultados de su evaluación del desempeño, también fueron declaradas improcedentes.

En términos numéricos, durante este proceso la Comisión del Servicio Profesional Electoral dio entrada a 114 impugnaciones: 30 en contra del desempeño de vocales ejecutivos de Juntas Locales, las cuales fueron recibidas el 10 de diciembre de 1996 y resueltas el día 16 del mismo mes y año; y 84 para objetar el desempeño de vocales ejecutivos de Juntas Distritales, que fueron recibidas el 3 de enero de 1997 y resueltas el día 13 de enero del año anteriormente citado.

El total de vocales ejecutivos impugnados -entre locales y distritales- ascendió a 103, puesto que hubo funcionarios que fueron objetados por más de un

partido político. Esta cantidad representó el 31.5% de la cifra global de los 332 puestos de vocales ejecutivos del Instituto. No obstante, al entrar al examen de las impugnaciones, la comisión encontró que en 66 de ellas, es decir en el 57.89% de los casos, no se configuraban elementos de juicio suficientes para afirmar que se trataba de vocales ejecutivos que hubieran infringido la legislación electoral y las normas estatutarias, por lo que resolvió que eran improcedentes.

Ya en el transcurso de los procedimientos de notificación, recepción y estudio de los alegatos de respuesta de los impugnados, así como de preparación de los proyectos de resolución, la Comisión del Servicio Profesional Electoral fue informada de la renuncia de un total de 36 vocales ejecutivos (6 locales y 30 distritales), motivo por el cual 43 (el 37.72%) resoluciones fueron sobreseídas. De modo que al final del procedimiento de atención de impugnaciones, la Comisión resolvió que 5 eran procedentes. Ante ello, la Secretaría Técnica, conforme a las normas estatutarias del Instituto, procedió a efectuar las 4 destituciones a que hubo lugar. Así, al vencimiento de los plazos respectivos de atención de impugnaciones tanto de vocales ejecutivos locales como de distritales, se generaron 40 vacantes, de las cuales sólo 10% estuvieron fincadas en destituciones, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Concepto	Vocales Ejecutivos de Juntas Locales	Vocales Ejecutivos de Juntas Distritales	Total
Impug. presentadas	30	84	114
Vocales impugnados	23	80	103
Impug. Improcedentes	17	49	66
Renuncias de vocales impugnados	6	30	36
Impugnaciones sobreseídas	9	34	43
Impugnaciones Procedentes	4	1	5
Destituciones	3	1	4
Vacantes generadas	9	31	40

Fuente: Instituto Federal Electoral. Comisión del Servicio Profesional Electoral

Sobre el proceso de designación de Consejeros Presidentes de Consejos Locales y Consejeros Presidentes de Consejos Distritales, se efectuó inmediatamente después de que se conocieron las renunciaciones y destituciones mencionadas, la Comisión del Servicio Profesional Electoral inició el proceso para cubrir las vacantes generadas que también contemplaba el acuerdo del 3 de diciembre de 1996. En el transcurso de este proceso, la Comisión fue informada de la existencia de más vacantes generadas por otras causas en los cargos de vocales ejecutivos distritales, y que no se referían a vocales que habían sido previamente impugnados.

En términos específicos, el procedimiento para la designación de los 32 consejeros presidentes de Consejos Locales, que incluía a los que habrían de cubrir las 9 vacantes existentes en el cargo de vocal ejecutivo local, inició el 16 de diciembre de 1996 y concluyó 6 días después, cuando dictaminó sobre los candidatos a tales puestos que habrían de ser propuestos para su designación al Consejo General o en la sesión del 23 de diciembre del mismo año. En cuanto a la designación de los 300 consejeros presidentes de Consejos Distritales, que incluía el nombramiento de 37 nuevos funcionarios en ese puesto en virtud de las vacantes que se generaron tanto por el proceso de impugnaciones como por otros motivos, el proceso comenzó el 13 de enero de 1997 y finalizó el día 23 de ese mes.

Para el proceso de designación de consejeros presidentes de Consejos Locales, la Comisión recibió el 18 de diciembre las propuestas de candidatos a ocupar las 9 vacantes mencionadas, del Consejero Presidente, de los Consejeros Electorales del Consejo General y, a solicitud específica de los miembros de la Comisión, de la Junta General Ejecutiva. Las propuestas se turnaron a la Secretaría Técnica de la Comisión para que se constatará que los aspirantes cumplieran con los requisitos legales previstos en el propio acuerdo. En esta tarea, la Secretaría Técnica puso especial atención al cumplimiento de los requisitos que el mismo COFIPE estableció para proceder a la designación de consejeros electorales y consejeros presidentes.

Una vez que se aseguró que los candidatos cumplieran con los requisitos, la Comisión del Servicio Profesional Electoral procedió a escuchar la opinión de los representantes de los partidos políticos y consejeros del Poder Legislativo, lo cual sirvió como referencia para la formulación de las designaciones correspondientes.

En el caso de los Consejos Distritales, la Comisión del Servicio Profesional Electoral, en cumplimiento del punto décimo segundo del citado acuerdo del 3 de diciembre, avisó a los consejeros presidentes de los Consejos Locales de entidades donde eventualmente podrían generarse vacantes, o donde éstas ya existían, con el fin de escuchar la opinión de los consejeros electorales locales sobre los candidatos que conformarían las listas de aspirantes a la designación como consejeros presidentes de Consejos Distritales.

Cabe subrayar que para ambos casos, vocales ejecutivos locales y vocales ejecutivos distritales, el procedimiento antes referido constituyó un hecho inédito ya que anteriormente únicamente los miembros de la Junta General Ejecutiva tenían capacidad discrecional para hacer la propuesta de ternas para los concursos cerrados de vocales Ejecutivos Locales y una vez designados, éstos mismos hacían la propuesta de la conformación de ternas para cubrir las vacantes en los casos de los vocales ejecutivos distritales. Por lo que visto de manera global, el procedimiento recién inaugurado en enero de 1997 provee de consenso y legitimidad al reclutamiento y selección de los responsables de la función electoral.

