



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas  
y Sociales

46  
225

LA ESTRUCTURA POLITICA - ADMINISTRATIVA DEL  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS

Y ADMINISTRACION PUBLICA (AP)

P r e s e n t a :

**César Rosales Garduño**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

Introducción.....I

### CAPITULO I

#### CRISIS POLITICA DEL ESTADO MEXICANO.

- 1.1. La ausencia del Estado en el bienestar social.....1
- 1.2. Pérdida de la legitimidad.....16
- 1.3. Las nuevas formas de legitimación.....22

### CAPITULO II

#### LAS REFORMAS POLITICAS DESDE EL SEXENIO DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ AL SEXENIO DEL PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI.

- 2.1. La posición del Estado en las reformas políticas.....26
- 2.2. Los actores sociales de las reformas políticas y su contribución a las nuevas formas de los procesos electorales.....35
- 2.3. Los elementos modernizadores de las reformas políticas.....39
- 2.4. Las nuevas tendencias de las reformas del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari.....45

### CAPITULO III

#### EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SU PRESENCIA A NIVEL NACIONAL.

- 3.1. Factores que contribuyeron a la creación del IFE.....51
- 3.2. Estructura política del IFE.....56
- 3.3. Estructura administrativa del IFE.....66
- 3.4. Resultados y consecuencias de la eficacia del IFE.....71

### CAPITULO IV

#### PERSPECTIVAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

- 4.1. Operatividad y capacidad de respuesta del IFE.....80

4.2. La posición del Estado mexicano en las elecciones de agosto de 1991.....	90
4.3. La coordinación entre el IFE, el Registro Federal de Electores y la Administración Pública, como ejes fundamentales de las propuestas político-sociales.....	98
C o n c l u s i o n e s.....	103
A n e x o s.....	107
B i b l i o g r a f i a.....	111

## ' INTRODUCCION '

El nacimiento de lo que hoy llamamos Estado, tiende a personificar una creación histórica, en donde hay quienes privilegian su función organizativa social. "Muchos resaltan su concreción administrativa, por un lado, y coactiva por el otro." (1)

El Estado, es una entidad política que responde a las cuestiones sociales a través del gobierno; "...este gobierno, asume el control de lo público dentro de un orden constituido, haciendo cumplir las leyes, y en donde, además de reprimir, representa a sus ciudadanos, les orienta y les aplica procesos técnicos y administrativos." (2)

En todas las épocas desde que existe el Estado, éste tiende a desarrollar políticas que los integrantes del gobierno, las asumen orientando a darle una mejor organización económica y también social.

Esta organización política, desde un poco antes de la segunda mitad del siglo XX, operó con una perspectiva protectora para amplios grupos sociales, en donde estaban acentuados muy profundamente mecanismos reguladores de políticas económicas, muy cerca de sus necesidades más apremiantes.

La llegada del Estado de Bienestar muestra a un Estado determinado que sostiene a las clases sociales por medio de la asistencia social para procurar tanto crecimiento económico, como seguridad social, de éstas.

---

(1).- Alonso, Jorge. EL NUEVO ESTADO MEXICANO. en: "Estado y Economía" Tomo I. p. 15

(2).- IBIDEM.-

Sin embargo, sus cometidos cada vez prometían una mayor cobertura a demandas enormes de la sociedad; el Estado de Bienestar ayudó pronta y eficientemente una política que contenía justicia social sin importar la distinción de clases, pues consideraba que al remediar los males económicos y sociales se ayudaría a subsanar los graves aspectos de por sí negativos de una pobreza extrema, vista en una sociedad carente también de muchos servicios.

Esta intervención hace crisis y se le juzga al Estado de Bienestar creador del desajuste cuando en realidad le correspondían a las fuerzas del mercado regularlas."... Este Estado fué creador de una estructura económica con promesas defraudadas, y tal Estado se coaguló en burocracia", (3) dejando espacios enormes que lo mostraron falto de gran legitimidad y con serias contradicciones de aquéllos que reclamaban una presencia en el ámbito de la economía regulada estatalmente, pero que no deberían olvidar su esencia netamente capitalista.

Los giros dados por el Estado, a la sociedad antes protegida por éste, no sólo le llenaron de crisis económica sino también política. En una gran medida, la sociedad rechaza las nuevas políticas implementadas por el Estado y asiste a las urnas en tiempos electorales, mostrando un gran rencor y reclamando espacios políticos que vulneran en gran parte las perspectivas del Estado mexicano, ya en crisis, misma que se observa desde la década de los 70, cuando se abre la puerta al desmoronamiento económico, partiendo del desmantelamiento de las políticas económicas que excluyeron a grandes grupos sociales de la nueva composición económica a la llegada del neoliberalismo, en el régimen del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado.

A raíz de lo anterior, la sociedad encauza sus malestares en las elecciones, pues para ésta terminó una época en que el nuevo Estado mexicano se achica, para sólo responder a otras exigencias. (que se dieron con el cambio estructural).

---

(3).- IBIDEM.- P. 20

Con base en ello, el Estado resiente la necesidad de ya no contar con aquellos enormes grupos propios de su estructura corporativista, así como de los nuevos actores sociales ya inmersos en las batallas políticas para manifestar sus inconformidades.

El Estado mexicano propone nuevas reformas políticas, como las mejores alternativas a la crisis vivida, con un perfil de cierta probabilidad para darle cabida a los ciudadanos que estaban resueltos a aspirar a la democracia.

El configurar el plano nacional, en donde los nuevos aspectos de la democracia demostrarán los alcances en las reformas políticas, es uno de los objetivos de esta tesis. Las reformas políticas traen consigo la renovación del Estado, ayudándolo a salir de las situaciones más problemáticas imposibilitando las mejoras buscadas: que los partidos políticos sean tomados en cuenta, así como los ciudadanos sobre todo en los aspectos de una mayor democracia; tener apertura política que encierren las demandas en su totalidad, son también otros aspectos que podrían no ser invalidados.

¿Pudieron estas reformas acercar a la sociedad mexicana a sus exigencias? ¿Los nuevos actores sociales se desarrollaron con amplitud en el marco democrático nacional? ¿Con la reforma política que dió nacimiento al Instituto Federal Electoral, se encuentra éste situado a la altura de la democracia? ¿Está el IFE con una estructura orgánica proclive a atender aún mejor las demandas electorales de los ciudadanos?.

Estas son muchas preguntas que encierran variadas y múltiples respuestas, mediante las que se pretenden en esta tesis; pues el esquema adoptado obedece a estudiar una de las épocas más difíciles a las que se han enfrentado la sociedad mexicana y su Estado.

Es el IFE la clave de estas interrogantes, pues el objetivo de la presente tesis implica confirmar si hay espacios políticos que no se hayan cubierto; y si esta nueva figura jurídico-política está respondiendo más a los intereses de la clase en el poder o las demandas políticas ciudadanas de lo que es la democracia.

Por ende, el primer capítulo estudiará la que ha sido la crisis del Estado mexicano, el cual, buscó innumerables

salidas a dicha problemática considerando un entorno difícil provocando nuevos factores internos muy necesarios para la recuperación de su credibilidad.

En el segundo capítulo se estudian las reformas políticas desde los años 70, en lo cual destaca innumerables procesos del fortalecimiento ciudadano, de los partidos políticos y del Estado. Asimismo, el papel del presidente Salinas el cual se define en términos de la nueva reforma del Estado mexicano.

El tercer capítulo define en sí, las responsabilidades y papel del Instituto Federal Electoral, y en donde esta tesis tiene su importancia fundamental; así como también el ver las acciones destacadas de la institución, desde el punto de vista político y administrativo.

El cuarto capítulo, comprende un contenido que resalta la presencia actual del I.F.E. valorando su esencia administrativa desde que se dieron las elecciones de 1991, situándose como una institución que refleje ciertas expectativas que se ubican dentro del contexto electoral de nuestro país, además de destacar como una entidad propia de la Administración Pública lo cual tiene una importancia de primer orden, pues refleja la preocupación del Estado mexicano, de que las instituciones electorales sigan siendo la parte fundamental para contribuir al orden de los comicios en el marco de las exigencias de la sociedad mexicana.

## CRISIS POLITICA DEL ESTADO MEXICANO.

## 1.1.- La ausencia del Estado en el bienestar social.

El Estado, es el ente político por naturaleza que engloba los procesos mas variados y diversos en la vida de las instituciones y de la sociedad, que forman parte de su entorno general. Esta entidad, refleja una vida por demás compleja ya que se encarga de dar un valor juridico y político a este entorno, y ser además, el depositario de lo que conocemos como poder soberano.

Si entendemos al Estado como la entidad que no sólo comprende territorio, población y gobierno, precisemos que este ente es una entidad políticamente organizada, el cual es dirigida por una soberanía. El reconocer de modo implícito qué es el Estado, nos lleva a situarnos en las esferas del orden nacional y señalar cómo se organiza esta entidad.

El Estado para desarrollar todos sus objetivos que tienen que ver con propósitos administrativos, políticos, económicos y jurídicos le lleva a tener varias personalidades: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero para el tema que nos concierne, la descripción de lo que es el Estado, el gobierno y la administración pública, es pertinente señalar el papel de todas y cada una de estas figuras políticas-administrativas, y enmarcarlas en lo que sería también el marco teórico de la presente tesis.

El Estado por sí solo no puede ejecutar las funciones señaladas, pues éste es algo abstracto, que por definición, sólo tiene reconocida una personalidad que llena los espacios para determinar un límite territorial y ser reconocido ante otros Estados en el plano internacional.

Las razones de la instrumentación de sus atribuciones, funciones y facultades, sólo pueden ser resueltas por aquella estructura política-administrativa llamada gobierno, que en otros conceptos es reconocido como el Estado en acción.

El gobierno tiene en su interior la organización de los poderes, divididos para ejecutar los procesos inherentes a la política nacional; será el Poder Ejecutivo la punta de la pirámide de esta estructura; ésta contará con una administración pública, que de acuerdo con sus directrices en nuestro país, ésta a su vez se divide en lo que conocemos como sector central y paraestatal, implicando que, por sus acciones en los sectores políticos, administrativos y económicos, se ha complementado también, por tres áreas fundamentales:

a) Area regulativa: en la A. P. tiene todo aquello para realizar el mantenimiento, equilibrio y armonía de las instituciones, además de que se vinculará a los procesos de programación, planeación, información y, sobre todo, de sus aspectos jurídicos.

b) Area de apoyo: destaca en este apartado a las áreas que realizan funciones complementarias, inherentes a las acciones que sirven de sostén a otras dependencias para realizar sus actividades, encontrándose en éstas más que nada, las funciones logísticas y para el auxilio de las mismas.

c) Area sustantiva: aquí se encuentra un aspecto sumamente importante, en la A. P. pues se determinará la razón de ser y/o la causa de cualquier institución. Esta área, como su nombre lo indica, reflejará su perfil en aquello donde se encomienda el logro, el objetivo, de lo que motivó la creación de tal o cual institución.

Diversos autores reconocen que la A.P. ciertamente tiene varias personalidades, pero que en nuestro país, todas las dependencias públicas -en sus aspectos administrativos y políticos- forman parte de la estructura del Poder Ejecutivo y/o gobierno.

Si bien lo señalado arriba es de lo que dispone el gobierno para actuar, éste es quien formalmente actúa a nombre del Estado y que conforma a una A.P. para desarrollar las tareas permanentes, sirviéndose también de las leyes del país para cumplir las disposiciones del Poder Ejecutivo Federal.

Hay otras definiciones que señalaremos para tener un más amplio reconocimiento de ésta administración en nuestro país: Jacinto faya Viesca, haciendo alusión a Leonard White dice que la A.P. "consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional" (1); más adelante, el señalado autor sostiene que la A.P. "...es el conjunto de medios de acción, sean directos, o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos nacionales y llevar a cabo tareas de interés público que no cumplan con las empresas privadas o particulares y que determinan los poderes constitucionales legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la nación" (2).

---

(1).- Faya Viesca, Jacinto. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO en: Estructuras, definición y composición p.31

(2).- IBIDEM.- p. 32

Podemos afirmar, con base en lo anterior, que el gobierno señala las directrices que harían ver al Estado como la organización máxima de administración por medio de las estructuras que son reguladas por la actividad de la A.P.

Para Norberto Bobbio, el gobierno ejecuta las acciones de la A.P. por el lado "de las actividades de decisión y de comando y aquellas de auxilio inmediato para el ejercicio del gobierno mismo y, por otra parte, las actividades de actuación de las finalidades públicas, como las individualizadas por las leyes y los actos del gobierno, en formas de precisa disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales o en la forma específica de cumplimiento de intervenciones en el mundo real (trabajos, servicios, etc.)" (3).

Este autor sostiene que la A.P. tiene que ver con aquellas actividades que estarán subordinadas al mando del gobierno, en el entendido de que sus implicaciones consideran un fin de directrices estatales, que organizarán y dirigirán de manera más eficaz el panorama social. El orden de lo estatal dotará "...de componentes individualizadores de cada sistema: el tipo de instituciones políticas y de gobierno existentes; la relación que se instaura entre éstas y la A.P. las finalidades asumidas como tareas o fines de interés público" (4).

La idea de Bobbio es que la A.P. se presenta en las diversas instancias o 'tipos de A.P.', que manifiestan el enlace entre las "...formas de Estado y gobierno" (5), otorgándoles una operatividad tanto estructural como funcional.

Ahora bien, el hecho de que el Estado sea reconocido como el gran solucionador de las demandas sociales, (como lo demostraremos más adelante en la teoría del Estado de bienestar), y permitirnos estudiar esta forma de política estatal; la composición que le ha dotado al gobierno en un sinnúmero de mecanismos, es lo que ha permitido evolucionar las instituciones que conforman a la A.P. reconociéndole a ésta, como la dotada de una estructura compleja y eficaz; y por consiguiente "...las leyes que lo fundamentan lo van armonizando" (6).

---

(3).- Bobbio, Norberto. DICCIONARIO DE POLITICA en: la Administración Pública p. 13

(4).- IBIDEM.- p. 14

(5).- IBIDEM.-

(6).- Faya Viesca, Jacinto. op. cit. p. 34

Después de haber señalado qué es la A.P. y su relación con el Estado y el gobierno, describiremos qué otros elementos existen en la estructura administrativa señalada que nos permitirán observar a ésta como la ejecutora de políticas, como parte de su composición en la ejecución de sus objetivos.

La A.P. debe tener a su disposición una línea única de autoridad que le señala y le permite "que cualquier conflicto de autoridad podría debilitarle potencialmente su control administrativo" (7).

La A.P. actúa como un sistema fuerte en caso de tener obstáculos en la ejecución de procesos políticos. Esta administración no debe tener límites en sus recursos pues se corre el riesgo de que quienes tomen las decisiones pongan en práctica cuestiones de 'indole familiar': "...el fracaso de algunas políticas no necesariamente tienen que ver por falta de dinero o de carácter técnico sino por políticas que son muy costosas políticamente hablando, de modo que determinado grupo en el poder no se siente capaz de pagar el precio" (8).

En estos casos, la A.P. aplica al poder político de manera que al realizarlos, la sociedad no se sienta seriamente afectada y donde éste poder se ejecute con ciertos límites para no trastocar los procesos ni el desarrollo político-social. Este tipo de administración "...analiza los diferentes contextos institucionales y según los distintos tipos: la de papel político desarrollado de hecho por las estructuras burocráticas" (9).

Hemos detallado las formas de lo que es el Estado, gobierno y administración pública, conforme se desarrollan en la vida política por naturaleza y respecto a sus planes, proyectos, etc. Toca ahora hacer mención del desarrollo de la otra parte teórica que señala y describe las etapas más difíciles en lo que concierne a las relaciones del Estado en la economía y de ésta con la política.

Situarnos en uno de los contextos más sobresalientes del país, demuestra que una buena parte de nuestra historia ha dejado profundas huellas en la sociedad mexicana.

---

(7).- Hood, Christopher. LA ADMINISTRACION PUBLICA: SUS  
ALCANCES Y OBJETIVOS en: la administración perfecta p.7

(8).- IBIDEM.- p. 11

(9).- Bobbio, Norberto. op. cit. p. 14

Es por ello, que veremos las acciones del Estado en sus ámbitos económicos y reconocerle, cómo ha actuado para desarrollar políticas ajenas o no, al bienestar social.

Antes de exponer las causas del porqué el Estado de bienestar dejó de satisfacer las necesidades más apremiantes de la sociedad mexicana, y por ende, en todo el sistema capitalista, de México, es necesario explicar qué es el Estado de bienestar tal y como se considera en esta investigación, pues con ello se justificaría el tipo de planeación que se llevó y se sigue llevando a cabo -aunque uno y otro se contraponen por parte del gobierno mexicano en los sexenios que se están estudiando y, por formar parte del marco teórico conceptual de este capítulo.

Se dice que el Estado de Bienestar tuvo su concepción en la segunda mitad del siglo XIX en la Gran Bretaña y sus orígenes son principalmente políticos y sociológicos. Este concepto fue ampliamente retomado por el gobierno liberal de Inglaterra después del año de 1906 y llevado también a la práctica por otros gobiernos altamente capitalistas después del final de la Primera Guerra Mundial, donde se empezó un reordenamiento de la economía mundial como consecuencia de los daños causados por la guerra, volviendo a aparecer en los años de la crisis o gran depresión económica que golpeó a los E.U.A. antes del período rooseveltiano y aplicado después de la Segunda Guerra Mundial convirtiéndose dicho concepto en algo más comprensivo y universal.

Con esto, el Estado de Bienestar se presenta como expresión de la ciencia económica contemporánea que designa cierto tipo de acciones estatales que, sin romper las estructuras capitalistas, se propone lograr el máximo de condiciones objetivas sobre el bienestar para la mayoría de los ciudadanos, asegurando al mismo tiempo el funcionamiento óptimo del proceso económico. Estas acciones estatales se concretan en un papel correctivo de las diferencias e insuficiencias propias del capitalismo privado en su funcionamiento espontáneo; así, el Estado de Bienestar tiende a producir y a distribuir bienes y servicios en los sectores no rentables o de poco interés para el capitalismo privado: educación, cultura, sanidad, vivienda, seguridad social, etc., y a asegurar los bienes y servicios de inversión requeridos por el desarrollo armónico del conjunto de la economía.

De hecho, las implicaciones de la economía se centran, principalmente, sobre sus efectos en la producción. Al asegurar niveles mínimos el Estado de Bienestar puede aumentar la producción y, en esta medida, constituye una buena inversión; es decir, puede resultar rentable de esta manera, aumentando la riqueza del país, riqueza que permitiría también aumentar las intervenciones estatales para dar más bienes a la sociedad.

Sin embargo, en este contexto se encuentran serios problemas u obstáculos al promover de esta manera el Estado de Bienestar, ya que al aumentarse los impuestos para financiarlo se limita también la tendencia a aumentar la renta mediante ciertos riesgos, la baja de la producción empresarial, y del trabajo; así como también el suministro de servicios gratuitos o de subsidios solo para paliar la necesidad de ganar dinero para poder comprar estos servicios.

Existen tres límites principales para estos niveles mínimos: a) la necesidad de permitir a aquellos que trabajan que alcancen unos niveles mínimos o más altos para aquéllos que no trabajan; b) evitar hacer más inmóvil el trabajo y; c) mantener el costo dentro de los límites de las posibilidades nacionales" (10).

Algunos economistas consideran que, a medida que aumenta la renta, es un derroche otorgar ventajas iguales para todos, y que la educación, vivienda, sanidad y otros servicios, deberían limitarse a aquéllos que estuvieran en una enorme necesidad y, que el resto, fuera libre de comprar los servicios tanto estatales como privados si así lo prefiriere.

Al ubicar el Estado de Bienestar, por haber nacido en el seno del capitalismo, tiene también grandes connotaciones, como se dijo anteriormente, porque forma parte de los hitos históricos de las políticas estatales.

Las tesis que el Estado de Bienestar desarrolla para ser el arquitecto de una estructura social cobijada por un tipo de "paternalismo" es lo que en otros conceptos ha provocado ciertas rupturas y desencantos en un sistema capitalista que no está a favor de un desarrollo social sin ser protagonista del futuro de la sociedad en que se desenvuelve.

El Estado de Bienestar a la vez que ha pretendido acelerar el desarrollo y crecimiento social mediante su intervención ha acelerado otras fuerzas que en común, (por cierto equilibrio económico), pretende arrebatarle una hegemonía en el plano también económico; estas fuerzas comprenden un sistema que se da en la "interferencia" mutua entre el Estado y el capitalismo porque ambos concentran no sólo la lucha de clases, sino también el manejo de las cuestiones económicas y que a su vez van demostrando que el "sistema político-administrativo ya no es capaz de garantizar el funcionamiento económico, sino también, porque los sistemas de vida social ya no armonizan con las exigencias de dicho sistema" (11).

(10).- Seldon A. Pennance.- DICCIONARIO DE ECONOMIA en: Estado providencia p. 250.

(11).- Offe, Clauss. CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DEL BIENESTAR p. 19

La posición anterior, no solo forma parte del hecho, muy sustancial de la disputa formal entre empresarios y gobierno pues ello refuerza las características tanto de la estructura gubernamental, así como de la intervención del espíritu capitalista, ya que se advierte de esta forma, el mantenimiento del capitalismo, asegurando su fuerza y estabilidad.

Entonces, desde esta óptica, se contempla un esquema que examina una forma de ser del Estado capitalista, que determina sus "límites para hacer política" (12).

Dichos límites resultan de cambios muy importantes que se ubican en posiciones y/o transiciones históricas, dando validez a las contradicciones internas del sistema, llegando a desarrollarse el manejo constante de una crisis, resultando también una crisis estructural de un sistema" (13).

Es obvio que esto llevó a que el poder estatal como regulador de las relaciones político-económicas, sin tenerlo presente quizá, provocara tensiones, pues al intervenir en las esferas privadas para dar "libertad" y "oportunidad" al sistema capitalista se llega el momento en que dicha relación va a generar la búsqueda de un consenso ciudadano, factor básico e imprescindible para que el Estado pueda llevar a cabo sus proyectos sin oposiciones de ciertas clases sociales.

En cierto modo ello permite al Estado de Bienestar lograr una subordinación en este caso positiva del sistema capitalista, pues está en juego la necesaria legitimación tanto de dicho subsistema como del Estado de Bienestar ante las clases sociales permitiendo al Estado decidir sus propias intervenciones y regulaciones.

La economía capitalista a su vez, también necesita de mecanismos reguladores para sobreponerse a sus crisis con el Estado y no enfrentarse posteriormente en sus nuevas fases de desarrollo a problemas propios del esquema global, como elementos del Estado capitalista.

---

(12).-IBIDEM.

(13).- IBIDEM.- p. 57

Existen tres mecanismos reguladores situados en el Estado capitalista que influyen en sus intentos por equilibrar las fuerzas de tipo político-administrativos y económicos:

- a) El propio sistema económico;
- b) El sistema político;
- c) Y el sistema normativo (la legitimación)"(14).

Los tres subsistemas se vinculan imprescindiblemente, porque van a operar como factores de organización del propio Estado de Bienestar y responder a los difíciles problemas coyunturales que en lo específico, no adquirieran estas fuerzas "graves y verdaderas proporciones de crisis que ponen en peligro"(15) la viabilidad de los proyectos, tanto de la dinámica de la producción económica por parte del subsistema capitalista, como para la capacidad reguladora del Estado.

En el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez, la concepción del desarrollo mexicano tanto en su participación en la economía como en la inversión del gasto social, formaron, ambas, una estrategia y la aspiración de un proyecto a largo plazo, situación que sienta sus bases y sus más amplias connotaciones en los sectores de salud, educación, y seguridad social así como de vivienda, llegando a tener grandes impulsos económicos que significaron un apoyo sin precedentes en un sexenio caracterizado como populista.

Efectivamente, el gasto público en relación con el PIB "creció de 26% en 1971, al 39.6% en 1976" (16).

En el renglón de los servicios urbanos y rurales, que tenían que ver con la creación de hospitales y escuelas, así como de otros que se refieren a que el gasto observó un crecimiento del "21.7% del total para llegar al 25.8% en 1973" (17).

Sin embargo, éste decreció hasta el 14.5% en 1976, no pudiendo recuperar el crecimiento logrado en años anteriores.

Asimismo, para tomar en cuenta como se tradujo dicho bienestar social conducido por el gobierno, hay que señalar cuáles fueron las instituciones más sobresalientes de dichas políticas en la canalización de los recursos, como por su significado en el desarrollo social, pues asumen un papel directo en el beneficio adquirido por las clases sociales desprotegidas receptoras de estos programas.

(14).- IBIDEM.- p. 61

(15).- IBIDEM.- p. 63

(16).- Farfán, Guillermo. 17 ANGULOS DE UN SEXENIO (Gasto público y bienestar social en México. 1983-86) p. 75

(17).- IBIDEM.- p. 78

El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda (INFONAVIT) y el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado (FOVISSSTE), ambas creadas en 1972, dan una visión de un Estado totalmente responsable de sus compromisos con la clase obrera, y se le identifica también con el movimiento obrero organizado, además de los burócratas.

Este tipo de política de proporcionar viviendas de interés social, se operó desde dicho sexenio, (LEA)"...lo que a su vez significó el abandono de la obligatoriedad del empresariado mexicano para proporcionar vivienda a los trabajadores, misma que se plasmó en el art. 123 constitucional" (18).

Aún cuando el sector empresarial cumplió con lo estipulado, de estar sujetos a la contribución salarial del 5% de la nómina, éste no comparte ni la ideología ni el compromiso del gobierno, pues el segundo llegó a metas inclusive no alcanzadas tanto en construcción y créditos desde "1925 a 1960, que el realizado de 1970 a 1980, en donde el primer período cubrió un total de 500 mil viviendas y el segundo, de 700 mil" (19).

Como se ha visto, tanto el INFONAVIT como al FOVISSSTE se les consideró como los instrumentos más fuertes de la política de dotación de viviendas que significó una cifra del 68% para ambas instituciones en el período del presidente Echeverría Alvarez.

Situados en el contexto más relevante de la época, el estudio de las entidades encargadas del bienestar obrero para otorgarles viviendas, este se sitúa a la vez, como un factor muy importante pero paradójico:

Así como la inversión del gobierno llega al 2.7% en 1970 con relación al gasto social al 18.4% en 1972" (20) y que se le consideró como un período de estancamiento del Estado de Bienestar mexicano, refleja que la inversión estatal decae al "7% entre 1973 y 1975 y un 6% para el período de 1977 a 1980"(21).

(18).- IBIDEM.

(19).- IBIDEM.

(20).- IBIDEM.- p. 79

(21).- IBIDEM.

Siguiendo el proceso de desarrollo del gasto social en el sexenio del presidente Echeverría Álvarez, se encontraron los siguientes indicadores:

En cuanto al rubro de salud, las instituciones IMMS, ISSSTE y SSA, tuvieron un gasto promedio del 35% durante todo el sexenio, mismos que llevaron incluso, a estabilizar la relación entre el movimiento obrero oficial y el gobierno ya que fueron importantes pilares en los servicios de asistencia pública "llegándose a tomar muy en cuenta éstas apremiantes necesidades urbanas de toda la clase obrera"(22). En cifras absolutas, el gasto social a "precios constantes de 1976 fue reconocido en este sexenio como aquel trató de establecer alianzas más precisas abarcando la asistencia social con una proporción del PIB en todo el período del 7.8% (23).

En el sexenio del presidente José López Portillo, el gasto público siguió teniendo importantes impulsos, pues se consideraron acciones muy amplias y nuevos proyectos se perfilaban hacia la expansión económica a favor de amplios sectores sociales en los siguientes aspectos:

Este primer mandatario inicia el pretendido despegue económico como uno de los aspectos clave que operaría paralelamente al desarrollo social, en donde al PIB le quitarían "casi 8% en promedio del total para los programas prioritarios"(24).

Se dice que estos aspectos dieron a conocer cifras impresionantes, y fué porque se manejaron criterios por parte de opiniones que en el sexenio en cuestión se programó un "gasto incontrolable". Sin embargo, es obvio que dichas políticas se manejaron así con el fin de instrumentarlas de acuerdo con la todavía promoción del Estado de Bienestar.

Los niveles de inversión pública en este sexenio se caracterizaron por tener alcances similares a los que incluso, se vieron en el sexenio Echeverrista y que mostraron las siguientes cifras: "15.2% en 1977 a 1982, comparadas al 14.5% hasta 1976"(25).

(22).- IBIDEM.- p. 81

(23).- IBIDEM.

(24).- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro.  
EL NUEVO ESTADO MEXICANO. (Los derechos humanos: nuevo campo de la lucha social en México).- Derechos económicos. p. 235

(25).- Farfán, Guillermo. op. cit.

Hay que mencionar que las políticas llevadas a cabo por el presidente López Portillo incrementaron el gasto público desde 1977 a tasas mínimas de "1.6% hasta 14.4% en 1981" (26).

En el renglón de salud, el IMSS tuvo un gasto en términos absolutos de esta manera: "en 1977, 37,546.0; en 1978, 36,511.8; en 1979, 40,850.9; en 1980, 44,124.9; en 1981, 44,556.5; en 1982, 39,602.9. Así, en promedio esta institución en el sexenio tuvo gastos del orden de los 40,532.2 millones de pesos de 1977 a 1982.

El ISSSTE en 1977 sus gastos fueron de: 17,658.7; en 1978, 17,471.8; en 1979, 17,854.4; en 1980, 20,504.9; en 1981, 44,556.5; en 1982, 11,121.2 observando un promedio de 17,452.2 millones de pesos" (27).

Si bien a partir de 1982 el gasto decrece en las dos instituciones, esto se debió a que empezaron a manifestarse los efectos de una crisis económica y además, porque ambas entidades empezaron a operarse con sus propios recursos, debido al aumento de sus asegurados.

El Fondo Nacional para el Consumo de los trabajadores (FONACOT), institución que destacó en este sexenio y que formó parte integral del esquema entre las relaciones gobierno-obreros se sumó a otros "programas federales como el COPLAMAR, el SAM e incluso el proyecto denominado "Mínimos de Bienestar" que en su conjunto, y dentro de los rubros que corresponden al gasto en beneficios sociales, representan los intentos gubernamentales más ambiciosos para extender los alcances del Estado benefactor hacia sectores más amplios de las clases populares" (28).

Aunque el presidente López Portillo pidió en su toma de posesión el 1.º de diciembre de 1976 comprensión para hacer una gestión que en un plazo máximo de "tres años", tener un país en franco desarrollo, los planes erráticos que tuvieron su soporte en la política de energéticos, revelaron el impacto negativo de depender de ello y por las pautas marcadas por el FMI, restándole fuerzas al ya agonizante Estado de Bienestar de este sexenio.

Para efectos de analizar la política social del sexenio del presidente Miguel de la Madrid H., se empieza por ver el abandono de las políticas del Estado de Bienestar; este criterio cambió por otro con matices neoliberales, y aplicar las políticas dictadas por el FMI, recomendaciones que iban acompañadas por el tan ansiado "cambio estructural" que hizo.

---

(26).- IBIDEM.

(27).- IBIDEM.- p. 107

(28).- IBIDEM.- p. 78

sucumbir a las políticas del apoyo social de los dos sexenios anteriores, apareciendo los primeros efectos negativos y regresivos sobre las mayorías.

Al tomar posesión como presidente de México, MMH detalló los grandes problemas existentes de esa época y los grandes retos que su sexenio tenía por delante y que se tendrían que resolver refiriéndose a estos "como el producto de una política económica basada en los gastos excesivos del gobierno anterior y advirtió, que vendrían "tiempos difíciles por lo que la recuperación económica tardaría por lo menos dos años"(29).

Ahí el presidente De la Madrid anunció el (PIRE) Plan Inmediato de Reordenación Económica y que tenía como propósito: a) combatir a fondo la inflación que llegaba al 100%, b) proteger el empleo; y c) recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente.

Para llevar a cabo dicho plan, De la Madrid también definió las tareas subsiguientes en la estrategia económica por emprender: "...disminuir el gasto público, continuar obras en proceso, y cancelar los proyectos suntuarios, disciplina en el gasto público, estimular programas de producción de alimentos y combatir la especulación; aumentar los ingresos públicos, vía reformas fiscales para abatir el crecimiento de la deuda pública tanto interna como externa, la cual ya alcanzaba una cifra superior a los 90,000 millones de dólares canalizar créditos a la inversión productiva y rechazar el populismo financiero; reestructuramiento de la Administración Pública y (reestructuración) y redimensionamiento de la presencia del Estado en la economía; procurar un tipo de cambio realista que aliente las exportaciones que a su vez propicien una mayor captación de divisas"(30).

Las consecuencias que dicho plan propició llevaron a un aumento generalizado de precios de los bienes y servicios que harían que la inflación al año próximo alcanzara "tasas mensuales de 1 o 2% hacia finales del mismo"(31). El resultado fué el siguiente:

- 
- (29).- Acosta, Carlos. Revista PROCESO No. 581 pp. 7-10  
 (30).- Texto de la toma de posesión de MMH lo. de dic. 1982  
 periódico LA JORNADA. (páginas centrales)  
 (31).- IBIDEM.

las gasolinas subieron en un 100% , del diesel 150% ; gas doméstico y sus derivados también aumentaron de precio; el azúcar aumentó casi 100%; el transporte aéreo nacional 10% y el internacional 50%; lo mismo lo hicieron las cuotas de puentes y autopistas, y el teléfono; se retiraron los subsidios a los servicios públicos en el D.F. y se fijaron las bases para el aumento del impuesto predial, los derechos de agua y las tarifas eléctricas, etc." (32).