Así el 15 de enero de 1997, dos días después de haber emitido las resoluciones a las impugnaciones en contra de vocales ejecutivos distritales, la Comisión comenzó a recibir propuestas a ocupar las 31 vacantes generadas a raíz del proceso de atención de impugnaciones y las otras 4 que ya existían al momento del inicio del mismo. Estas propuestas surgieron de los consejeros electorales del Consejo General, y de la Junta General Ejecutiva, previa petición de los primeros. La Comisión también informó a los representantes de los partidos políticos y consejeros representantes del Poder Legislativo sobre el procedimiento y fechas para recuperar y atender sus opiniones y observaciones sobre la lista de candidatos. Los días 16 y 17 de enero, la Comisión fue informada de dos renunciaciones más de vocales ejecutivos distritales, con lo que el total de vacantes aumentó a 37,

y de inmediato se procedió a remitir las listas de candidatos a cada uno de los partidos para que expresaran por separado su opinión entre el 18 y el 22 de enero de 1997.

También debe mencionarse que, sobre la base de lo acordado por el Consejo General el 3 de diciembre, la Comisión estuvo atenta a los informes de la Secretaría Técnica sobre el cumplimiento de los requisitos legales por parte de los aspirantes, la remisión de los respectivos oficios-convocatoria, la aplicación de los exámenes de conocimientos y aptitudes en las sede de las Juntas Locales, así como de los resultados de las evaluaciones.

Con la aprobación unánime de los acuerdos de designación de consejeros presidentes de Consejos Locales y de Consejos Distritales, efectuadas por el Consejo General el 23 de diciembre de 1996 y el 23 de enero de 1997, respectivamente, la Comisión dio cumplimiento a la encomienda legal relacionada con el tramo inicial de integrar los órganos del Instituto, particularmente en el nivel desconcentrado. Pero al mismo tiempo comenzó un segundo tramo de actividades que consistió, esencialmente, en vigilar de manera permanente la correcta integración y funcionamiento de dichos órganos. En ese sentido, la Comisión también llevó a cabo diversas acciones para proponer al Consejo General la designación de 6 consejeros presidentes de igual número de consejos Distritales, en razón de las vacantes que se fueron generando entre el 23 de enero y el 3 de junio de 1997. Aprobando unánimemente los acuerdos respectivos el Consejo General.

El total de designaciones preparadas por la Comisión del Servicio Profesional Electoral (durante el período que se informa) ascendió a 52, lo que representa el 15.66% de los cargos de consejeros presidentes de los 332 órganos desconcentrados del Instituto. De estos nuevos nombramientos, 40 (12.05%) se debieron al proceso de atención de impugnaciones. La distribución de estas designaciones realizadas por el Consejo General se destaca en el cuadro siguiente:

Consejos	No.	Vacantes por impugnaciones	Vacantes por otras causas	Designaciones
Locales	32	9	-	9
Distritales	300	31	12	42
Total	332	40	12	52

Fuente: Instituto Federal Electoral. Comisión del Servicio Profesional Electoral.

La Comisión del Servicio Profesional Electoral, en su informe de actividades de 1997, respecto al apartado de "conclusiones sobre del proceso de designación de vocales ejecutivos del Servicio Profesional Electoral de las Juntas Locales y Distritales", considera que las tareas de atención a las impugnaciones presentadas por los partidos en contra de vocales ejecutivos y las subsecuentes designaciones incidieran en contra de la eficacia en la organización del proceso electoral de 1997, y permitieron, en cambio, la más alta ocupación en los puestos exclusivos del Servicio Profesional Electoral en comparación con los dos procesos electorales anteriores y permitieron, en cambio, la más alta ocupación en los puestos exclusivos del Servicio Profesional Electoral en comparación con los dos procesos electorales anteriores; el mayor consenso en la designación de vocales ejecutivos, especialmente en el ámbito distrital; la mayor tasa de ocupación de vacantes por parte de los propios miembros del servicio, en comparación con los procesos anteriores; y una vigilancia permanente sobre el cumplimiento de las normas aplicables.

Precisa: "bajo condiciones específicas de contiendas electorales muy competitiva, la sustitución de funcionarios de órganos electorales puede convertirse en factor que incida en la organización de los comicios, la Comisión decidió comparar el remplazo de funcionarios de Juntas Locales y Distritales ocurridas durante los tres procesos electorales organizados por el Instituto Federal Electoral."⁴³

La Comisión encontró que la tasa promedio de sustitución de funcionarios (total de funcionarios sustituidos/días que duró el proceso electoral) más elevada correspondió al proceso electoral de 1994, con 1.62 funcionarios sustituidos por cada día que duró ese proceso electoral, mientras la tasa promedio diaria de sustituciones de los tres procesos electorales juntos -que en suma abarcaron 849 días- fue de 0.86, casi un funcionario por día de proceso electoral.

En comparación con lo que indican estos promedios, en el proceso electoral de 1997 la tasa fue 0.39, que representa menos de la mitad del promedio para los tres procesos electorales. Esto permite sostener que la sustitución de miembros del Servicio Profesional localizados en las Juntas Locales y Distritales resultó menor a la cuarta parte de lo ocurrido en el proceso electoral de 1994 (1.62) y también inferior a lo ocurrido en el proceso de 1991 (0.69).

La Ciudadanización del Organismo Electoral y el logro de su plena Autonomía Política del Instituto Federal Electoral, dieron como resultado en el caso del Servicio Profesional Electoral, tanto la existencia de un marco de reglas más precisas para la atención de impugnaciones, así como un papel más activo por parte del consejo General en la supervisión de los procedimientos para la selección y designación de quienes ocuparon las vacantes, incidiendo favorablemente en estos resultados, que son sin duda más favorables para la estabilidad y profesionalización de los miembros del Servicio Profesional Electoral. El resto de las comparaciones se pueden apreciar en el cuadro siguiente:

⁴³ Informe Anual que Rinde la Comisión del Servicio Profesional Electoral al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas durante 1997. P. 33.

Año	Días de duración	Juntas Locales	Juntas Distritales	Total	%Total de Sustitución	Sustitución por día
1991	295	26	177	203	27.77	0.69
1994	255	55	357	412	56.36	1.62
1997	299	20	96	116	15.87	0.39
Total de Sustitucion	849	101	630	731	100.0	0.86
%Total		13.82	86.18	100.00		
% Total de Plazas		63.13	42.00	44.04		
Total de Plazas		160	1,500	1,660		

Fuente: Cifras calculadas con base en datos aparecidas en Diario Oficial de la Federación, varias fechas, 1991; y en Instituto Federal Electoral. Informes Anuales de Actividades de la Junta General Ejecutiva, 1994 y 1997.

43.4

4.3.5. Evaluación al Desempeño de los Vocales durante el Proceso Electoral 1997.

La comisión también insistió en volver más transparentes y objetivos los procedimientos de evaluación del desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral. Esto derivó, entre otras cosas, en la necesidad de diseñar un instrumento de evaluación especial para el año de 1997, complementario al sistema evaluatorio que anualmente aplica la DESPE. De modo que ante las preocupaciones que en ese sentido habían expresado algunos consejeros electorales miembros de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, el 5 de marzo de 1997 el Secretario Técnico dio a conocer diversas adecuaciones al mecanismo para llevar a cabo la evaluación anual del desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral. En lo fundamental, estas adecuaciones consistían en disminuir la poderación de las evaluaciones jerárquica y normativa, para poder considerar la opinión de los consejeros electorales sobre el desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral adscritos a los órganos desconcentrados del Instituto.

En esa misma sesión, los miembros de la Comisión insistieron no solamente

en que era necesario reducir las cuotas de subjetividad contenidas en el sistema de evaluación anual existente a esa fecha, sino también que se buscara que el mismo sistema sirviera para identificar y estimular con diversas medidas a quienes tengan un rendimiento óptimo en sus funciones electorales dentro del Instituto.

A raíz de ello, durante los meses de abril y mayo, la Comisión se dio a la tarea de preparar un proyecto de acuerdo para someterlo a la aprobación del Consejo General, que estableciera las bases para el diseño e instrumentación de un sistema especial de evaluación e incentivos para los miembros del Servicio Profesional durante el Proceso Electoral Federal de 1997. Así, el Consejo General discutió y aprobó este acuerdo en su sesión ordinaria del 30 de mayo de 1997, el cual sirvió de base para que la Junta General Ejecutiva, instancia responsable de llevar a cabo la evaluación y el mecanismo de aplicación para dar cumplimiento al acuerdo. El sistema, aprobado en junio por la Junta, se aplicó en el mes de septiembre. Los resultados se dieron a conocer en la sesión del Consejo General celebrada el 9 de octubre de 1997.

4.3.5. Identificación de los retos para la consolidación del Servicio Profesional Electoral.

La plantilla de personal adscrito al Servicio Profesional funcionalmente operó durante el proceso federal electoral de 1997, en el marco del entonces ya rebasado Estatuto del Servicio Profesional Electoral sancionado por el ejecutivo federal el 29 de junio de 1992.

Un intento de breve calificación: el viejo Estatuto del Servicio Profesional Electoral en realidad era un reglamento interno de las relaciones laborales, construido sobre la definición del verticalismo discrecional en la designación de funcionarios electorales que le debían lealtad al sistema de dominación unipartidista, muy adhoc a la organización de comicios que le dotaban del carro completo al partido en el poder. De amplia laxitud en lo que respecta al reclutamiento, incorporación y promoción de sus miembros. Integrado por una intrincada elaboración en su interpretación a efecto de los recursos y

procedimientos de defensa del personal adscrito al Servicio Profesional. Contrastando con todas las prerrogativas para que la Discrecionalidad de la autoridad jerárquica superior, con capacidad para rescindir en cualquier momento la relación laboral, acudiendo a prácticas añejas dentro de la administración pública tales como: Ceses fulminantes bajo la forma de solicitudes de renuncias por motivos inventados o la pérdida de confianza. La razón fundamental de lo anterior lo encontramos en el origen primario de su definición Institucional, El IFE considerado como órgano depositario de la función estatal de organizar los procesos electorales federales; y en donde la razón de estado constituía la máxima de su expresión.

La Reforma de 1996 al dotar de plena autonomía al Consejo General, trajo como una de sus consecuencias que la labor de supervisión ejercida al través de las Comisiones de trabajo de dicho Consejo General, se tradujera en la revisión y actualización, en la práctica real, de una serie de rezagos en los procedimientos tanto del marco operativo de la función electoral como de su marco normativo.

La Comisión del servicio Profesional al término del Proceso Federal Electoral de 1997 discutió y analizó una serie de aspectos relativos al funcionamiento del Servicio Profesional Electoral, y solicitó a su Secretario Técnico que explicara los fundamentos normativos que amparaban algunos procedimientos que impedían un mejor funcionamiento del sistema de carrera. La secretaría Técnica expuso, casi siempre de manera verbal, los elementos normativos que daban sustento a mecanismos específicos que regulan el funcionamiento del Servicio Profesional. Con todo el tratamiento de ciertos asuntos despertó, en algunos miembros de la Comisión, dudas o preocupaciones sobre el funcionamiento, las fortalezas y las debilidades del servicio electoral de carrera.

A pesar de ello, la Comisión pudo identificar los elementos esenciales en el camino hacia la consolidación del Servicio Profesional Electoral. En efecto, una integración inadecuada de candidaturas y una designación de funcionarios basada en ello, afecta el desempeño de los órganos del instituto. Particularmente durante el proceso electoral. De ahí que la Comisión consideró fundamental no sólo revisar y transparentar los mecanismos para seleccionar a las personas que ingresarán al

Servicio, sino también estudiar y acordar el perfil de personal que se requiere.