La continuidad de las políticas durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid tuvieron una contracción económica enorme en su afán de corregir el gasto excesivo de las finanzas públicas, la venta de las empresas paraestatales y, un elemento de enorme peso lo constituyó el servicio de la deuda externa que en 1983 representaba el pago de más de 8.000 millones de dólares al año.

En los tres primeros años del sexenio, el gasto social observó un promedio del "...6% con relación del PIB en donde, con relación a los dos sexenios anteriores el promedio fué 7.8% de 1971-76 y 7.6% para el régimen que transcurrió de 1976 a 1982"(33).

Aún cuando la política del desarrollo social registra un incremento muy ligero del 8.4% y 7.9% en 1982 y 1983 por la aplicación de los programas emergentes, la reducción del gasto público que llegó a menos del 10% del PIB en 1985, significó que la constante a la baja del gasto social obedecía a dos cosas: a) que la responsabilidad estatal se desplaza a los sectores privilegiados de la sociedad y b) responsabilizarse sólo de aquellas instituciones más imprescindibles y que serían las que dieran al gobierno entradas considerables de divisas, para sostener el compromiso condicionado del sector obrero con el gobierno.

De igual manera, los cambios demostraron que en el fondo de las políticas realizadas ya se encontraba un proceso permanente en la ideología del gobierno. Ya para 1986, "...se hablaba de una enorme reducción del gasto del orden de los 500,000 millones de pesos" (34) para ese ejercicio, lo que equivalió a que hubiera una caída acumulada del 70% en términos reales"(35).

---

(32).- IBIDEM.

(33).- Farfán, Guillermo. Op. cit. p. 85

(34).- IBIDEM.- p. 87

(35).- IBIDEM.- p. 88

Los ejemplos mas contundentes a la baja del gasto público lo observaron: el IMSS que de 1977 a 1982, se registró una baja muy fuerte que para 1985, éste había descendido a 31,993.2 millones de pesos; y para el ISSSTE en el mismo periodo el descenso fué de 17,425.2 millones de pesos para el sexenio de J.L.P. y de 10,542.3 millones (36) para los tres primeros años del presidente Miguel de la Madrid.

Se señala que si bien en el ISSSTE el descenso en el gasto fué mayor, ello se debió a que el gasto público se dividió en los llamados "apoyos a través de Ramos Generales del Gobierno Federal" y que funcionaron a través de subsidios otorgados por el mismo gobierno federal. Bajo estos criterios de políticas económicas se llegó a afirmar que los subsidios otorgados por el gobierno ya desaparecieron en estos renglones, por lo que se puede inferir que este tipo de políticas alcanzaron su institucionalización para lograr el balance financiero propuesto.

En 1986 también se habló de los programas de autofinanciamiento de las instituciones de salud y que se plasmaría en el Proyecto de Reformas a la Ley del IMSS, mismo que se aprobó en junio de ese año.

El contenido de dicha ley expresó lo siguiente: la gran modificación que sufrieron los artículos 79, 114, 115, 177, y 178 en donde tuvieron como objetivo reducir las aportaciones del gobierno, incrementando al mismo tiempo las aportaciones patronales y manteniendo sin afectar las contribuciones de los trabajadores"(37).

Mención especial merece la Ley General de Salud que entró en vigor en julio de 1984 y que íntegramente manejó la obligatoriedad de los hospitales y clínicas privadas de proporcionar atención médica y hospitales gratuitos, hasta "por un 5% de instalaciones y servicios a los sectores más necesitados de la población"(38).

Pero más adelante, la Ley se vió frenada por los intereses patronales en pugna del sector empresarial que simplemente se comprometió con cosas mínimas.

En cuanto a vivienda, el régimen del presidente De la Madrid fué en lo único que demostró atención a los problemas y no se vieron recortes a los gastos del presupuesto federal.

---

(36).- IBIDEM.- p. 88

(37).- Farfán, Guillermo. Op. cit. p. 89

(38).- IBIDEM.- p. 91

Asimismo, la relación que guardo el subsector vivienda: (FONHAPO, INFONAVIT y FOVISSSTE), construyeron un promedio de 31.5% más de viviendas entre 1983-85 que en el período de 1978-82.

Aunque simultáneamente, como es sabido, a lo largo de este sexenio la deuda pública externa, la inflación, la baja salarial, así como la realización de proyectos costosos e inoperantes aumentaron la onerosa carga en el exceso del gasto público.

Es por ello quizá, que las actuaciones del Estado en este período a pesar de tener una carga ideológica neoliberal, la misma se vió reforzada a seguir adelante precisamente porque en los términos de ese período, el conjunto de medidas realizadas equivalían a realizar una estricta mejoría de la economía en su conjunto, con los efectos ya vistos en la mayoría de los grupos con menores ingresos.

El Estado de Bienestar hace crisis total, cuando por el exceso de sus funciones, son rebasadas éstas también por el por el exceso de su burocracia y por lo tanto, al tener tantas demandas, se llega al resultado descrito anteriormente; esta caída se sumó a la exigencia de la estructura capitalista privada y además, por el afán de no terminar con una pobreza que jamás pudo contener.

La intervención del Estado de Bienestar en ésta época fue considerada por Habermas, como un Estado que se quedó con promesas defraudadas (39). Y sin alguna manera -en los inmediato- de recuperar su legitimidad ante las nuevas tendencias que se hacían presentes con la llegada del neoliberalismo.

## 1.2.- Pérdida de la Legitimidad.

La concepción teórica de la legitimidad la define Marcos Kaplan como: "La legitimidad es pues, el proceso y el resultado de la identificación de un orden sociopolítico afirmado como ideal de la comunidad y el Estado, y el gobierno que rige a la primera y encarna al segundo. El Estado en abstracto, el gobierno en concreto, son postulados como formas necesarias y convenientes de estructuración institucional, idénticos a un orden racional y justo, dispensadores de beneficios, autolimitados en el despliegue y en el uso de sus posteriores poderes, que por lo tanto pueden y deben exigir y merecer mayor aceptación y obediencia. Ello justifica y sacraliza el poder, confiriéndole un carácter absoluto y perdurable" (40).

La legitimidad (en cualquier Estado) desde el primer momento de su existencia, se da en y por las elecciones, y es un componente natural para conseguir un gobierno justo así como legal y, cuando a la legitimidad se le valora altamente, es una virtud política para que el gobierno recién electo sea aceptado ampliamente por la sociedad.

La legitimidad, por lo tanto, concretamente surge cuando la sociedad cree pertinente y por motivos e intereses propios confiar en el gobierno y que también éste cumpla con sus funciones. La legitimidad da a quienes detentan el poder, ciertos derechos para apoyarse y exigir a su vez, una obediencia que se procura no romper, sobre todo ante aquellos individuos y órganos que garantizan dicho orden: (fuerzas armadas, policía, etc.)

La legitimidad se sitúa en el más alto nivel para que de acuerdo con la Ley (reglas del juego), se procure, en los gobiernos sobre todo democráticos, legitimar las reglas del juego ante cualquier circunstancia que pretenda desequilibrar al gobierno en aquellos regímenes donde no se quiera obedecer a la autoridad que emana de la Ley. Y, precisamente al hablar de gobiernos democráticos, la legitimidad encuentra otro de sus sustentos, pues ayuda a conquistar los valores políticos que solo pueden ser reivindicados en gobiernos que vinculan sus procesos donde las llamadas "reglas del juego" son hasta ahora las que constituyen el principio fundamental de la legitimación.

Estas reglas del juego determinan las características imprescindibles en donde un elemento, la lealtad, es también una virtud que apoya a lo que se señaló como una obediencia de la sociedad en general.

Diversos sectores sociales son los que brindan el apoyo a cualquier régimen: "...líderes, partidos y medidas políticas, otorgan su convicción para que la legitimidad de un sistema no se altere" (41). Siempre que existe este orden para los apoyos necesarios y donde se le da fuerza a la legitimidad, es porque las interrelaciones entre estos elementos producen el consenso suficiente para que juntos, eviten lo contrario; la falta de apoyo hacia cualquier régimen, bajo cualquier circunstancia, le causa al gobierno que lo padece, cierta presión y que no actúa con la libertad suficiente, aún cuando cuente con la mayoría del electorado.

Esto es así, porque, ya instaurado legalmente cualquier gobierno, su base es la socialización política que juega un papel decisivo a todo lo largo del tiempo"(42).

La legitimidad también se fortalece por aquel carisma de los líderes democráticos comprometidos "con el régimen que tiende a reforzar sus instituciones"(43).

En toda democracia, la legitimidad encuentra una situación o situaciones por demás favorable en todos los países que la practican, asegurando la viabilidad del gobierno en funciones.

Ahora bien, en el marco de una legitimidad que parte de las llamadas "reglas del juego", a las que ya se hizo alusión, es pertinente mencionar qué es la democracia, y cómo permite lograr la legitimidad.

En una democracia convergen todas las afinidades de un elevado grupo en donde sus miembros tomarán las decisiones por mayoría.

Esta mayoría alcanza su fuerza por condiciones que demuestran el alto grado del desarrollo democrático: "...no basta ni la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos ni la existencia de reglas procesales como la de la mayoría (o, en el caso extremo, de la unanimidad)"(44).

(41).- Linz, Juan. LA QUIEBRA DE LAS DEMOCRACIAS. p. 40

(42).- IBIDEM.- p. 41

(43).- IBIDEM.

(44).- Bobbio, Norberto. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA. p. 15

Es entonces la democracia "...la regla fundamental de las mayorías, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar las decisiones" (45).

Así, otra regla básica de las "reglas del juego" permiten diseñar el esquema global para permitir una legitimidad que también encuentra sus directrices en base a garantías dadas en lo que se conoce como un Estado de Derecho y, que sus elementos jurídicos en toda democracia al lado de la legitimidad, son fundamentos que reconocen los derechos de los individuos que permiten el propio desarrollo de la legitimación. Es pues la legitimidad: "El proceso y el resultado de la identificación de un orden sociopolítico afirmado como ideal de la comunidad y el Estado" (46) y que justificarán su sistema vigente.

Los procesos que demostraron una enorme pérdida de la legitimidad en los sexenios de los presidentes Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, no sólo significaron desconfianza, desagrado y rechazo, sino la ruptura misma con diversos sectores y grupos de la sociedad. En estos períodos, la diversidad de los problemas políticos, sociales y económicos tuvieron como resultado el paso a una nueva relación de estos estratos sociales, veamos por qué:

En lo económico, aún cuando se alcanzaron crecimientos en la economía hasta del 6% anuales, en los dos primeros sexenios (1970-1982), muchos factores intervinieron para que el Estado tuviera, incluso, serios enfrentamientos con el sector privado, en hechos que tornarían el panorama del país an algo muy conflictivo al nivel de las cúpulas.

El presidente Echeverría Álvarez pasó por momentos cruciales, motivados por la gran intervención gubernamental, en 1973 con el grupo empresarial y, para 1976 con todo el sector privado.

Los empresarios respondieron con medidas radicales que abarcaron en una mayor parte el ámbito financiero-económico: "...sacaron del país 5,000 millones de dólares y nace, junto con esta medida, el Consejo Coordinador Empresarial con el objeto de aglutinarse para la defensa de sus intereses"(47).

---

(45).- Bobbio, Norberto. Op. cit. p. 14

(46).- Kaplan, Marcos. op. cit. p. 209

(47).- Farfán, Guillermo. op. cit. p. 16

Asimismo, otros factores llevaron a que en este sexenio, como producto de las medidas mencionadas, hubo otras consecuencias la deuda externa que ascendió de 4,000 millones de dólares a 20,000 millones de dólares, poniendo en serios aprietos al gobierno, reflejándose además, una inflación desconocida hasta entonces, del 18% anual.

Con el presidente José López Portillo los conflictos aumentaron, la desobediencia de los empresarios cada vez mas manifiesta trastocaron el pacto corporativo, pues estos no olvidaban que su participación "...contra el sistema, saben que puede afectar en cualquier grado sus intereses"(48).

Aunado a todo ello, los empresarios se radicalizaron todavía más, acusando al gobierno de corrupto, malos manejos, ineficiencia, y obesidad estatal.

Con la nacionalización bancaria, -como respuesta de un sistema presidencialista intolerante y en abierta pugna y para detener a los empresarios en su afán especulador-, la iniciativa privada arreció sus ataques sobre todo en el aspecto ideológico e informativo, en donde el contenido de sus discursos pugnaban incluso, de defender "lo social-general", demostrando el "...aseguramiento de la existencia de la iniciativa privada y que necesitaba cambios estructurales" (49).

Los conflictos que demostraron el rompimiento del pacto corporativo con el sector obrero oficial, se dió en el momento más difícil (cuando lo que dió también forma a un hecho muy agudo): este sector perdió "no menos del 15% del valor real de su salario entre 1981 y 1982"(50).

Dicho tiempo es muy corto si se observa la caída salarial que, paralela a la crisis, creció a finales del sexenio; se aceptaron aumentos salariales insuficientes y en ese lapso, las devaluaciones aumentaron tanto la incertidumbre en las exportaciones como en las importaciones, y la cúpula empresarial aumentó sus críticas ya no al sistema, sino a la figura presidencial, a la cual acusaron de toda la irresponsabilidad sufrida en el sexenio. No obstante, al presidente López Portillo, lo ubicaron como un personaje dueño de una enorme fortuna como producto de la corrupción del sexenio.

---

(48).- Pérez Germán y León, Samuel. 17 ANGULOS DE UN SEXENIO en: México, en busca de la legitimidad perdida. p. 16

(49).- IBIDEM. p. 17

(50).- IBIDEM. p. 18

La deuda externa, que siempre ha significado algo más que una simple crisis, refiriéndonos a sus aspectos que no solo deprimen a la economía, sino a la pesada carga moral de los mexicanos, ésta ya se veía con expectativas muy perniciosas pues tenía un equivalente a los 80,000 millones de dólares y no se vislumbraban formas de contenerle. La inflación como fenómeno paralelo a esta crisis ya se encontraba en los tres dígitos, arriba del 100%. Ello significó que este período sea recordado como el más difícil en la era posrevolucionaria del país.

Con la llegada del presidente Miguel de la Madrid, las cosas no mejoraron. Este sexenio instrumentó medidas político-sociales así como económicas, que destacan por sus características, para la gran mayoría como antinacionales, porque la sociedad mexicana las contempló y asimiló muy duramente.

Estas medidas llevaron todavía más a la ruptura de las "ligas de vinculación entre el Estado y las masas"(51).

Lo que básicamente impidió llevar a cabo a una mejor relación corporativa, se centró en que este "...viejo corporativismo, que involucraba gestorías, espacios políticos y lo referente al gasto social, constituyeron una política en la que los canales de participación ya no se hicieron presentes y que le daban legitimidad al sistema político mexicano"(52), los conflictos también fueron abiertos y los soportes con los aliados tradicionales significaron un nuevo cambio, con un proyecto que se desligó ante los grupos que siempre brindaron su apoyo al sistema y que forzosamente abandonaron a éste régimen que buscaba una renovación moral de la sociedad, como salida también a curar las heridas de las políticas pasadas cuyos efectos múltiples tuvieron un significado nocivo aún más sobre ésta.

Lo económico siguió prevaleciendo en el país, pues el modelo neoliberal adoptado reflejó que la actitud del gobierno tenía como fin seguir ignorando el sentir de las clases sociales media y baja, afectadas seriamente por la crisis, y por contrario, escuchar a aquellos grupos financieros que desde el exterior ya venían imponiendo salidas inflexibles a la situación prevaleciente.

---

(51).- IBIDEM.- p. 27

(52).- IBIDEM.-

Aún con todo este proceso de cambios que en el sexenio "delamadridista" se dieron e impusieron, el tema que más dañó la imagen del presidente De la Madrid, fué el de los procesos electorales. Conforme el régimen procura ganar simpatías con los grupos favorecidos por sus políticas económicas, las prácticas de los desprestigios electorales calaron hondo en la sociedad tanto para "...deslegitimar con relativa facilidad cualquier práctica emprendida por el Estado" (53).

Casos tan sonados como en Chihuahua en 1986 y Sinaloa, incidieron en ásperas críticas a la legitimidad de dichas elecciones. El régimen ante todo este descontento causado, no obstante buscó que, mediante la Reforma Política de 1987, donde nace el Código Federal Electoral revirtió un poco esa tendencia deslegitimadora que causó serios trastornos civiles en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid H.