La Comisión también llegó a la conclusión de que una tarea significativa para el futuro inmediato del Servicio es la discusión sobre los modelos educativos de formación profesional y especializada para funcionarios electorales, quienes por la naturaleza de su función están sujetos al escrutinio público y a la más alta exigencia de eficacia, legalidad e imparcialidad.

Otra vertiente de preocupaciones específicas que atendió la Comisión, y que de hecho forma parte de los objetivos esenciales de su Programa Anual de Actividades, consiste en mejorar el diseño del sistema de evaluación integral del personal del Servicio Profesional Electoral. Esto supone, entre otras cosas, reducir la cuota de subjetividad que contiene el actual sistema, y establecer, por el contrario, indicadores cuantificables y verificables del desempeño de los funcionarios miembros del Servicio.

En el mismo tenor a finales de 1997, la Comisión del Servicio Profesional Electoral en su informe anual, destaca la preocupación de que luego de 56 meses de operación efectiva del servicio electoral de carrera, “ningún funcionario del Instituto ha logrado la titularidad”. Lo anterior en franco reconocimiento al rezago que en este orden prevaleció hasta inicios de 1999.

Como ya se ha citado en el punto que toca a la Autonomía Política la lectura que podemos hacer de la misma en relación con la Conformación del Servicio Profesional Electoral: la Atribución definida como Atonomía, radica exclusivamente en todos y cada uno de los órganos, ciertos, que se ubican en la estructura del Instituto Federal Electoral, mismo que tiene como base la desconcentración. De donde se sigue que al cuerpo de funcionarios encargados de la función electoral se le demande además de determinados perfiles para su desempeño, mínimos de exigencia a fin de que provean de elementos y trabajos técnicos objetivos a fines a la toma de decisiones de los consejos electorales locales y distritales; al momento de la función electoral o bien como miembros de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas.

Es decir: en la real toma de decisiones autónomas de los órganos desconcentrados reconocidos por la legislación, se cruza horizontal y

verticalmente a través de la estructura del IFE, la demanda de profesionalización del cuerpo de funcionarios que lo integran.

De ahí la importancia que tiene el estudio de la conformación del cuerpo de funcionarios que conforman el Servicio Profesional Electoral, del mayor o menor grado de profesionalización, penden la posibilidad o los riesgos para el logro de la certeza y objetividad e imparcialidad en la información que sirve como insumo en la toma de decisiones de los consejos electorales locales y distritales.

El Primer Informe que rindió la Comisión de Servicio Profesional Electoral, una vez terminado el Proceso Electoral Federal de 1997, acotó a su vez las siguientes observaciones, e inconsistencias identificadas en la concepción de los subsistemas que componen el Servicio Profesional Electoral, tanto en su operación de conjunto como en relación a lo que dispone la ley de la materia:

“1. Por lo que toca a las inconsistencias en la operación de conjunto, éstas se advierten en el predominio del mecanismo de acceso al Servicio conocido como “examen de incorporación” respecto de los otros previstos en el estatuto del Servicio Profesional Electoral (como el concurso de incorporación o la acreditación de cursos básicos de formación por parte de quienes decidan realizar prácticas en las áreas del Instituto). Aunque existen otras vías de acceso al Servicio, el llamado examen de incorporación se ha impuesto por su agilidad, pero al mismo tiempo ha anulado en la práctica métodos de mayor transparencia en el sistema de ingreso. Como resultado de esta prevalencia de exámenes de incorporación para cubrir vacantes activas que requiere de funcionarios que ya posean algunos conocimientos en la materia electoral, se alejan las oportunidades de los aspirantes con capacidad de rápido aprendizaje, casi siempre jóvenes universitarios recién egresados y con amplia disposición para iniciar una carrera electoral. Incluso, por falta de periodicidad en la realización de concursos de admisión, el uso y desarrollo potencial de la reserva de candidatos se ha desaprovechado, al grado de que el registro de reservistas constituido a partir de 1993 ya es obsoleto.

Al margen de las modificaciones a la legislación de la materia, este desfase en el subsistema de incorporación repercute en la continuidad de los programas de

formación y desarrollo, pues sujeta a los miembros del Servicio, en particular a los de reciente incorporación, a un calendario fijo de exámenes para acreditar los cursos de formación básica. Esto, a su vez, puede adelantar o retrasar -según la fecha de ingreso- los plazos de preparación y de presentación de los exámenes periódicos, amén, por otra parte, de que la actualización de algún texto impida cursar la materia en el lapso previsto.

Además, el diseño de los cursos y los problemas derivados de la actualización periódica de sus contenidos (que, por lo demás, están planteados con base en un modelo autodidacta de educación a distancia), no han reflejado hasta la fecha el aprendizaje teórico y práctico adquirido por los funcionarios en el desempeño de sus encargos. Tampoco puede sostenerse que a partir de la lectura, el estudio y la evaluación de los conocimientos contenidos en los textos que componen este modelo pedagógico, se incrementen los conocimientos, habilidades o destrezas necesarias para desempeñarse en el cargo que ocupan o que debieran ocupar. En otras palabras, por un lado hay factores operativos que inducen la discontinuidad en un modelo pedagógico que exige continuidad y adecuado apoyo pedagógico no permite conocer la incidencia de los cursos aplicados sobre la formación técnica de futuros funcionarios electorales, ni respecto al desarrollo de sus habilidades en los puestos que realmente ocupan.

CONCLUSIONES

Conclusiones en materia de Sistemas Electorales Comparados.

Desde una perspectiva comparada el Instituto Federal Electoral de origen en su composición se encuentra libre de la injerencia de los tres poderes Públicos tradicionales ahora su composición corresponde a las de carácter político, es decir los poderes Federales no intervienen en su definición y en cambio el origen de su definición radica en los partidos políticos y ciudadanos.