Sin embargo, otros conflictos se unieron a los intermitentes procesos de dolor de la sociedad civil: "...el terremoto de 1985 que dejó a miles de damnificados; la injusticia de las costureras que emergió como un auxilio a esta clase trabajadora; la desobediencia civil en Chihuahua en 1986; el movimiento estudiantil de 1986-87; el estallamiento de la huelga del sindicato mexicano de electricistas (SME) en ese mismo año; así como los enfrentamientos entre el Congreso del Trabajo y el Gabinete Económico" (54), fueron un ejemplo clarísimo de que el gobierno del presidente De la Madrid tuviera muy poca confianza y credibilidad, lo que en otras palabras se traduciría como falta de legitimidad, en términos efectivamente prácticos.

---

(53).- IBIDEM.- p. 31

(54).- IBIDEM.- p. 32

### 1.3.- Las nuevas formas de Legitimación.

La legitimación, es un fenómeno social en las variadas formas de cómo un gobierno busca el consenso y la confianza, para no perder su liderazgo ante los obstáculos que la propia sociedad -en no pocos momentos- le impone.

El consenso "...es el acuerdo general de los grupos o individuos constituyentes en una sociedad sobre la legitimidad o legitimación de una forma de Estado o de gobierno determinado" (55).

Por lo tanto el concepto legitimación es un conjunto de reglas y relaciones que "...deben ser mantenidas [ ] mediante un sistema formal e institucionalizado que asegure un grado mínimo de cohesión, coherencia y estabilidad"(56).

Ya señaladas las grandes dificultades vividas en los sexenios conocidos como la época de la gran crisis y donde se manifiestan deficiencias políticas y económicas, así como el surgimiento de signos de inestabilidad en los sectores fuertes del país, que provocaron demasiado descontento al interior del gobierno de y a la llegada de MMH, a los sectores afectados, sobre todo a los empresarios se les otorgan un cúmulo de garantías para poder adaptarse a las nuevas formas de gobernar del sexenio y que en sí, representaron otras condiciones muy favorables a sus intereses por la relación que el nuevo modelo económico estaba implantando y que sirvió de hecho al gobierno a legitimarse sin mayores problemas con la élite del país.

Esta nueva relación en que tanto el gobierno como el sector privado, definen características pragmáticas muy benéficas para ambos, se sostienen porque legitimarse de esta manera, implica que el Estado recurrió a ello por considerar que el proyecto gubernamental no olvidaría a aquellos elementos que tendrían la capacidad para hacerle frente a una gestión 'ad-hoc' y más que suficiente para legitimarse sin tener que recurrir a situaciones forzosas y difíciles para ambos.

Cabe añadir, que esta forma de legitimación, sin el sustento de otros grupos o clases sociales representó un giro muy pregonado en la forma y en el fondo.

---

(55).- Kaplan, Marcos op. cit. p. 209

(56).- IBIDEM.-

Este gobierno (MMH) procedió a legitimarse de esta manera porque la situación económica del país, tenía que ser enfrentada tomando medidas en donde la economía necesitaba de aquellos individuos o grupos con el poder suficiente para echar a andar una economía nacional muy maltrecha. Pero el sentido de las medidas no termina ahí, pues la obtención de beneficios político-económicos era un factor de gran peso en las nuevas relaciones Estado-Sector empresarial, tenían la apremiante necesidad de legitimarse en un sistema capitalista que a todas luces y en todo momento reclama la participación de la élite empresarial.

"...una clase que posee y controla los medios de producción y, en virtud del poder económico de tal manera detentado, puede utilizar al Estado como instrumento para el dominio de la sociedad" (57).

La aceptación del anterior análisis es permanentemente visto y ha funcionado porque "...el Estado tiene que ver tanto con los procesos de acumulación como con los de legitimación. Y se dice que en la legitimación más que en la aquiescencia de las clases subalternas impacta la de los grupos elitistas, la de los poderosos y movilizadores, dado que aún después de una gran pérdida de legitimidad entre las mayorías populares el Estado puede seguir estable si sus organizaciones coactivas siguen siendo eficaces" (58).

Este Estado "...es un complejo global que la clase dominante justifica y mantiene una dominación y consigue preservar el consenso activo de los gobernados y, a la vez, como el campo de las relaciones entre las clases y sus fracciones que encuentran punto de cristalización contradictoria en el sistema institucional estatal" (59).

Así, el presidente MMH comienza su sexenio otorgando a los empresarios una enorme confianza devolviéndoles el 34% de las acciones bancarias, proceso que en su génesis enfrentó más al gobierno con la clase empresarial ante la nacionalización bancaria; la cesión del mercado accionario en su totalidad; la venta en gran parte de las empresas paraestatales por otro lado, que de 1982 a 1988, "...se tradujo en la reducción de estas entidades de 1,155 a 427" (60).

---

(57).- Miliband, Ralf. EL ESTADO EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA  
P. 24

(58).- Alonso, Jorge. EL NUEVO ESTADO MEXICANO en:  
"cuestionar al Estado" p. 25

(59).- IBIDEM.-

(60).- Tirado, Ricardo y Luna, Matilde. EL NUEVO ESTADO  
MEXICANO en: "el Estado y los empresarios". p. 21

Al comienzo, era obvio que el triunfo de estas políticas ya suponían una enorme concentración del poder económico y como consecuencia, "...estas políticas crearon una redistribución regresiva a través de la caída del salario real y del aumento del desempleo y de una mayor concentración del capital" (61).

Por otro lado, durante todo el sexenio, las exportaciones como solución "...derivaron en una aguda concentración y centralización de capitales, que también tienen un impacto negativo en el empleo, los salarios y el mercado interno" (62).

En el lapso que duró este gobierno, como se ha señalado, la Reforma del Estado en el renglón económico, significó que los mecanismos sistemáticos de coacción o de otra índole para lograr un apoyo muy necesario y, que a lo largo de la historia, sobre todo contemporánea, se han manifestado las asociaciones mutuas entre el Estado y la élite empresarial, lo que permite a los dos grupos "una socialización política" (63), como ingrediente legitimador.

Aunque este apoyo otorgado al sexenio del presidente MMH no precisamente tuvo sustento en un apoyo financiero, dadas las características del sistema de partido oficial, que financian toda clase de campañas y de otros procesos políticos, por medio de las prerrogativas que se brindan a los cuadros que en un lapso relativamente corto ocuparían puestos importantes en el gobierno, pues este tipo de actividades se torna muy aceptable para lograr que sus intereses, desde estos momentos, se ligen a los del régimen.

Con ello se confirma, que en todo proceso de legitimación, las élites tradicionalmente han representado un enorme poderío como base a las conquistas electorales, reforzando su permanencia y la de la clase gobernante.

---

(61).- IBIDEM.-

(62).- IBIDEM.-

(63).- Ralf, Miliband. op. cit. p. 177

Esta funcionalidad política, ha resaltado porque también ha habido una clara y sola competencia real entre la élite gobernante contra los partidos de izquierda y las clases obreras cuando quieren estar presentes en el escenario nacional, dándose una lucha por el poder, basada en un papel unificador entre grupos considerablemente muy fuertes, "...ejerciendo una presión sobre todos los demás grupos e intereses. Al menos en parte, esto tiene que relacionarse con la extensa influencia ideológica, política y cultural, en la acepción más amplia, que ejercen en la sociedad en general" (64).

La capacidad muy notable en ésta élite, reside también en que su vasta influencia política sobre el gobierno, "...pueden lanzarse a tareas de adoctrinamiento ideológico que superan con mucho las capacidades de cualquier grupo social" (65). En el orden existente en las luchas sociales, obedece pues, a que en el sistema capitalista "...como un sistema económico y social, tiende a producir, en sí mismo, por su mera existencia, las condiciones de su legitimación en las clases subordinadas y en las demás clases" (66).

La existencia de todos estos problemas coyunturales y políticos, marcaron una pauta al Estado para afrontarlos, y evitar su desplome en estas crisis; en el siguiente capítulo se abordarán los temas que hacen ver al estado mexicano en la posición de unas reformas políticas que tuvieron como claro objetivo de diseñar las salidas o "válvulas de escape" suficientes para afrontar semejantes situaciones.

---

(64).- Ralf, Miliband. op. cit. P. 203

(65).- IBIDEM.- p. 206

(66).- IBIDEM.- p. 251

LAS REFORMAS POLITICAS DESDE EL SEXENIO DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ AL SEXENIO DEL PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI.

2.1.- La posición del Estado en las Reformas Políticas.

Con el presidente Luis Echeverría, los pasos que se dieron antes y después de la reforma política que se concretó en 1973, estuvo llena de precisiones que darían un aval político social al cambio que se estaba gestando.

Sería Jesús Reyes Heróles, el gran ideólogo político mexicano en esta época de grandes transformaciones quien, como presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en la antesala de la Reforma política, ya mostraba los detalles del nuevo perfil que le darían forma a la Ley Federal Electoral de 1973.

Reyes Heróles buscó que los cambios por acontecer fueran acompañados por otras reformas: "...económicas, financieras y sociales, pues argumentaba que sería una reforma difícil por sus condiciones. Estas condiciones serían sustancialmente llenas de gran participación ciudadana que, a su vez, participarían con más fuerza, sin importar su participación partidista" (1).

Señaló que el PRI, como participante activo y de gran peso en las reformas, tendría que cambiar con lo que fuera necesario, y se conservaría lo que fuera conveniente.

Dió a entender, que en dicha reforma se introducirían nuevas formas de lucha política, conscientes de que se puede favorecer a la vida nacional con las fuerzas ya capacitadas con que se dispone para hacer frente a los adversarios políticos.

---

(1).- Reyes Heróles, Jesús. DISCURSOS POLITICOS 1972-1975.  
p. 70

Reyes Heróles tomó muy en cuenta que el PRI no podía aferrarse al pasado, pues ello los llevaría a la inmovilidad política y a riesgos impensables.

Esta Reforma Política contendría también, como un claro mensaje a la nación los siguientes puntos:

- Que dicha reforma buscaría un régimen pluripartidista, pero que no incurriera en la proliferación de partidos temporales, buscando con esto, que los partidos políticos influyeran en el nuevo rumbo del país, pues ello sería congruente con las necesidades nacionales.

- Que la Reforma Política pretendería no perjudicar a grupos de interés o a ideologías diferentes.

- A través de las Reformas Federales, el Estado mexicano ampliaría también la participación y el respeto a las entidades federativas, pues dijo que así se respetarían sus principios.

Reyes Heróles destacó que ... "los principios para una excelente prueba electoral, estos deberían preservarse para ganar en una auténtica emulación con los partidos políticos, afirmando, que en estas contiendas electorales no se permitirían los fraudes" (2).

Esta posición sería respaldada porque se enfrentarían a la lucha electoral con sus mejores hombres: ... "los más cercanos a los obreros, a los campesinos, a los intelectuales, a los técnicos; a nuestra extensa y variada clase media" (3).

Jesús Reyes Heróles también destacó que el gobierno y el PRI eran partidarios de reformas revolucionarias no reformistas; de reformas rápidas y profundas, pero armonizadas entre sí y con todos los elementos sociales para alcanzar la justicia social y la libertad personal.

(2).- IBIDEM.- p. 16

(3).- IBIDEM.-

Dijo: "Que ante las nuevas circunstancias, y ante las nuevas exigencias, se deberían realizar cambios; se deberían realizar innovaciones en donde el partido mantendría la eficacia de que ha hecho gala en el pasado y que hará en el futuro, contando con todos los miembros del partido" (4).

Para abundar en los futuros hechos que se dieron con la Reforma Política, Reyes Heróles precisó las cuestiones principales en que se basarían los cambios con el PRI al frente de éstos:

- "Que se afinaron los procedimientos, mejorando los sistemas democráticos.

- Que para ello, se dispuso de nuevos métodos, con nuevas ideas, que tendrían efectos en cambios constitucionales.

- Que la realidad es susceptible de transformarse y de llevarse a cabo; estos cambios tendrían que ser congruentes ofreciendo amplias perspectivas, fortaleciendo las instituciones y depurándolas, pues la sociedad mexicana así lo desea.

- El PRI tuvo un pasado lleno de triunfos porque éste se adapta cuando las circunstancias se modifican. Por lo tanto, "el PRI puede ser receptivo a nuevas ideas y nuevas tácticas de adaptabilidad por las distintas condiciones de la evolución política del país" (5).

Ya puesta en marcha la Reforma Política, Reyes Heróles siguió reiterando que es el PRI el partido de las mayorías y que por ello puede seguir adaptándose a nuevas realidades: una de estas realidades, es que bajo sus principios y estatutos, el partido "recurre a la ofensiva ideológica bajo el lema del "...sufragio efectivo, no reelección"; este sufragio efectivo debe ser acorde con las decisiones de la mayoría" (6).

---

(4). - *IBIDEM.*

(5). - *IBIDEM.* - p. 48

(6). - *IBIDEM.* - p. 205

El desarrollo político logrado con la reforma, hace hincapié en el pluripartidismo que responde a la sociedad. Debe responder a ésta corrigiendo deficiencias. Estas eran: abstencionismo y fraude electoral; con estos elementos "se adultera la decisión del pueblo". (7)

En el sexenio del presidente José López Portillo, se dice que la reforma política del sexenio fué mucho más importante que, incluso, las reformas económicas y administrativas.

El presidente López Portillo se encamina al frente de su gestión hacia la Reforma Política por la vía de que un Estado social, de masas, debe tener su apoyo en las mayorías.

Este proyecto se consolida con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), que se aprobó por el Congreso de la Unión el 27 de diciembre de 1977.

Es obvio que el Estado buscó mayor consenso con la Reforma Política, con el fin de evitar serios conflictos sociales, fracciones y grupos, incorporándolos al nuevo contexto nacional.

El Estado buscó con esto: ... "una mayor vinculación con la sociedad civil, sin acabar con la estructura del control a través del partido oficial; se abrieron nuevas opciones para lograr consenso y legitimidad y así evitar a toda costa la fractura del régimen" (8).

Esta Reforma Política reflejó también otro aspecto clave, en donde el presidente López Portillo se colocó en la situación de que ... "dicha reforma es un llamado a la conciencia de la nación, ha probado ser así, una alternativa para muchos... porque el método de nuestra nueva Ley, nos entregó el retrato electoral de nuestra democracia" (9).

Existieron otros factores que el gobierno, mediante esta Ley, justificaba su aplicación: ... "se buscó expresamente desvincular lo político de lo económico, pretendiendo de esta manera divorciar a los sindicatos de los partidos; los primeros no deberían rebasar el ámbito meramente económico-laboral, mientras que los segundos deberán limitarse a su actuación en un ámbito meramente político" (10).

(7).- Reyes Heróles, Jesús. op. cit. p. 208

(8).- Mirón, Rosa María. LOPEZ PORTILLO: AUGE Y CRISIS DE UN SEXENIO. P. 46

(9).- IBIDEM.- p. 48

(10).- IBIDEM.- p. 49

Estas expresiones se reafirman en el plano político que a su vez, definen tal actuación de manera ambigua, pues Jesús Reyes Heróles, hizo énfasis en una postura en donde sus observaciones tuvieron serias contradicciones, ya que centra la participación de los sindicatos en su apoyo directo a los partidos políticos. Aquí, sin embargo, el sistema político mexicano quizás olvidaba su postura corporativista con el movimiento obrero oficial, pues siempre ha buscado consenso y legitimidad con los sectores tradicionalistas del Estado.

De hecho, la Reforma Política implicó la legalización de los partidos de oposición y de las organizaciones políticas obligándolos, sometiéndolos e institucionalizándolos a un marco legal que sujeta su actuación a normas precisas.

"Propósito fundamental de la reforma fué desplegar el juego de posibilidades y de opciones al pueblo de México para que dentro de la estructura democrática que estamos empeñados en mantener, puedan ejercer libremente su albedrío" (11).

En resumidas cuentas, con esta reforma, el gobierno contempló que la participación de los partidos políticos, en su baja consolidación con todos sus miembros y el resto de las fuerzas sociales, estaban aún muy lejos de configurar fuertes bloques de oposición.

Es por ello, que aún respondiendo con una reforma política con ciertos cambios, los resultados obtenidos dieron al gobierno una consolidación que fue superada por la falta de participación que, en suma, se unió al proyecto en operación, dándole al régimen la estabilidad política deseada.

En el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, su gobierno procuró matizar la actuación política de entonces como producto de la Reforma Política de 1986 creando el Código Federal Electoral.