De los organismos electorales analizados en América Latina encontramos que nuestro organismo, hacia fines del periodo analizado (1997), tiene ventajas comparativas considerables con respecto a su composición y sus funciones particularmente ahora que la misma constitución le asigna Autonomía como órgano de Estado especializado, porque las decisiones de su máximo órgano de dirección radica en los Consejeros Electorales que representan a la ciudadanía. La reforma de 1996 que generó la Salida del Poder Ejecutivo, muestra un organismo que en comparación con Brasil o Colombia en donde la figura del ejecutivo se encuentra presente no altera ni vulnera su autonomía. El caso de Costa Rica es ejemplo ilustrativo de que aún cuando sus miembros emanan del Poder Judicial y estos componen los organismos electorales, estos denotan integridad e imparcialidad en el ámbito de sus decisiones.

La completa Judicialización del órgano encargado del contencioso electoral se inscribe, en derecho comparado, dentro de un sistema que cuenta con pocos antecedentes en América Latina, desde que sólo en Argentina y en Brasil - bien con distintas variantes- y más recientemente en Paraguay, el contencioso electoral se ha conferido a tribunales especializados que forman parte del poder judicial. Empero, la relativa singularidad del modelo no le quita mérito, pues sus beneficios

en orden a la imparcialidad que presuponen las decisiones emanadas de un tribunal judicial de estricto derecho cuyos integrantes, por su investidura como magistrados deben estar al margen de toda influencia ajena a la propia voluntad de la ley, son evidentes. Por lo demás se trata de un sistema que, en este aspecto, funciona satisfactoriamente en los países que lo adaptaron.

En conclusión, se estima que las reformas constitucionales y legales producidas en el ámbito de la justicia electoral establecen un marco institucional significativamente perfeccionado en relación con el que existía anteriormente.

La conclusión del estudio comparado nos remite a la evidencia que las instituciones electorales son orgánica y funcionalmente definidas por cuanto al grado de desarrollo de su cultura política. Es decir en Costa Rica donde existe un desarrollo de la cultura política de la participación ciudadana y un respeto a las formas legales, es mas que suficiente la participación del Poder Judicial, en tanto que para el caso Mexicano donde la desconfianza de los actores políticos deviene de elementos objetivos históricos, además de un marco legal en exceso estructurado con candados, se hizo necesaria la construcción de una estructura en la que participan ciudadanos, actores políticos y la salida definitiva del omnipotente y siempre omnipresente poder ejecutivo.

Conclusiones en materia de Reformas Electorales.

La Reforma Electoral de 1986 se dio como respuesta a la estructuración de la representación por partido ya que cada partido político registrado ya con registro definitivo o provisional, contaba con un voto en el Máximo órgano de toma de decisiones que era el Consejo Federal Electoral de la Comisión Federal Electoral, de Acuerdo a la Ley De Organizaciones Políticas y Procesos Electorales reformada en 1982, dándose el supuesto de que en un momento dado con la presencia de nuevos partidos se desequilibrara la mayoría del PRI y sus

aliados al incrementarse el número de nuevos partidos de oposición real. Por ello la renovación electoral se dirigió a otorgar representación proporcional y cuantitativa con voto de calidad al Secretario de Gobernación como Presidente de la Comisión, para prefabricar una mayoría real o forzada que mucho le fue útil en el proceso presidencial de 1988. Máxime a considerar la deserción de los tradicionales partidos aliados: PARM, PPS y Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, derivado del PST, que se sumaron a la campaña del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y el movimiento disidente del PRI autodenominado Corriente Democrática.

Esta contrarreforma, le permitió al PRI tener hasta 16 representantes de partido en el seno del máximo órgano electoral, lo que le otorgaba una amplia mayoría por sobre la representación de cualesquiera otro partido, bloque y aún con los funcionarios gubernamentales convertidos en funcionarios electorales.

La Reforma de 1989-1990, buscó ampliar la participación, sin perder la mayoría, que permitiera pasar de las elecciones de Gobierno a las elecciones de Estado. Con un Instituto Autónomo que a manera de dos órganos, uno Administrativo, El IFE, y otro Jurisdiccional, el TRIFE; permitieran encausar debidamente la organización funcionamiento y la decisión de las elecciones sin perder los candados del principio de la mayoría para la gobernabilidad y el Colegio Electoral como su sistema de autocalificación de las elecciones. Esta reforma buscaba involucrar al mayor número de actores para garantizar así fuera formalmente la legalidad y la gobernabilidad al reconocer la Autonomía del Nuevo Organismo como arbitro supuestamente imparcial, al incorporar la figura de los Consejeros Magistrados, que supuestamente constituían un contrapeso al voto de los partidos en el seno del Consejo General y además podían revisarse sus decisiones a través del órgano jurisdiccional como tribunal de elecciones.

La reforma de 1993, se inscribe en el marco de una decisión concensada con una parte de la oposición, específicamente Acción Nacional, para hacer de

las elecciones no solamente legales sino legítimas; se suprime el Colegio Electoral como sistema de Autocalificación de la Mayoría y la cláusula de Gobernabilidad, con lo cual se abrieron mayores espacios de representación en el poder legislativo y esta reforma empujaría a las reformas de los sistemas electorales en los Estados, dando mayor participación en los gobiernos locales, comenzando con la experiencia de los gobiernos divididos, Gobernador Panista y municipios panistas y priístas como en Baja California y secundado por los casos de Guanajuato y Chihuahua. Se cambió mas de la mitad de los artículos del Código Electoral.

La representación del poder legislativo si bien incluía a la primera minoría de ambas cámaras se hacía hasta antes de la reforma por el método cuantitativo del Número de Representantes por la votación Total, (el PRI tenía 4 representantes de la Cámara de diputados, el PAN 2, el PRD 1), pero ahora abría solamente 2 representantes el de la Mayoría y el de la primera minoría, ambos con voto, para equilibrar ese modelo de representación al interior del Consejo General.