Con las iniciativas que el presidente envió al Congreso de la Unión para modificar la todavía vigente LFOPPE que contenía no solo criterios, sino reformas específicas para no permitir que el PRI perdiera en las elecciones y, además, la ciudadanía se topó con estas respuestas del gobierno:

Que la exigencia priísta de sus candidatos a diputados plurinominales tuvieran realmente una forma más segura de llegar a la Cámara; la sugerencia de evitar los "copos electorales" mediante una sola boleta para cada diputado; se le hizo caso al debate de "fórmulas territoriales o de

---

(11).- Mirón, Rosa María. op. cit. P. 47

representación proporcional" que conjugó, dando forma en serio esta última apelando a las demandas de los siguientes partidos: PAN, PPS, PRT y PAN. (12)

La iniciativa presidencial resume, entre otros aspectos, las impugnaciones de los partidos de oposición, en donde al PRI, le podrían bloquear su amplia participación en ambas cámaras y, por supuesto, dominando el congreso para favorecer al Jefe del Ejecutivo. Sin embargo, el presidente MMH, previendo estas futuras situaciones, en el proceso de reformas propone, que ante estas tendencias, el PRI debería quedar altamente representado en el Congreso logrando un porcentaje del 70% a su favor.

Conforme los partidos políticos proponían sustanciales mejoras a una Ley que les favoreciera un poco, el presidente De la Madrid, en sus propuestas no olvidó bloquear a las nuevas organizaciones para que tuvieran representatividad en el escenario político nacional y se logró con ello que nuevos partidos no formaran parte de este régimen.

En este tipo de incorporación, (que no se olvidó) en la Reforma Electoral, el PSUM logró que "con el porcentaje de votos ganados, obtener su registro, muy cerca del PAN, manteniéndose la norma del 1.5% de la votación, y, en última instancia, se satisfizo la aspiración de poder contar con el registro" (13).

Otra de las iniciativas gubernamentales a seguir para imponer trabas a los partidos políticos de oposición, consistió en obstaculizar las coaliciones electorales mediante una cláusula que establecía que éstas serían siempre y cuando tuvieran "el emblema de un partido ya registrado". Es decir, "que para unirse dos partidos en elecciones futuras uno de ellos tenía que renunciar a su emblema y nombre" (14).

Es obvio que muchas de las respuestas a las demandas de los partidos políticos de oposición fuesen a quedar en el aire, porque las ideas del gobierno han sido ejecutar instrumentos normativos electorales, para que el PRI y sus candidatos no quedaran fuera de los proyectos políticos sólo reservados para la clase en el poder.

---

(12).- Woldenberg, José. 17 ANGULOS DE UN SEXENIO en: "la reforma electoral de 1986" p. 235

(13).- IBIDEM.- p. 237

(14).- IBIDEM.-

Las reformas políticas establecidas en los sexenios ya vistos, reflejaron una democracia a medias, demasiado significativa para no perder un ápice de poder y representatividad.

Las reformas que se emprendieron en los años de 1973, '77 y '86 en especial la del '77, reformar sus objetivos de control o de legitimación, pues constituye una compleja combinación de ambos aspectos, "La capacidad de relegitimarse del sistema electoral en la reforma del 77 es indudable, pues se trató de una reforma amplia, completa y atractiva para los grupos minoritarios.

"Las reformas efectuadas en enero de 1982 y 84 tuvieron efectos negativos porque en casi todos los aspectos y todos los casos se caracterizaron por ampliar el margen de maniobra gubernamental y del partido en el poder, restringiendo el espacio de la oposición" (15).

Siempre que una reforma electoral se lleva a cabo "un gobierno la realiza cuando persigue uno o varios objetivos: asegurar el control del gobierno ante la amenaza electoral que la presente una coalición o partido opositor; afianzar o restaurar la legitimidad del sistema electoral cuando ésta se encuentre en peligro o, garantizar la gobernabilidad del sistema político"(16).

En resumen, una reforma política tiende siempre a (afianzar con los hechos), imponer obstáculos tanto a partidos como a cualquier opositor para el aseguramiento del poder y la relegitimación del sistema" (17).

El Estado, entonces, ha respondido a sus inquietudes y a los obstáculos que se han traducido en cambios de las mencionadas reformas políticas y, por añadidura, ha hecho lo que le corresponde el actuar como todo sistema político:

"Que siendo una organización con valores de conducta y, en donde su existencia misma, sus preocupaciones y responsabilidades, le dan una orientación política que refleja las interacciones capaces de determinar el modo externo de su comportamiento para la regulación del mismo" (18).

---

(15).- Molinar Horcasitas, Juán. LA VIDA POLITICA MEXICANA EN LA CRISIS p. 31

(16).- IBIDEM.- p. 26

(17).- IBIDEM.

(18).- Easton, David. ESQUEMA PARA EL ANALISIS POLITICO. pp. 76-79

Todo sistema político tiene en su interior "tres elementos en su estructura: Ambiente; que será en donde un sistema se pueda distinguir del ambiente en que existe y está abierto a influencias procedentes de éste; Respuesta; las variaciones que se produzcan en las estructuras y procesos dentro de un sistema se pueden interpretar con provecho como esfuerzos alternativos, constructivos o positivos para hacer frente a las tensiones externas; Retroalimentación; la capacidad de un sistema para subsistir frente a una tensión es en función de la presencia y naturaleza de la información que vuelve a sus actores y a los que toman las decisiones" (19).

El Estado ha respondido imperativamente a sus necesidades para hacer que, por muy difíciles que sean sus situaciones por las que atraviese, recurra a lo señalado anteriormente.

El sistema político mexicano ha "hecho sus reformas" conforme a las necesidades planteadas como instrumentos de cambio, el cual, a pesar de que le ha favorecido en mucho (pues le ha permitido permanecer en el poder), también le ha afectado, provocando efervescencias políticas e insatisfacción en la sociedad, llegando a que uno y otro se coloquen frente a frente para emprender iniciativas que se realicen conforme a sus intereses.

Sin embargo, el sistema político mexicano -considerando el régimen en funciones de cualquier sexenio- ha ganado más que sus opositores con las reformas políticas realizadas, imponiéndose a los 'avances' de éstas, instrumentadas para su conveniencia.

Los autores señalados anteriormente, en mucho se refieren al gobierno como el causante de todos los males de la situación política vivida en nuestro país, y siento que quizás reaccionan de una manera algo tendenciosa, pues esto forma parte de un debate a nivel nacional y si bien sus opiniones son algo parecidas entre ellos, no debe existir un por qué de afirmaciones que en cierta forma quizá obligan a una reflexión algo equivocada.

Diversos argumentos fueron y han sido vertidos en cuanto a este tema que ha resultado ser muy difícil de sobrellevar por sus características, pues demuestran en detalle, los resultados del avance democrático.

Partidos políticos, autores de temas político-electorales, gobierno y ciudadanos, se han comprometido con sus decisiones y han señalado demasiadas controversias a un tema que demuestra a cada momento ser muy polémico. Si tomamos en cuenta las enormes diferencias encontradas a lo largo de lo que han sido las reformas electorales, observamos que además de ser algo complicado, su análisis lleva a considerar demasiadas críticas a la labor gubernamental.

Me parece que los juicios emitidos por la mayoría de los autores, están siendo sometidos a revelar quizá alguna tendencia que puede resultar conflictiva en los debates.

Se piensa que la voluntad del gobierno repercute seriamente en la búsqueda de una mejor democracia; pero con ello, se refuerza su presencia para demostrar que podría cambiar la situación tendiendo puentes que acerquen a los grupos sociales, partidos políticos y ciudadanos, para encontrar mejores alternativas a la problemática electoral.

Justamente cuando las reformas electorales hacen su aparición en el contexto nacional, las propuestas para mejorar los puntos más álgidos, siendo estos acompañados de las propuestas gubernamentales, la crítica de los opositores puede ser mas destructiva que constructiva; Ser justos o viceversa, en los cambios por realizarse, puede que ayude más la primera opción, que resaltar sólo cuestiones que nada más acarrearán conflictos.

Dar paso a debates estériles (en el entendido que sólo generan rupturas a lo que pudo o puede ser mejor), es algo que se debe tomar en cuenta para no decir que al gobierno no puso mucho de su parte para mejorar la situación.

El buscar credibilidad, legalidad y transparencia a los futuros procesos de reformas políticas en el país, se ha vuelto permanente por los detractores del sistema, y se sigue pensando en lo que ya es la 'mitología del fraude'.

Las expresiones para buscar mejores alternativas a dicha problemática es no centrarse en las circunstancias siempre negativas del proceso electoral; se debe tener corresponsabilidad para mejorar nuestro panorama político, dejando de buscar a los disquis responsables de todo ello.

## 2.2.- Los actores sociales de las reformas políticas y su contribución a las nuevas formas de los procesos electorales.

En esta apartado, se verán las posiciones adoptadas por los grupos sociales que, empujados por la dinámica de sus tiempos, hicieron que sus demandas reflejaran no sólo quejas, inconformidades y dudas a la posición del gobierno, que los orilló a escenificar una lucha ideológica que sirvió de contrapeso y que de alguna manera obligó a que en las reformas políticas se dieran algunos adelantos en la construcción de lo que se conoce como democracia. He aquí el ejercicio de la soberanía popular.

Las reformas políticas emprendidas, han contado con varios factores que en cada movimiento social o político, han reflejado las directrices tanto del sistema político mexicano como de la sociedad en su conjunto.

De hecho, las reformas electorales emprendidas por el presidente López Portillo ya tenían el claro antecedente de crisis política heredada por el presidente Luis Echeverría quien, a finales de su período, también enfrentaba serios problemas económicos y prefirió (antes de la crisis económica) la "apertura democrática", donde se promovió la modificación a la Ley electoral, se liberaron a presos políticos y se buscó un acercamiento con los intelectuales.

La posición ideológica de estos movimientos que estaban en contra de los proyectos gubernamentales, se dieron a la par de las también demandas de los grandes actores sociales de cada sexenio y que, con mayor razón, fueron muy activos en los tres períodos estudiados.

Tenemos, en primer lugar, a los partidos políticos que jamás han abandonado sus tesis y, que contrariamente al sentir del Estado están presentes: Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Socialista Unificado de México, Partido Acción Nacional y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, participaron cada uno a su manera, la forma de hacer política y adaptarse a sus tiempos y circunstancias, exigiendo que su participación en las formas de interrelación Estado-sociedad, se crearan "otros nuevos partidos políticos y se les dieran nuevos espacios de representación política en que estos nuevos actores debieron encontrar nuevos canales de expresión" (20).

No obstante, el Estado reacciona frente a estas formas de expresión en donde, al tiempo que buscó una "...apertura política en el sexenio del presidente Luis Echeverría, en el posterior período, en la reforma de 1977 estos actores sociales, aún no logran consolidarse como líderes de fuerzas sociales" (21).

Uno de los grandes problemas que se dió en los hechos con la Reforma Política de 1977, es que ésta se vió obligada también a plantear el problema de la representación política de las clases sociales" (22).

Aquí, los partidos políticos surgen como respuesta a las contradicciones inherentes al desarrollo capitalista y a las formas políticas que ha adoptado el Estado: democracia representativa con sufragio universal" (23).

Los partidos políticos al desarrollarse, "...modifican la estructura de la representación política de las clases sociales con el Estado moderno, ya que le da vigencia real a la conquista del 'sufragio universal'"(24).

Con la reforma electoral de 1977, los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Comunista Mexicano (PCM) y los nuevos registrados Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y Partido Demócrata Mexicano (PDM), cada uno a su manera, aprovecharon este esquema para aglutinar a las fuerzas sociales en la década de los 70, pero el PRI mantuvo la alianza con aquéllos también actores sociales como organismos de masas del sector obrero: Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Nacional Obrero Campesina (CNOP) y Congreso del Trabajo (CT).

Durante el resto del sexenio lopezportillista, dichos actores sociales tuvieron casi el mismo comportamiento y actitud, pues aún el Estado conservaba gran dominio con la reforma del 77 y sus efectos sobre las masas fueron un factor predominante, observándose cohesión, lealtad y disciplina.

Con la llegada del presidente MMH al poder, y con la Reforma Política del '86, el esquema, como era obvio, tenía que ser cambiado por la forma en como los actores sociales tenían la

---

(21).- IBIDEM.- P. 15

(22).- Gómez Tagle, Silvia. op. cit. P. 225

(23).- IBIDEM.- P. 226

(24).- IBIDEM.

necesidad de cambiar sus aspectos políticos pues la crisis ya había hecho mella en las clases sociales, mas no en las pudientes y poderosas, y que se situaron de la siguiente manera, llegándose a observar cambios muy radicales desde que en la década de los 70 las masas constituyeron el bloque de fuerzas político-electoral del Estado.

Otros actores formaron parte del escenario político nacional y por siempre, han sido de gran talla política, económico y social: los empresarios. Esta facción poderosa del país, después de largos periodos muy conflictivos con el Estado a lo largo de la década de los 70 y a principios de los 80, tuvo grandes "derechos" y enorme fuerza para incorporarse a la lucha electoral y a las reformas políticas, manejándose, indudablemente, con mayor movilidad en el régimen que transcurrió de 1982 a 1988.

Con ello empezó un involucramiento claro y directo en la política y en las cuestiones electorales muy específicamente. "La Reforma Electoral (política) lanzada originalmente a fines de los 70's para normalizar las relaciones y la participación electoral en fuerzas de la izquierda, recibiría un giro radical con el inicio del 'panismo' -sobre todo- en el periodo delamadridista" (25).

La aparición de éste fenómeno, indica el interés en la política en el plano nacional de las fuerzas contrarias también en parte, a los intereses gubernamentales, porque estos grupos con enorme poder económico insertados en el Partido Acción Nacional, demostraron el apego a las ideas democráticas, donde, por ende, se obtuvieron grandes e impresionantes victorias de un importante sector del grupo empresarial del norte del país.

Sus victorias se concentraron en los estados de Chihuahua, "donde el PAN ha ganado la mayoría de las alcaldías en todas las elecciones y fué ahí donde se le quitó el triunfo al partido mencionado, quedando como ganador el candidato del PRI" (26).

La disputa de la gubernatura de los estados de Nuevo León, Sonora, Chihuahua y Sinaloa -en éste último participó como candidato el ex-presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Manuel de Jesús Clouthier-, destaca la participación también de connotados empresarios muy

---

(25).- Tirado, Ricardo. EL NUEVO ESTADO MEXICANO en "el Estado y los empresarios" P. 22

(26).- IBIDEM.- Pág. 23

interesados en ser protagonistas y en gran parte se vieron obligados a "revertir" las tendencias políticas que afectaban su vida social en términos electorales; por un lado los sectores y las clases medias se sumaron a rechazar los cambios que en mucho afectaban su esfera privada, optaron por la necesidad de nuevos cambios, pues la crisis había hecho mella también en sus aspiraciones a una mejor situación socio-económica y le dieron al gobierno mexicano ciertas demostraciones de gran movilidad y en gran parte de fuerza de casi todos los grupos y clases sociales, ya que había que manifestarse en las urnas para hacer cambiar el contexto político electoral.

Las reformas políticas sufrieron cambios porque el Estado perdió, "sobre el conjunto de la sociedad la iniciativa para establecer su dirección política". El Estado fue consentido por las clases sociales por haber sido en una época muy prolongada el gestor que garantizaba los cambios y poder seguir creciendo como lo fue el desarrollo estabilizador.

Al haberse dado la "apertura democrática" y la reforma política, el Estado en cierta forma creó estabilidad pero también dió paso a políticas de gran deterioro social y, por supuesto, el consenso logrado con todo esto desapareció. Por ello, "las nuevas condiciones de las clases hacen que éstas ya no acepten con facilidad la preminencia del Estado sobre la sociedad. Los años setentas comenzaron con grandes muestras de la conciencia social y política alcanzada, por amplios grupos de las clases asalariadas, principalmente entre los grupos sindicalizados" (27).

Los actores sociales de ésta época vieron amenazadas sus condiciones políticas y sociales e hicieron de cierta manera que el Estado los tomara en cuenta a través de las reformas políticas y manifestarse en las elecciones; además, el cambio estructural iniciado en 1982 donde "...los más amplios sectores y grupos de la sociedad manifiestan que el cambio en su actitud y conciencia, la política neoliberal ha echado por tierra aquellos pocos logros alcanzados con las reformas políticas y económicas del '73 y '77, pues la del 86, ya estaba incrustada en la política del cambio económico a favor de los grupos en el poder y capitalistas.

---

(27).- Aguilar García, Javier. EL NUEVO ESTADO MEXICANO en "el Estado mexicano: la modernización" P. 35

"...En 1988-1989, durante los procesos electorales, se hizo evidente que amplios grupos de mexicanos ya no otorgaron al Estado un consenso sin condiciones, como lo hicieron durante varias décadas. De varias maneras se ha visto limitado el consenso que tradicionalmente habían otorgado las masas trabajadoras; por lo tanto, puede decirse que la hegemonía estatal se encuentra en proceso de deterioro" (28).

### 2.3.- Los elementos modernizadores de las Reformas Políticas.

Cuando en 1973 la Reforma Política se dió a conocer se observaron los avances de la misma:

- Aumentó considerablemente el Padrón Electoral.
- Se concede el derecho de voz y voto a todos los partidos políticos, considerándose una gran prerrogativa de aquellos tiempos.
- Se abrió la participación de todos los partidos registrados en los organismos electorales, otorgándose la autonomía administrativa del Registro Nacional de Electores.
- El Registro Nacional de Electores seguía teniendo la idea original de que su "confiabilidad debería ser sinónimo de certidumbre en las elecciones y garantía de legitimidad de la renovación de los poderes aumentando considerablemente el Padrón Electoral" (29).
- La Ley Federal Electoral en su artículo 123 agregó también un nuevo requisito para que cualquier partido político se constituyera como tal y así, posteriormente solicitar su registro. Para ello, debería tener estos requisitos:

I.- Contar con un mínimo de dos mil afiliados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las entidades federativas, siempre y cuando el número total de afiliados en todo el país no sea inferior a sesenta y cinco mil.

II.- Haber celebrado cuando menos en cada una de las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un juez, notario público o funcionario.

- Los partidos políticos en esta misma Ley, tenían la obligación de integrarse a la Comisión Federal Electoral, a las comisiones locales y a los comités distritales electorales mediante un comisionado con voz y voto. Con esta disposición, los partidos tenían la obligación de nombrar un representante de casilla en los distritos que postulasen candidatos.
- El acceso a programas de radio y televisión mexicanas con fines proselitistas.

La Reforma Electoral de 1977 (LFOPPE) tuvo los siguientes adelantos:

---

(29).- De Andrea Sánchez, Newman Valenzuela. LA RENOVACION POLITICA Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO. P.181

En los párrafos concernientes a los partidos políticos, esta Ley estableció las bases generales de. "...el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, el financiamiento, las funciones de éstos, teniendo los partidos políticos: el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional como organizaciones de los ciudadanos; hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen mediante el sufragio universal, libre secreto y directo" (30).

Más específicamente, los partidos políticos tuvieron un enorme espacio en la LFOPE dedicándole 55 artículos de su texto.

Concretamente, la LFOPE definió en cuatro artículos las funciones de los partidos y que son:

" I.- propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos;

II.- Promover la formación ideológica de sus militantes;

III.- Coordinar acciones políticas, conforme los principios y programas, y;

IV.- Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y de los poderes públicos" (31).

Además los partidos políticos seguían teniendo la gran responsabilidad de que continuaran reuniendo requisitos como:

I.- El contar con un mínimo de 3.000 afiliados, cuando menos en la mitad de las entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada una de la mitad de los distritos electorales uninominales.

La gran innovación de la LFOPE fué el registro de los partidos políticos, el cual era de dos tipos: el condicionado y el definitivo.

Estos tipos de registro presentaban varias modalidades, y el registro condicionado presentaba las siguientes disposiciones:

"I.- Que cuente con la declaración de principios, programas

---

(30).- IBIDEM.- P. 106

(31).- IBIDEM.- P. 111

de acción y estatutos en los términos comprendidos del artículo 22 al 25 de la LFOPPE.

II.- Que represente una corriente de opinión, comprensión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional.

Para tal efecto, servirán como componentes prioritarios, las publicaciones periódicas, manifiestos, folletos u otros eventos políticos, o bien haber funcionado como asociación política nacional, un año antes de la convocatoria a que se refiere el art. 31 de la LFOPPE" (32).

Sin embargo, cualquier partido político podría perderse el registro definitivamente si no logra reunir el 1.5% en algunas elecciones para las que se le había otorgado el registro condicionado. De no hacerlo así, todos sus derechos y prerrogativas de la LFOPPE las perdería.

El registro definitivo se concedía de acuerdo con los siguientes requisitos:

"I.- La presentación de los documentos de su declaración de principios, el programa de acción y estatutos;

II.- Las listas nominales de sus afiliados por entidad federativa o por distritos electorales, a los que se refieren los incisos b) y c) de la fracción III del art. 27 de la LFOPPE y;

III.- Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de la asamblea nacional constitutiva" (33).

Con la LFOPPE, el Registro Nacional de Electores observó acciones y procedimientos que determinaban depurar las tareas del registro; se le apoyó por parte de todas las dependencias del gobierno federal en lo tocante a estudios sobre informática, estadística y también estudios del territorio nacional.

(32).- IBIDEM.- p. 113

(33).- IBIDEM.- p. 114

La LFOPPE en su espacio referente a los recursos y garantías electorales establece "...un recurso de protesta que identifica al sujeto, objeto y órgano de resolución del mismo. Se atribuye al comité distrital electoral la facultad de declarar la nulidad de la votación en el nivel de casilla al resolver sobre el recurso de protesta. Por otro lado, se estableció el desafortunado recurso de reclamación del que conocía la Suprema Corte que por sus riesgos políticos de enfrentamientos de poderes y falta de reglamentación no funcionó en la realidad" (34).

En lo tocante a las reformas y adiciones efectuadas a la LFOPPE, el 6 de enero de 1982, se determinaron las siguientes modificaciones político-electorales; dentro de las cuales estas fueron las más importantes:

"El Registro Nacional de Electores.- En este renglón, la reforma exonera al comité distrital de la obligación de resolver sobre las inconformidades no satisfechas por la delegación distrital del registro de electores. Estas inconformidades, según la reforma, tendrán que ser resueltas con los recursos previstos en el apartado correspondiente; este mismo procedimiento se hará cuando se remitan las reclamaciones no atendidas en materia de exclusión o inclusión en el Padrón Electoral". (35)

#### 'RECURSOS DE PROTESTA E IMPUGNACIONES'

"El art. 91 de las reformas faculta solamente a los representantes de los partidos políticos y a los representantes comunes de candidatos, para presentar escritos a fin de hacer valer el recurso de protesta, suprimiendo esta facultad a los electores. También se deroga la facultad de presentar impugnaciones, a los representantes de los electores" (36).

#### 'EL CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987'

Este código nace por una consulta electoral pública para la renovación electoral en donde se tomaron en cuenta acciones que presentan, tanto el sistema político mexicano, como los partidos políticos existentes en esa época, para consolidar una reforma electoral muy esperada por amplios grupos sociales y presentar las nuevas vertientes que la sociedad exigía.

(34).- IBIDEM.- P. 114

(35).- García Orozco, Antonio. LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA Gaceta Informativa de la Com. Fed. Electoral P. 47

(36).-IBIDEM.-

A este código le corresponden los siguientes mecanismos electorales:

- A todos los partidos políticos se les exige de presentar el registro condicionado presentando solamente los requisitos de una "...membresía mínima, presencia nacional, reglamentación estatutaria y una plataforma política" (37).

- La financiación directa a los partidos políticos, según estos logren tal o cual cantidad de votos.

- Los partidos políticos ya pueden integrar organismos electorales según la fuerza electoral - o dinamismo - logrado en las anteriores elecciones.

- Se cambió el día de la votación general del día domingo primero de julio al primer miércoles de septiembre.

- "La creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral en substitución de la facultad del recurso de reclamación de la LFOPPE que otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral" (38).

- "Retorno a la original redacción constitucional de 1917, sobre la renovación del Senado por mitad, cada tres años.

- La instauración en el Distrito Federal de una Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana, autónoma, con facultad de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; de control de la Administración Pública; de promoción de la participación ciudadana y de gestoría.

- Pena corporal de 4 a 7 años, y sanción pecuniaria, "al momento de cometerse el delito", a los ministros de culto religioso que participen en actividades político-electorales.

- Emblema único de partido para las dos fórmulas de candidatos en las boletas para la elección de senadores.

- Boleta única para la elección de Diputados por las dos fórmulas (acuerdo de la Comisión Federal Electoral).

(37).- García Orozco, Antonio. op. cit. p. 51

(38).- IBIDEM.-

- Retorno a la integración del Colegio Electoral con todos los presuntos diputados, en lugar de los 100 con que había innovado a la LOPPE.

- Ampliación de la Cámara de Diputados de 400 a 500 diputados" (39).

Ahora bien, con los adelantos de estas leyes electorales "los comicios constituyen un cambio de la participación y arrojan un voto de identificación" de gobernantes y gobernados que, a fin de cuentas y dada la estructura corporativista del PRI, es un instrumento de control del Estado sobre la sociedad y no viceversa" (40).

los aspectos más significativos de las reformas electorales evidenciaron, en no pocas veces la disposición de la ciudadanía y los partidos políticos en sí, la gran demanda de la participación democrática electoral, situándose en un contexto lleno de reclamos y aspiraciones conjuntas, en donde también, el Estado procuró iniciar procesos conforme sus políticas exigían adecuarse a la situación de su momento, llegándose a propiciar el aseguramiento de legitimidad, acceso y permanencia en el poder.

"Modernizar y abrir el sistema político es la exigencia de la nueva ciudadanía crecida en las décadas de paz y desarrollo. No es un sueño político anticipatorio, sino la consecuencia, diríase inevitable, de los cambios estructurales traídos a la civilización mexicana en las últimas décadas de crecimiento y estabilidad" (41).

(39).- IBIDEM.

(40).- Loeza, Soledad. LA VIDA POLITICA MEXICANA EN LA CRISIS. P. 79

(41).- Aguilar Camín, Héctor. DESPUES DEL MILAGRO. P. 142

2.4.- Las nuevas tendencias de las reformas del presidente Carlos Salinas de Gortari.

El sexenio del presidente Salinas de Gortari que transcurre a partir de 1988 y terminará en 1994, llegó al poder bajo una fuerte crítica y de un gran rechazo que residía, básicamente, en la gran falta de legitimidad que se originó en las elecciones de julio de 1988.

Estas elecciones crearon un ambiente de gran efervescencia política, y presentaron a un candidato oficial triunfador con el resultado más bajo de la historia contemporánea del país: 50.28%

Más aún, este resultado tuvo características de que también fueron las elecciones más impugnadas de que se tenga memoria y, sobre todo, porque se manejó la idea y el pronóstico político de que el FDN (organización representó una gran coalición de izquierda), había salido victorioso en tales elecciones.

Al tomar posesión como presidente constitucional de México, el Lic. Carlos Salinas de Gortari entendió que la década de los 80, movilizó de gran manera a los mexicanos y convocó a revisar el Código Federal Electoral como alternativa para que, en lo político, su administración "...daría respuesta a la exigencia ciudadana de respeto a la pluralidad y hacer efectiva la participación. La garantía más urgente en el ámbito político es la transparencia de los procesos electorales" (42).

Salinas de Gortari reconoció la angustia del nivel de vida político de la sociedad en donde ésta no escoge los recursos contrarios a los medios constitucionales: "las urnas y no la confrontación" (43).

México ya no tenía más alternativa que vivir una democracia distinta, abierta y más rica, que se da con los partidos renovados. Así, el presidente Salinas propone ampliar la vida democrática a través de la sociedad y la justicia, siempre en la corresponsabilidad que a todos nos toca cumplir.

---

(42).- Periódico El Nacional. 2 de diciembre de 1988. Primera Plana.

(43).- IBIDEM.-

En su discurso de Toma de Protesta, el presidente resaltó la conducción del Estado moderno y destacó también que en sus instituciones políticas, "...el Estado hará posible y efectiva su modernización en la corresponsabilidad de la sociedad y con métodos democráticos" (44).

El primer mandatario hizo énfasis en que tanto las demandas de los mexicanos y, en especial sobre los grupos políticos más interesados en los procesos electorales, daría respuesta conforme al cambio que vive México; sería totalmente político; serían tiempos de reconocer "...la competencia en la política; competencia quiere decir más y no menos responsabilidades de los partidos políticos con sus miembros, con los demás partidos y con la sociedad en su conjunto. Competencia que reclama cuidar la respetabilidad, que no la inmovilización de las instituciones" (45).

Ya estando en el pleno ejercicio de sus acciones, el gobierno plasmó en el mismísimo Plan Nacional de Desarrollo el contenido de estas líneas de acción político-democrática y que se tendrían que llevar a cabo a lo largo del sexenio.

Hay que añadir que éste es el segundo Plan Nacional de Desarrollo, pero el primero en identificar precisamente los lineamientos más profundos del contexto electoral.

Los principales cambios de fondo que, desde sus inicios el gobierno ha dado a conocer, son los siguientes:

'Perfeccionamiento de los procesos electorales'

- El respecto al voto es condición esencial de toda democracia. La ciudadanía ve en los comicios la concreción de derechos irrenunciables y un camino valioso para avanzar en la justicia y la libertad. El Ejecutivo está empeñado en perfeccionar los métodos y procedimientos, de manera que se asegure la fiel expresión de la voluntad popular.

- Hoy se vive una presencia muy activa de grandes grupos políticos y se ha conformado un nuevo perfil político; la competencia es fuerte, y por lo tanto, las prácticas electorales tienen que modificarse conforme se vive la nueva realidad. Toca al Estado mexicano asumir sus responsabilidad porque dichos cambios así lo contemplan y la sociedad también lo exige.

---

(44). - "Toma de posesión del presidente Carlos Salinas de Gortari". Periódico EL NACIONAL 2 de dic. 1988 páginas centrales.

(45). - IBIDEM.

-Se trabaja para asegurar que la nueva legislación electoral garantice la participación ciudadana.

- Se renueve el Padrón Electoral.

- Que los resultados electorales sean lo más expedito posible.

- Se tiene presente la pluralidad y con ello se garantiza la participación de todas las ideas presentes y obtener un consenso para presentar los nuevos esquemas de la voluntad general.

- Dentro del diálogo que promueve el Ejecutivo Federal, todos los ciudadanos pueden aportar sus posiciones y, desde los partidos políticos, organizarse para que se establezcan acuerdos de interés común.

#### 'Respeto a la Voluntad Popular'

Tanto los ciudadanos como partidos políticos, tendrán seguridad en la transparencia y corresponsabilidad en el manejo de las elecciones; se impondrá el respeto de los electores en donde haya triunfos y la Ley garantizará con objetividad y sin deformaciones los reclamos.

Por ello, todos los ciudadanos deben tomar en cuenta que su participación en todas las actividades político-electorales deberán de estimular la concurrencia a las urnas. Esto es un factor básico para ampliar la vida democrática nacional y desterrar con ello los vicios de las reformas electorales.

#### 'Vigilancia compartida de los procesos electorales'

- El Estado está obligado a que la organización electoral se ejecute y se vigile adecuadamente. Asimismo, el gobierno debe propiciar y fomentar que tanto ciudadanos como partidos políticos tengan una corresponsabilidad para la legalidad electoral.

- En todo el proceso electoral, la participación conjunta tendrá como propósito responsabilizarse de este; así como el ampliar la democracia tiene que ver con un mayor entendimiento en que ganar las elecciones no significa hacer concesiones, sino que se debe ganar con el mandato popular.

'Información Oportuna y Transparente de los Resultados Electorales'

"- Todos los procesos electorales en el futuro deben ser transparentes, y asegurar que los resultados se conozcan a la brevedad posible, para evitar que el rezago informativo desvirtúe y ponga en duda el conocimiento exacto de los mismos.

Estado por estado, casilla por casilla, distrito por distrito, la vigilancia permanente del proceso electoral es sinónimo de garantía electoral"(46).

Sin embargo, estas directrices y/o tendencias del gobierno del presidente Salinas de Gortari, han tenido serios reveses, tanto para la sociedad como para el mismo gobierno, ya que éste ha sentido el rechazo permanente por todos los grupos políticos que se disputan los distritos en cualquier período de elecciones, cuestionando muy seriamente al gobierno por sus incumplidas disposiciones electorales vertidas anteriormente.

"Los problemas electorales para el PRI y el gobierno han ido aumentando". (47)

Con la llegada a la presidencia de la República, el Lic. Salinas de Gortari, se vió de manera sustancial - aunque de nada sorprendente -, el cambio de las relaciones políticas en el ambiente electoral, pues se "...ampliaron los tiempos para la Presidencia de la República" (48), dándose un reacomodo de fuerzas de oposición y el gobierno.

Se inicia una consulta pública que preveía irremediamente, una nueva reforma electoral, en la que, los miembros de la oposición y los del PRI tuvieron que pactar para que se hicieran los cambios constitucionales pertinentes y necesarios para ambos.

---

(46).- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.- Secretaría de Programación y Presupuesto. Mayo de 1989. pp. 43-45

(47).- Aziz Nassif, Alberto. EL NUEVO ESTADO MEXICANO en: "la reforma electoral" Tomo II p. 139.

(48).- IBIDEM.