La reforma de 1994 se da en el contexto de una obligada reestructuración del poder Político en México, hay inestabilidad en los partidos por la lucha interna del Poder, lo que origina incluso la desaparición posterior a las elecciones del 94 de algunos de ellos, como en el caso de los otrora aliados históricos del PRI que dejaron sólo a Salinas y al PRI en las Elecciones de 1998 y cuyo destino lo marco Salinas en el discurso de "Puebla" cuando dijo: a los Aliados de Ayer, Adversarios de hoy, Aténganse a las Consecuencias; El empuje de la desestabilización social y militar provocada por el alzamiento Indígena en Chiapas que orillo al Gobierno a un apresurado Pacto de Gobernabilidad entre las oposiciones leales y reales, para recomponer el poder con base a las instituciones del régimen y del sistema ampliando la participación política y social de todos los actores. Siempre que se llevara a cabo en el marco de la legalidad y la democracia representativa. Afectando al sistema electoral con las siguientes caracterizaciones: se

ciudadanizan todos los órganos Electorales de tal forma que los partidos acuden al seno del máximo órgano electoral con voz pero sin voto. La responsabilidad en la toma de decisiones quitándole los votos a los partidos, fortaleciendo los órganos electorales y sustituyendo la figura de los consejeros magistrados, que necesariamente tenían que ser abogados proclives a atender la formalidad de los procesos legales sin atender las motivaciones de tipo social, regional, histórica, cultural y demás que constituyen toda una cultura del Fraude Electoral; Cambiando la figura por los consejeros ciudadanos, cambio cualitativo al no poner limitantes en la representación de los Consejos como órganos arbitrales que demandaban de la real, efectiva y no solo formal arbitraje imparcial.

Cabe hacer notar que el ordenamiento legal que servía de marco al funcionamiento del Instituto ya no será presentado por el Ejecutivo Federal al Congreso como fue el caso del Primer Estatuto del Servicio Profesional Electoral y además los Consejeros Ciudadanos ya no serán propuestos por el presidente de la República sino por las Fracciones Parlamentarias de los partidos en la Cámara de diputados y aprobados por ellos en una votación calificada en sus dos terceras partes de sus integrantes, quitándole el voto de calidad al presidente del Consejo que continuó siendo el secretario de Gobernación. Al quitarle el voto a los partidos solamente los representantes del poder legislativo que sumaban cuatro, dos de la cámara de diputados y dos de la cámara de senadores, representando a la mayoría y a la primera minoría respectivamente junto con el secretario de Gobernación, en su calidad de presidente del Consejo, tenían cinco votos y la mayoría de las decisiones, a partir de ese momento las asumirían seis consejeros ciudadanos.

La reforma de 1996, se dio en el marco de una de las confesiones políticas más famosas del México contemporáneo, cuando el Presidente de la república recién electo, reconoció: "Las Elecciones (que lo llevaron al poder) fueron Legales pero inequitativas". De lo que se dedujo la falta de legitimidad de los factores que dieron como consecuencia dichos resultados; para empezar, se reafirmó la

Autonomía total tanto del IFE, como del Tribunal Electoral, mismo que pasaría a formar parte del poder Judicial de la federación. La salida del Secretario de Gobernación del Ambito electoral otorga autonomía plena al máximo órgano electoral, se da una nueva composición del órgano, al incorporarse la figura de los Consejeros Electorales que formarían comisiones supervisoras tanto de las actividades del Instituto como de los Organos Electorales; Ahora un consejero Primero entre sus pares, presidiría el organismo electoral, sustituyendo al representante del Ejecutivo Federal; se suprime la figura del Director general del Instituto, por la de Secretario Ejecutivo subordinando aún más la estructura administrativa y operativa del IFE al consejo General Electoral.

Conclusiones en materia de Autonomía del Instituto Federal Electoral.

Se puede afirmar que con la reforma de 1996 el Instituto Federal Electoral, complejo institucional que actúa desde 1994 con independencia y paridad de rango respecto de los tres poderes, adquiere un nuevo atributo al dotarle esta reforma, el reconocimiento a nivel constitucional de plena autonomía.

La autonomía política, se da en el preciso momento en que el poder ejecutivo deja de tener injerencia directa como tutor responsable de la organización de los procesos electorales.

Dicha reforma le asigna al Consejo General la responsabilidad de vigilar la garantía de autonomía política del IFE, aunque no resida exclusivamente en él sino en cada una de las autoridades electorales legalmente instituidas por la ley secundaria.

El límite de la autonomía política del IFE lo constituye su sujeción a la jurisdicción del Tribunal Electoral dependiente del Poder Judicial de la Federación, en tanto éste último se encuentra facultado para revisar todos los actos de los órganos del Instituto.

En cuanto a la definición de autonomía administrativa del Instituto Federal Electoral, se reconoce como plena dentro del marco de la Constitución, pero la legislación electoral no la desarrolla en cuanto a su extensión.

La legislación electoral reconoce la autonomía administrativa en las siguientes manifestaciones: la posibilidad del Consejo General de expedir reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto; la facultad de vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto; la posibilidad de regular todo lo relativo en cuanto a su servicio civil de carrera denominado Servicio Profesional Electoral.

En cuanto a la Autonomía financiera del Instituto Federal Electoral, se puede concluir que existe autonomía financiera frente al Poder Ejecutivo, quien solamente funciona como intermediario con la Cámara de Diputados. No existe, desde luego autonomía financiera del órgano electoral en relación con la Cámara Baja, que determina el monto de su presupuesto.

Por último la Autonomía Jurídica del Instituto Federal Electoral consiste en la posibilidad que tiene éste de dictar, para los efectos de su organización interna, las normas jurídicas que sean necesarias para el desempeño de sus funciones.