"Con esta consulta y posterior reforma, el PRI y el gobierno se dieron cuenta que no contaban con la mayoría en el Congreso de la Unión y, por lo tanto, en las iniciativas del jefe del Poder Ejecutivo vería que, por la falta de cierta cantidad de diputados, se logra crear una legislación que al PRI y al aparato estatal sigan teniendo la mayoría en la Cámara de Diputados sin tener la mayoría de votos" (49).

En este proceso, otra de las tendencias encuentra su respaldo "...en que los priistas se trataron de aguantar lo más posible sin ceder ningún punto relacionado con el control de la Cámara baja y la mayoría sobre la mecánica electoral" (50).

Ello dió como resultado que la oposición lograra avanzar en algo sobre sus proyectos y actuar en muchos momentos como verdadera oposición y, en algunos casos -según sus intereses- ser "leal" o "desleal".

Pero en contra de todo pensamiento plural en lo concerniente a los aspectos democráticos, el gobierno del presidente Salinas triunfó en varios casos importantes que en sí no olvidaban mantener al grupo en el poder dado que esto resultó "una doble victoria: logró desarticular la alianza opositora PAN-PRD y además impuso un candado de garantía para controlar la Cámara de Diputados en las elecciones de 1991" (51).

Es por ello, que al obtener el 35% de la votación se gana una mayoría absoluta para tener el número de diputados suficientes que dirija la Cámara sin mayor problema.

El logro fue interesante, aunque este proyecto de reformas le permite al gobierno acordar alianzas opositoras, y echar abajo el 'régimen de partido casi único'. Ello aseguró, en gran parte seguir avanzando en la trayectoria del proyecto neoliberal "y darle su carta de naturalización y también controlar la sucesión de 1994" (52).

En la pasada reforma política, surgió una figura jurídico-institucional que se responsabilizaría y evaluaría los futuros procesos electorales para también en lo sucesivo, corresponder a las demandas sociales de tener mejores elecciones. El IFE asumió con esto su papel más importante. En los siguientes capítulos se estudiará lo inherente a lo antes expuesto.

---

(49).- IBIDEM.- p. 142

(50).- IBIDEM.- p. 143

(51).- IBIDEM.- p. 144

(52).- IBIDEM.- p. 145

## EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SU PRESENCIA A NIVEL NACIONAL.

### 3.1.- Factores que contribuyeron a la creación del IFE.

El Instituto Federal Electoral es expresión de opiniones tanto a favor como en contra de lo que sucede en el ámbito nacional, en lo referente al tema político-electoral: de opiniones a favor se dice, ya que ésta entidad surge como parte de los reclamos que toda la sociedad ha manifestado y que además está dispuesta a que todo cambio favorable tome en cuenta las nuevas relaciones políticas que está imponiendo la democracia, como voz permanente y que ciertamente, convivirá con la ciudadanía en todos los tiempos; en contra, porque también muchas opiniones se dan de que cambiar lo que ahora existe sería sinónimo de lo mismo, es decir que las elecciones aún guardan los mismos vicios por los que anteriormente se han impulsado las reformas electorales precedentes, y sus implicaciones en los hechos más comunes cuando se dan los comicios.

La importancia de este capítulo se encuentra en los aspectos más puntillosos que abrieron camino a la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y que dió nacimiento al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) del IFE.

El sentido de describir las opiniones, así como la manifestación plena de acuerdos y desacuerdos, etc. serán los elementos que configuran al IFE y en este subcapítulo se verá el por qué, cómo y para qué nació la figura político-electoral más importante de nuestros tiempos.

Como se señaló anteriormente el IFE es producto de la Consulta Pública sobre la reforma electoral y contuvo los siguientes puntos:

- Primeramente se estableció un acuerdo que resaltó tanto el consenso como la concertación entre partidos políticos ya reconocidos (sus miembros) como triunfadores en las elecciones de 1988 y por lo tanto, como actores de primera fila en el nuevo escenario que se vivió en la Comisión Federal Electoral encargada de la Reforma Electoral.

- Este acuerdo recoge y señala en sus ocho artículos fijos y uno transitorio en los que se buscaba la participación no sólo de los partidos políticos, sino de los ciudadanos que en lo general se reunirían en las sesiones y/o adelantos logrados en éstas a todo el país a través de los medios de comunicación, y, por lo tanto todos los aspectos serían rebatidos y expresados libremente por los comisionados de los partidos políticos que para el propósito se reunieron en el seno de dicha Comisión, con derecho de voz y voto.

En en este derecho, los representantes de los partidos políticos se expresaron desde el inicio hasta el final, con respeto, seriedad y responsabilidad por responder al llamado gubernamental y ciudadano.

Y llamó la atención que en esta forma de expresar sus opiniones, sus contenidos estuvieron cargados de rencor político, frustración y de plena conciencia de lo acontecido a partir del mes de julio de 1988:

- Se observó un vivo reclamo de que las pasadas reformas electorales tuvieron un texto muy regresivo.

- Se identificaron también los reclamos ciudadanos en lo concerniente a que, al cambiar la Ley, ésta cambie a favor de las causas democráticas, y que si se buscaba cambiar la legislación electoral no se pusieran obstáculos a todos los reclamos de partidos y ciudadanos.

- Que el pasado Código Electoral también sirvió de obstáculo a la democracia porque el PRI siguió ganando incluso, en los distritos en que menos le favoreció el voto popular.

- Por esto, el proceso electoral que se vivió en julio de 1988 fue señalado como aquél que repercutió seriamente en la conciencia ciudadana y afloró un serio cuestionamiento sobre la legitimidad del régimen actual.

- La consolidación de fuerzas muy apegadas al criterio de la democracia, buscan estar presentes en la designación de casi todos los cuadros del gobierno y que se participe mucho más que por aquellas fuerzas negativas "y sobre todo, aquellas que han salido beneficiadas en los últimos años con la crisis económica, que ven en la realización de una posible reforma político-electoral, también la posibilidad de retroceder y cerrar los cauces de la democracia en nuestro país" (1).

- Los miembros del PRI también dijeron que al dar cauce a los reclamos ciudadanos que ello se hiciera con estricto apego a la Ley, pues ésta concede los derechos suficientes para manifestar los acuerdos y desacuerdos a los cambios electorales.

---

(1).- Secretaría de Gobernación.- CONSULTA PUBLICA SOBRE REFORMA ELECTORAL. Tomo I p. 28

La instalación de la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral se desarrolló con base en los siguientes temas: "Derechos políticos y representación nacional; Política y Medios de Comunicación social; Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales; Registro Nacional de Electores; Organismos, Procesos y Contencioso Electoral; e Instituciones Políticas del D.F" (2).

El texto de dicha convocatoria se plasmó en once puntos generales y destacan aquéllos en donde se tomarían en cuenta que lo tratado se transmitiría en todos los medios de comunicación (T.V. Radio y Prensa), así como las ponencias y estudios comprendidos se harían por solicitud formal ante la comisión en pleno.

Sistemáticamente, las críticas que más afloraron en la Consulta Pública fue el de identificar al PRI como el partido que más elementos tenía que eliminar para poder reformarse, pues como partido de oficial sus características todavía lo definen como altamente corporativista y su estructura ajena a los cambios que exige la realidad.

Ser iguales ante la Ley, fue otra de las ponencias que ante el pleno del Consejo expresaron muchos representantes; esta propuesta buscó también que la igualdad ante la Ley traería buenos beneficios a los partidos políticos.

La respuesta a dicha petición tuvo como tendencia que debería existir una correlación de fuerzas, pues este empeño se hace para equiparar las prerrogativas tácitas a favor del PRI y la situación que vive el resto de los partidos, que aún teniendo un gran número de afiliados y seguidores, su fuerza es mermada por las características encontradas en el PRI.

Las acciones concernientes de este apartado también tuvieron varios aspectos apegados a revalorar el avance de los partidos políticos, pues el cambio debe ayudar a que, en la reforma electoral, estas organizaciones políticas logren su lugar a base de una presencia plena lograda en las urnas.

El realismo político es y ha sido incompatible con el proyecto de reformas emprendidas desde la década de los 70. Se formuló también la necesidad de cambiar los perfiles más negativos de los procesos electorales, pues negaron la existencia de un mejor cauce a las demandas más apremiantes de la sociedad y, donde el fraude electoral ha incidido pesadamente en los argumentos expuestos y donde finalmente las reformas fueron producto de un consenso en contra de la imposición de una legislación electoral deformada en sus puntos más reclamados.

En este ámbito, los avances logrados con la reforma electoral de 1989 tomaron muy en cuenta no sólo el llamado del jefe del Poder Ejecutivo, sino las más vivas expresiones para promover una mayor eficacia en una nueva ley electoral, surgiendo con ello una auténtica e imparcial legislación que contemple estos puntos.

Así, la Consulta sobre Reforma Electoral propone que los nuevos mecanismos busquen no sólo una mejoría política y democracia, sino que la participación de la sociedad encuentre sustento, bases, y no impedimentos a ejercer sus decisiones.

La Consulta Pública alcanzó altos niveles de participación ciudadana; el desafío buscado fué reconocido por el gobierno; Fernando Gutiérrez Barrios, Secretario de Gobernación, quien señaló que si no se modernizaba el sistema electoral, "seríamos rebazados por las circunstancias y no podríamos adaptarnos a la vigorosa transformación que el gobierno de la República propicia para definir el rumbo" (3).

Así como de la ciudadanía, que determinó a partir de las elecciones, la credibilidad a que deberían sujetarse todos los partidos políticos, respetando la voluntad ciudadana para tal efecto y, que a pesar de defender intereses antagónicos, lleguen a acuerdos básicos respecto a las reglas del juego de la democracia política mexicana y que intervengan en la determinación de las normas electorales y de representación. Estas ideas fueron vertidas en no pocas veces en los diarios nacionales, demostrando el avance democrático.

Al darse la clausura de la Consulta Pública, el Secretario de Gobernación, Sr. Fernando Gutiérrez Barrios, sostuvo que la búsqueda de un mejor ambiente pluripartidista es porque con esta consulta, la sociedad espera transformaciones de gran avance y de mayor profundidad en las enmiendas.

Para darle el aspecto legal a la reforma así como de forma, se cambiaron y adicionaron los siguientes artículos de la Constitución Federal:

- Art. 5. Se adicionó un texto sobre la profesionalización de las funciones electorales.
- Art. 35, fracción III, en lo que respecta a la libre asociación de los ciudadanos en forma libre y pacífica.

---

(3).- Periódico EL SOL DE MEXICO. "Debate para el avance"  
P.25 5 de abril de 1989.

- Art. 36. fracción I, suple el Registro Nacional de Electores por el de Nacional de Ciudadanos.

- Art. 41. Las elecciones se organizan por la acción estatal, acorde con sus funciones, ejercida por los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, por los partidos políticos, así como por los ciudadanos. Se crea, en este mismo artículo, un Tribunal Electoral Autónomo, para resolver los conflictos electorales con base en impugnaciones.

- Art. 54 Dice la forma de como los 200 diputados de representación proporcional quedarían distribuidos, así como la integración al mismo de una nueva cláusula (de gobernabilidad) que especifica que el partido que logre el 35% de la votación en las elecciones, automáticamente se le concede la constancia para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

- Art. 60. Para continuar con las calificaciones de las elecciones, el Colegio electoral (compuesto por los diputados federales) sólo será integrado con 100 presuntos diputados y no por los 500 que tenían esa responsabilidad, hasta antes de las adecuaciones a la Constitución General de la República.

Por último, el art. 73, que habla específicamente de la Asamblea de Representantes del D.F. Al igual que en el art. 54 se establece una cláusula casi igual para obtener la mayoría absoluta de asambleístas por aquel partido que obtuviese el 30% de los votos en el D.F.

El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, surge de la negociación de los partidos políticos y, a las pocas horas del día 15 de julio de 1989, se aprueba la nueva Ley con 369 votos a favor, (los partidos que se inclinaron por la nueva Ley fueron: PRI, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), PPS, PARM y sólo algunos diputados del PAN: votaron 65 diputados en contra y dos abstenciones (esto se dió con el PRD, Grupo Independiente y una fracción también del PAN).

### 3.2.- Estructura Política del I.F.E.

La separación respecto al presente subcapítulo y el siguiente se hace conforme está la composición orgánica del Instituto Federal Electoral. Obedece a que en este capítulo se estudiarán y se analizarán los niveles donde se da la toma de decisiones, misma que determinará el resultado electoral y de los futuros procesos quizá apegados a una normatividad y a una Ley dictadas por una democracia consolidada.

El COFIPE dice cómo está compuesta la estructura que señala los mandos ejecutivos, mismos que tienen que ver con la importancia del subcapítulo en cuestión.

En su Título segundo, éste Código señala los órganos centrales que son:

- a) El Consejo General;
- b) La Junta General Ejecutiva;
- c) La Dirección General.

En el artículo 73, capítulo 1o., el COFIPE señala qué es el Consejo General y su presidencia:

I.- El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

Dice el art. 74 del mismo Código:

I.- El Consejo General se integra por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados, y representantes de los partidos políticos nacionales.

II.- El Consejero del Poder Ejecutivo será el Secretario de Gobernación, quién fungirá como presidente del Consejo General.

III.- Los consejeros del poder Legislativo serán dos diputados y dos senadores. Por cada propietario habrá dos suplentes. En cada Cámara la mayoría propondrá uno de esos consejeros; el otro será propuesto por la primera minoría. Ambas cámaras contarán invariablemente con dos representantes propietarios y sus suplentes.

IV.- En caso de vacante de los consejeros del Poder Legislativo, el Presidente del Consejo General se dirigirá a las Cámaras del Congreso de la Unión a fin de que hagan las designaciones correspondientes.

V.- Los consejeros magistrados serán electos conforme a las bases siguientes:

a) El Presidente de la República propondrá a la Cámara de Diputados una lista de candidatos de cuando menos el doble del total del número a elegir;

b).- De entre esos candidatos la Cámara de Diputados elegirá a los consejeros magistrados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes;

c) Si en una primera votación no se obtuviera esa mayoría, se procederá a insacular, de entre los candidatos propuestos, a los consejeros magistrados que se requieran;

d) Para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los consejeros magistrados, así como para integrar el Consejo General cuando se dé el supuesto previsto en el art. 75 de éste Código, serán electos ocho consejeros de la lista adicional que para ese efecto presente el Presidente de la República: En este caso se aplicará lo dispuesto en los incisos a) al c). Las ausencias serán cubiertas por los suplentes, en el orden en que determine la Cámara al elegirlos o insacularlos;

e) Los consejeros magistrados propietarios y suplentes durarán en su cargo ocho años. El Presidente de la República, en su caso, propondrá la ratificación o someterá nuevos candidatos para su elección; y

f) Las reglas y procedimientos para verificar el cumplimiento de los requisitos, así como para la elección o, en su caso, la insaculación de los consejeros magistrados, serán las que establezca la Ley Orgánica del Congreso de la Unión o el ordenamiento reglamentario de la Cámara de Diputados.

VI.- Los representantes de los partidos políticos nacionales, se determinarán de acuerdo a las siguientes reglas:

a) Un representante por cada partido político que hubiere obtenido entre el 1.5% y hasta el 20% de la votación nacional emitida a que se refiere el inciso anterior;

b) Un representante adicional por cada partido que hubiese obtenido más del 20% de la votación nacional emitida a que se refiere el inciso anterior;

c) Otro representante por cada partido político que hubiese obtenido más del 20% y hasta el 30% de la propia votación nacional emitida;

d) Hasta un cuarto representante por cada partido que hubiese obtenido más del 30% de la votación nacional emitida de referencia;

e) Por cada representante propietario habrá un suplente;

f) Los partidos políticos nacionales que tengan más de un representante podrán designar a un representante común para que actúe ante el Consejo, el que tendrá tantos votos como número de representantes tenga el partido.

VII.- Un representante con voz pero sin voto por cada partido político que hubiere obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección.

VIII.- Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes, dando el aviso correspondiente con oportunidad al Presidente del Consejo.

#### Artículo 75.-

I.- Para mantener las condiciones que aseguren la imparcialidad y objetividad de la función electoral, si el número de representantes de los partidos políticos es mayor a diez, se integrará un consejero magistrado más por cada representante adicional a dicho número. En este caso, los consejeros magistrados se integrarán al Consejo General de la lista adicional aprobada por la Cámara de Diputados en el orden que ésta determine al elegirlos o insacularlos.