El límite infranqueable a la autonomía jurídica del Instituto Federal Electoral consiste en la libertad del Consejo General de expedir los reglamentos necesarios dentro de los ámbitos de competencia que el Poder Legislativo le concede. Asimismo, las decisiones del Tribunal Electoral constituyen el mecanismo de control de la juridicidad de la facultad reglamentaria del Instituto.

En conclusión, la autonomía jurídica del Instituto es absoluta respecto al Poder Ejecutivo, no así en relación con el Legislativo y el Judicial (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

Conclusiones en materia de Servicio Profesional Electoral.

Como ya se ha citado en el punto que toca a la Autonomía Política la lectura que podemos hacer de la misma en relación con la Conformación del Servicio Profesional Electoral: la Atribución definida como Autonomía, radica exclusivamente en todos y cada uno de los órganos, ciertos, que se ubican en la estructura del Instituto Federal Electoral, mismo que tiene como base la desconcentración. De donde se sigue que al cuerpo de funcionarios encargados de la función electoral se le demande además de determinados perfiles para su desempeño, mínimos de exigencia a fin de que provean de elementos y trabajos técnicos objetivos a fines a la toma de decisiones de los consejos electorales locales y distritales; al momento de la función electoral o bien como miembros de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas.

Es decir: en la real toma de decisiones autónomas de los órganos desconcentrados reconocidos por la legislación, se cruza horizontal y verticalmente a través de la estructura del IFE, la demanda de profesionalización del cuerpo de funcionarios que integran su organización estructural.

De ahí la importancia que tiene el estudio de la conformación del cuerpo de funcionarios que conforman el Servicio Profesional Electoral, del mayor o menor grado de profesionalización, penden la posibilidad o los riesgos para el logro de la certeza y objetividad e imparcialidad en la información que sirve como insumo en la toma de decisiones de los consejos electorales locales y distritales.

La complejidad de la organización del IFE tiene su origen en las sucesivas modificaciones en su composición y en sus funciones llevadas a cabo con el fin de construir una institución capaz de llevar adelante procesos electorales que

terminen con la gran desconfianza tradicionalmente existente en México en todo lo que atañe a la administración de los procesos electorales.

El Proceso Electoral Federal de 1997 presentó ciertas particularidades, derivadas del nuevo diseño de funcionamiento de sus órganos de dirección, ejecutivos y técnicos previsto en la legislación reformada en 1996. Una de ellas fue cobijada por las disposiciones transitorias contenidas en los artículos Décimo Primero y Decimotercero transitorios de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En efecto, en estos artículos se ordenaba, por un lado atender las impugnaciones que presentaran los partidos políticos sobre el cumplimiento de requisitos legales y el desempeño de los 332 vocales ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales del Instituto y, por el otro, llevar a cabo la designación de los consejeros presidentes correspondientes a los 332 Consejos Locales y Distritales en plazos bien definidos. En términos específicos, se estableció que el plazo para la designación de consejeros electorales y consejeros presidentes de los Consejos Locales vencía el 23 de diciembre de 1996, mientras que para la designación de los consejeros presidentes de Consejos Distritales el 23 de enero de 1997. Ambos plazos significaban el límite legal para que el Consejo General, junto con los consejeros Locales en lo referente a la designación de consejeros electorales de los Consejos Distritales, concluyeran la integración de los órganos de dirección respectivos que conducirían el proceso electoral federal de 1997.

La atención de impugnaciones de vocales ejecutivos de Juntas Locales y Juntas Distritales obedeció, como ya se dijo, a un régimen transitorio previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Previamente la Comisión fue informada del proceso de revisión de miembros de las Juntas Locales y Distritales que tuvo lugar entre mayo y junio de 1994, dentro del marco de compromisos establecidos en el seno del Consejo General y que fueron recuperados en el *Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia*, firmado el 27 de enero de 1994 por ocho de los nueve partidos políticos nacionales que

contendieron en aquel proceso electoral. La revisión de aquel año llevó a la sustitución de 246 miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo el argumento principal de que no garantizaban la idoneidad política necesaria para participar en el proceso electoral de 1994 como autoridades electorales. La Sustitución de esos funcionarios representó 10.5% de las plazas del Servicio Profesional, pero constituyó 14.8% de las vocalías del Instituto, debido a que la revisión se concentró principalmente en los integrantes de las Juntas Locales y Distritales.

La Comisión del Servicio Profesional Electoral, en su informe de actividades de 1997, respecto al apartado de "conclusiones sobre del proceso de designación de vocales ejecutivos del Servicio Profesional Electoral de las Juntas Locales y Distritales", considera que las tareas de atención a las impugnaciones presentadas por los partidos en contra de vocales ejecutivos y las subsecuentes designaciones incidieran en contra de la eficacia en la organización del proceso electoral de 1997, y permitieron, en cambio, la más alta ocupación en los puestos exclusivos del Servicio Profesional Electoral en comparación con los dos procesos electorales anteriores y permitieron, en cambio, la más alta ocupación en los puestos exclusivos del Servicio Profesional Electoral en comparación con los dos procesos electorales anteriores; el mayor consenso en la designación de vocales ejecutivos, especialmente en el ámbito distrital; la mayor tasa de ocupación de vacantes por parte de los propios miembros del servicio, en comparación con los procesos anteriores; y una vigilancia permanente sobre el cumplimiento de las normas aplicables.

Precisa: "bajo condiciones específicas de contiendas electorales muy competitiva, la sustitución de funcionarios de órganos electorales puede convertirse en factor que incida en la organización de los comicios, la Comisión decidió comparar el remplazo de funcionarios de Juntas Locales y Distritales ocurridas durante los tres procesos electorales organizados por el Instituto Federal Electoral."¹

¹ Informe Anual que Rinde la Comisión del Servicio Profesional Electoral al Consejo General del

La Comisión encontró que la tasa promedio de sustitución de funcionarios (total de funcionarios sustituidos/días que duró el proceso electoral) más elevada correspondió al proceso electoral de 1994, con 1.62 funcionarios sustituidos por cada día que duró ese proceso electoral, mientras la tasa promedio diaria de sustituciones de los tres procesos electorales juntos -que en suma abarcaron 849 días- fue de 0.86, casi un funcionario por día de proceso electoral.

En comparación con lo que indican estos promedios, en el proceso electoral de 1997 la tasa fue 0.39, que representa menos de la mitad del promedio para los tres procesos electorales. Esto permite sostener que la sustitución de miembros del Servicio Profesional localizados en las Juntas Locales y Distritales resultó menor a la cuarta parte de lo ocurrido en el proceso electoral de 1994 (1.62) y también inferior a lo ocurrido en el proceso de 1991 (0.69).

La Ciudadanización del Organismo Electoral y el logro de su plena Autonomía Política del Instituto Federal Electoral, dieron como resultado en el caso del Servicio Profesional Electoral, tanto la existencia de un marco de reglas más precisas para la atención de impugnaciones, así como un papel más activo por parte del consejo General en la supervisión de los procedimientos para la selección y designación de quienes ocuparon las vacantes, incidiendo favorablemente en estos resultados, que son sin duda más favorables para la estabilidad y profesionalización de los miembros del Servicio Profesional Electoral. El resto de las comparaciones se pueden apreciar en el cuadro siguiente:

Año	días de duración	Juntas Locales	Juntas Distritales	Total	%Total de Sustitución	Sustitución por día
1991	295	26	177	203	27.77	0.69
1994	255	55	357	412	56.36	1.62
1997	299	20	96	116	15.87	0.39
Total de Sustitución	849	101	630	731	100.0	0.86
%Total		13.82	86.18	100.00		
% Total de Plazas		63.13	42.00	44.04		
Total de Plazas		160	1,500	1,660		

Fuente: Cifras calculadas con base en datos aparecidos en Diario Oficial de la Federación, varias fechas, 1991; y en Instituto Federal Electoral. Informes Anuales de Actividades de la Junta General Ejecutiva, 1994 y 1997.

Lo anterior evidencia el gran esfuerzo llevado a cabo en este rubro, con el objeto de dar credibilidad a las autoridades de los órganos desconcentrados. No obstante lo anterior una misión de expertos de la ONU, pudo constatar la subsistencia de un cierto grado de desconfianza en los partidos de oposición y en las asociaciones civiles en relación con las personas que ocupan los niveles intermedios en el IFE. Ello se encuentra motivado en el hecho de que el 60% de la estructura técnica, en 1997, ya había operado las elecciones de 1994 y porque el 90% estuvo en algún escalón de la organización. Por otro lado, vale reconocer que el nivel de capacitación, fruto de la experiencia de las elecciones de 1994, es

superior al que existía en las partes al que existía en las pasadas elecciones federales.

El mismo informe de expertos de la ONU observa que los partidos políticos con representación parlamentaria opinaron que nueve de las diez asociaciones civiles que hicieron lo propio, coincidieron en asignar una confiabilidad alta y muy alta al Consejo General, en tanto que la Junta Ejecutiva sólo merece una confiabilidad entre media y alta -aunque con predominio de la alta- a excepción del PRD que sólo le otorga una confiabilidad baja. Las juntas locales y distritales, por su parte, son calificadas con un grado de confiabilidad que va de muy alta (solamente Presencia Ciudadana Mexicana le otorgó el puntaje más alto) a muy baja, con predominio de la media.

BIBLIOGRAFIA

García Laguardia, Jorge Mario, Coord. Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica 1989.

Nohlen, Dieter y Jaramillo, Juan. Poder electoral y consolidación democrática: Estudios sobre la organización electoral en América Latina, Cuadernos de CAPEL No. 30, San José de Costa Rica, 1989.

Villanueva, Ernesto. Autonomía Electoral en Iberoamérica. Editorial Triana. México 1993.

Brea Franco, Julio. "Administración electoral" en: Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos del Centro de Asesoría y Promoción Electoral; Costa Rica 1989.

Hernández Becerra, Augusto. "Organizaciones Políticas" en: Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica 1989.

Cárdenas Gracia, Jaime F., Transición política y reforma constitucional en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

Bidart Campos, German. Legitimidad de los Procesos Electorales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José de Costa Rica 1989

Aguirre, Pedro; Ricardo Becerra, Lorenzo Córdoba y José Woldenberg K. Las reglas electorales en el Mundo. LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, D.F. 1996.

Picado, Sonia, Daniel Zovafto, Dieter Nohlen (compiladores). Tratado de Derecho Electoral, Comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica México D. F. 1995.

Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1994.

Cárdenas Gracia, Jaime F. Carlos Pérez Vázquez y Miguel Carbonell. Presente y futuro de la Autonomía del Instituto Federal Electoral, Ponencia presentada durante el tercer congreso Internacional de derecho electoral, Cancún Quintana Roo, del 22 al 25 de marzo de 1998.

Germán Pérez Fernández del Castillo. Memoria del Proceso Federal Electoral 1994. Instituto Federal Electoral.

Memoria del Proceso Federal Electoral 1997. Instituto Federal Electoral.

González Roura Felipe, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto. Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un grupo de expertos. Coedición: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (OSP), Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación.

HEMEROGRAFIA

“Informe Anual que rinde la Comisión del Servicio Profesional Electoral al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las actividades realizadas durante 1997”. Fáccimil. Biblioteca Central del IFE.

“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se atiende, en el ámbito de sus competencias y dentro de las posibilidades que la ley le otorga, las recomendaciones y observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. Diario Oficial de la Federación , Lunes 28 de diciembre de 1998.(segunda sección).

Sainez, Alfredo, y José Luis Correa. Estudio: “Notas sobre el Servicio Profesional Electoral”. Coyuntura , Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Abril 1993.

Diario Oficial de la Federación, lunes 28 de diciembre de 1998. (segunda sección) pg.99.