'Las Atribuciones del Consejo General son las siguientes'

"a) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;

b) Vigilar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto;

c) Designar al Director General del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente el presidente del Consejo. En caso de no obtenerse dicha mayoría, la designación se hará por insaculación de entre las propuestas que en terna presente el Presidente del Consejo;

d) Designar al Secretario General del Instituto a propuesta del Presidente del Consejo;

e) Designar, en el mes de enero del año de la elección, por mayoría absoluta de entre las propuestas que al efecto haga la Junta General Ejecutiva, a los consejeros ciudadanos de los Consejos Locales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 102 de este Código;

f) Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro, así como la pérdida del mismo por los partidos políticos en los casos previstos en los incisos b) al f) del artículo 66, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

g) Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales;

h) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

i) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales se actúe con apego a este Código;

j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores;

k) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos uninominales;

l) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, así como el número de diputados de representación proporcional que serán electos en cada una;

m) Aprobar el modelo de la Credencial para Votar y los formatos de la documentación electoral;

n) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de este Código;

o) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

p) Registrar las listas regionales de candidatos a diputados de representación popular que presenten los partidos políticos nacionales y comunicarlos a los Consejos Locales de las cabeceras de Circunscripción correspondiente;

q) Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y de senadores;

r) Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional y, de acuerdo con el cómputo de la votación efectiva de cada una de las circunscripciones plurinominales, determinar la asignación de diputados para cada partido político nacional y otorgar las constancias correspondientes en los términos de éste Código;

s) Dar cuenta al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional;

t) Informar a los Colegios Electorales de las Cámaras sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral en las elecciones que habrán de calificar;

u) Conocer los informes trimestrales y anual que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Director General del Instituto;

v) Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal;

w) Resolver los recursos de revisión que le competen en los términos de este Código;

x) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le ponga el Presidente del propio Consejo; e

y) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código" (4).

'De la Junta General Ejecutiva'

" I.- La Junta General Ejecutiva del Instituto será presidida por el Director General y se integrará con el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.

## 'Atribuciones de la Junta General Ejecutiva'

- a) Fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto;
- b) Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores;
- c) Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y sus prerrogativas;
- d) Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral;
- e) Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del instituto;
- f) seleccionar a los candidatos y someter a consideración del Consejo General las propuestas de consejeros ciudadanos a que se refiere el inciso e) del artículo 82, en la primera sesión que celebre para preparar el proceso electoral;
- g) Aprobar el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal;
- h) Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código;
- i) Hacer la declaratoria de pérdida del registro del partido político que se encuentre en el supuesto del inciso a) del artículo 66 de este Código, comunicarlo al Consejo General del Instituto y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la federación;
- j) Resolver los recursos de revisión que se presenten, en los dos años anteriores al proceso electoral, en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto, en los términos establecidos en el libro séptimo de este Código;
- k) Las demás que le encomienden este Código, el Consejo General o su Presidente" (5).

## 'Del Director General del Instituto'

I.- "El Director General preside y coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

## 'Atribuciones del Director General'

- a) Representar legalmente al Instituto;
- b) Concurrir a las sesiones del Consejo General del Instituto, con voz pero sin voto;
- c) Cumplir los acuerdos del Consejo General;
- d) Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;
- e) Orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto;
- f) Convenir con las autoridades competentes la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;
- g) Proveer lo necesario para que se publiquen los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General;
- h) Integrar los expedientes con las actas del cómputo de las circunscripciones plurinominales y presentarlos oportunamente al Consejo General;
- i) Aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, Vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados;
- j) Nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- k) Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

l) Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar la suma de los resultados preliminares provenientes de los Consejos Distritales, en los términos de los incisos a) y b) del párrafo I del artículo 243 de este Código; a este sistema tendrán acceso en forma permanente los partidos políticos;

m) Dar a conocer la estadística electoral por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez calificadas las elecciones;

n) Recibir, para efectos de información y estadísticas electorales, copias de los expedientes de todas las elecciones;

o) Dar cuenta al Consejo General con los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Locales y Distritales;

p) Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del Presidente del Consejo General;

q) Ejercer las partidas presupuestales aprobadas;

r) Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, el Director General requerirá de la autorización previa del Consejo General;

s) Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias, de acuerdo con las convocatorias respectivas; y

t) Las demás que disponga este Código" (6).

Después de señalar cómo está conformada la estructura política del Instituto Federal Electoral, toca ahora hacer diversos señalamientos los cuales tienen que ver con un organismo jurídico autónomo creado para lograr la separación en concreto entre el gobierno y sus funcionarios y, en especial del PRI como partido de Estado, a otra institución con una posición de manos abiertas a las acciones que quizá beneficien al gobierno.

En primer lugar, como se vió en la conformación del Consejo General, éste tiene un presidente, cargo que recae en el Secretario de Gobernación, representando al jefe del Poder Ejecutivo, determinándose desde el primer momento, un claro control del gobierno. Aún cuando toque a éste la vigilancia y el orden de los procesos electorales, se tiene la presencia permanente del Estado con un representante en las sesiones del Consejo con derecho de voz y voto.

En lo que respecta a la propuesta para designar al Director General del Instituto y al Secretario General del mismo, sus designaciones fueron muy impugnadas por los partidos de oposición (PRD y PAN) porque se argumentó "que estos funcionarios ocuparon con anterioridad altos cargos en el aparato del gobierno, lo cual los vinculaba al PRI, partido en el que fueron candidatos a cargos de elección popular"(7).

De acuerdo también a lo que respecta en la conformación de los cuadros profesionales para las Juntas Locales Ejecutivas, así como las Juntas Distritales, mismas que tienen su representación en las entidades federativas, la lista de los funcionarios del IFE, presentada por el Director General en la sesión para ese fin, se señaló que las personas propuestas "la mayoría eran exfuncionarios y/o conocidos miembros del PRI, observándose que ello incluía a personas nada confiables como era el caso de los vocales propuestos para la función del Registro Federal de Electores" (8).

De igual forma, en lo que tocaba a las propuestas de los candidatos a consejeros ciudadanos, los cuales se integrarían a los consejos locales, la situación se repite como en la designación de los funcionarios descritos anteriormente, en donde el Director General esgrimió una respuesta para tal efecto, pues dijo: "...con base en lo establecido por el Código, señalando que de conformidad éstos serían transitorios, objetables en todo el tiempo, y solo después de concluido el proceso electoral de 1991 se les otorgaría la definitividad" (9).

---

(7).- Alcocer, Jorge. "IFE, legalidad y conflicto". Revista NEXOS No. 164. Agosto de 1991. p. 13

(8).- IBIDEM. p. 14

(9).- IBIDEM.

Por ello, el representante del PRD, Jorge Alcocer Villanueva objetó que ese recurso y criterio, "...adoptado por el Consejo General, es contrario a lo dispuesto por el Código, pues se estableció en su artículo séptimo transitorio la disposición, valga la redundancia, de transitoriedad para el personal profesional y técnico del IFE, en tanto se expide el estatuto que normará la contratación, derechos y promoción de esos funcionarios, pero los denominados consejeros ciudadanos no son funcionarios profesionales, por lo que no existe base legal para sustentar el criterio propuesto por el Director General del IFE y aprobado por el Consejo General en estricta aplicación de la norma legal, los consejeros ciudadanos ya nombrados deben durar en su encargo por dos elecciones consecutivas. Señalo esto porque se trata del primer caso en el cual, haciendo caso omiso de la ley, el Consejo General adoptó una resolución de importancia" (10).

Así, el PRD y el PAN siguieron en contra de las designaciones de los funcionarios propuestos por el CG, considerando, "que de 384 ciudadanos propuestos, todos son del PRI" (11).

El resultado de la Reforma Electoral que dió nacimiento a la figura jurídico-electoral del IFE y su instrumento para realizar los próximos comicios (COFIPE), se determinó una nueva forma de acercarse a la democracia, respetando los avances en esta materia. Pero como lo señala Alberto Aziz: "...si esto se mide por el avance de lo que había antes, es significativo; si se mide por la posibilidad de contar con organismos realmente autónomos y que garanticen la transparencia del proceso, entonces todavía queda un largo trecho por delante. En el fondo casi todos los hilos del proceso se centralizan demasiado en el Ejecutivo la selección de una parte muy significativa de los funcionarios y magistrados, lo cual no implicaría problema en una democracia consolidada, pero aquí hay que recordar que el presidente es el jefe del partido oficial" (12). "...dándose un proceso nada difícil que durante 1992 y después de 1994, volviéramos a tener otro proceso de reforma, de acuerdo al ciclo de elección-fraude-reforma-elección-fraude-reforma" (13).

---

(10).- IBIDEM.-

(11).- IBIDEM.-

(12).- Aziz Nassif, Alberto. op cit. p. 149 Tomo II.

(13).- IBIDEM.

### 3.3.- Estructura Administrativa del I.F.E.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ha establecido la estructura orgánica administrativa con la que cuenta el IFE, y que en sus disposiciones preliminares dice:

- "Integrará el Registro Federal de Electores.
- Asegurará a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- Garantizará la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.
- Para el desempeño de sus actividades el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. La desconcentración será base de su organización.

En el artículo 70 menciona:

- El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- El patrimonio del Instituto se integrará con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el presupuesto de Egresos de la Federación. (ver cuadros Nos.1 y 2).
- El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas y las de este código.

En el artículo 71 se establece:

- El Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional conforme a la siguiente estructura:

- a) 32 delegaciones, una en cada entidad federativa; y  
 b) 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.  
 - Contará también con oficinas municipales en los lugares en que la Junta General Ejecutiva determine su instalación"(15).

(cuadro 1)

PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA LOS ORGANOS ELECTORALES PARA EL AÑO DE 1991.

(PROYECTO)

CONCEPTO	MILES DE MILLONES DE PESOS
GASTO PROGRAMABLE	831.8
GASTO DIRECTO	
administración	726.4
inversión	705.4
TRANSFERENCIAS	21.0
	105.4

NOTA: En 1991 se incorpora la previsión para paquete salarial

DESGLOSE DEL PRESUPUESTO PARA LOS ORGANOS ELECTORALES:

CONCEPTO	MILES DE MILLONES DE PESOS
TOTAL	831.8
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	802.7
TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL	29.1

(14).- COFIPE.- pp. 67-69

\* FUENTE: Proyecto de presupuesto de Egresos para los órganos electorales.- Presidencia de la República. pp. 231-234. Presupuesto de Egresos de la Federación 1991. Tomo I Exposición de motivos. Iniciativa de Decreto. SPP.

(cuadro No.2)

## PRESUPUESTO DE ORGANOS ELECTORALES 1992.

CONCEPTO	MILES DE CIERRE PREVISTO 1991	MILLONES DE PROYECTO	PESOS NOMINAL	% REAL 1992
GASTO PROGRAMABLE	1,083.5	664.7	(38.7)	(45.1)
DIRECTO DE ADMON.	1,052.4	591.8	(43.8)	(49.7)
INVERSION FISICA.	31.1	72.9	134.4	109.9

FUENTE: PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA LOS ORGANOS ELECTORALES.  
 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. pp. 231-234.  
 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 1992. TOMO I  
 EXPOSICION DE MOTIVOS. INICIATIVA DE DECRETO SPP.

La importancia de esta estructura, reside en que se ven funciones con excelentes actividades en las que está implícita la desconcentración de las funciones del IFE.

Esto es, que ya las formas de llevar a cabo la administración del IFE es por tener procesos electorales con resultados prontamente y con eficiencia, logrando la consecución de estos objetivos por medio de la siguiente manera:

Para tener un buen desarrollo de los programas institucionales, "...la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral aprobó, en su pasada sesión del 10 de diciembre de 1991, los criterios de coordinación que permitirán una permanente y fluida comunicación entre los órganos centrales y las juntas locales y distritales, que son la base de la estructura territorial del Instituto" (15).

Lo establecido aquí permite que los comunicados de los Vocales Ejecutivos de estas Juntas Locales en el Consejo General y de la Junta General Ejecutiva, logren con ello que la información manejada, será respaldada por esta instrumentación contemplándose la coordinación y el seguimiento de la misma.

Asimismo, en ese acuerdo, la Junta General Ejecutiva determinó que "...las oficinas municipales del Registro Federal de Electores (R.F.E.) se convirtieran en oficinas municipales del IFE, readscribiéndose a las Juntas Distritales Ejecutivas que les corresponden" (16).

Ello determina, en la práctica, que tanto archivos, bienes y recursos de lo que fué el Registro Federal de Electores, forme parte integral de la Dirección Ejecutiva del R.F.E.

Este principio básico de la desconcentración se ha propuesto como un eje de la actividad administrativa fundamental que norma al IFE como un 'organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios'.

Esta situación legal, hace ver al IFE, en los niveles jerárquicos de que dispone: de Dirección, Técnicos y de Ejecución, así como de vigilancia, que sus responsabilidades tienden a ejecutar en cualquier momento la toma de decisiones facultadas para no depender del órgano central, pues la transferencia de estas es parte de lo estipulado por la Ley.

---

(15).- Revista Foro Electoral. I.F.E No. 7 p. 10

(16).- IBIDEM.- p. 10

En lo que toca a los órganos ejecutivos y técnicos del IFE, sus tareas de apoyo son netamente administrativas cuando se dan las elecciones, pues se busca reforzar un buen resultado en la consecución de sus fines, requiriéndose personal profesionalizado, teniendo también como autoridad superior a la Junta General Ejecutiva.

En acción conjunta con los 31 estados de la República y el D.F., lo que se conoce como Organismo Permanente (Juntas Locales Ejecutivas, que están integradas por un Vocal Ejecutivo, siendo este presidente, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario) tienen la obligación de sesionar para dar cumplimiento a programas, presidir las Juntas Locales Ejecutivas, de apoyo, estadística de elecciones de cada entidad federativa y del D.F., así como la ejecución de los programas de capacitación electoral.

En todos los 300 Distritos uninominales del país, cada uno cuenta con una subdelegación, que a su vez se integra con un Consejo Distrital, y una Junta Ejecutiva trabajando al igual que a nivel nacional; todos los consejos distritales tienen, al igual que los locales, cinco Consejeros miembros de la Junta Distrital Ejecutiva, teniendo consejeros ciudadanos, así como los representantes de los partidos políticos, con atribuciones de vigilancia, registros de cómputo de resolución y jurisdiccionales.

Esta organización administrativa ha tenido alcances que se han magnificado porque el apego a la Ley tiene mucha amplitud y un carácter de cobertura total, al permitir que sus órganos confieran más confianza a los procesos electorales y, de cierta manera, los partidos políticos, por medio de sus representantes, han reconocido una cierta mejoría a las situaciones que se presentan, porque cuentan con el apoyo más abierto de la institución.

### 3.4.- Resultados y Consecuencias de la eficacia del Instituto Federal Electoral.

En los avances concernientes a los procesos de efectividad técnico-administrativo del Instituto Federal Electoral, éstos demostraron gran eficacia previos a los comicios de 1991; he aquí sus resultados:

- El 7 de enero de 1991 se dió a conocer, en sesión permanente del Consejo General el modelo de la nueva credencial de elector para Votar en las elecciones de agosto del mismo año, dentro del lapso comprendido de la programación electoral. Sus características son: color naranja desvanecido, con los datos del elector, así como firma y huella digital del mismo.

- Por primera vez en la historia electoral del país, el Consejo General del IFE también aprueba las urnas transparentes con el fin de dar más confiabilidad, certeza y claridad a los procesos electorales, dándose por registrado este hecho el 20 de marzo de 1991, quedando integrado en la agenda de los materiales para las jornadas electorales.

Dicho material tiene otras características:

Estas urnas se otorgarían por cada elección a realizar junto con tinta indeleble y mamparas para garantizar el voto ciudadano secreto.

En esta misma sesión se aprobó el sorteo ciudadano realizado (insaculación) asimismo, las Juntas Locales Ejecutivas impartieron del 23 de mayo al 16 de junio cursos de capacitación para los sorteados, apoyándolos a través de medios electrónicos, así como de capacitadores especializados.

El sorteo ciudadano para la integración de casillas no fue producto de la designación de alguna autoridad gubernamental, sino que a través del avance de la electrónica, es decir del equipo de computadoras, que por cada 10 ciudadanos 2, por cada distrito electoral, agrupándose un bloque para obtener el número suficiente de personas que fungieron, a partir de ese momento en la tarea de visitadores y preparar el terreno administrativo para levantar el Padrón Electoral.

- En la documentación electoral resaltan diseños sencillos para su manejo y simplificación, misma que fué etiquetada como "papelería electoral" para los comicios de agosto de 91.

Destaca en los formatos electorales un análisis que permitió estudiar sus aspectos jurídicos, observándose su valor en los mismos fundamentos. Se dice que los nuevos formatos son extracto de los anteriores, sin olvidar los aspectos mínimos para el llenado de datos, no complicando sus textos y orientando en lo posible toda la información que redunde en beneficios al ciudadano a la hora de emitir su voto.

- En la etapa preparatoria de las elecciones de agosto de 91, se realizaron según el COFIPE "la integración, instalación e inicio del funcionamiento de la Organización Electoral Mexicana"; este hecho corresponde a que en los Consejos Distritales, el primero lo hará en las entidades federativas y los consejos distritales en cada Distrito Electoral Uninominal. Asimismo, se realizó la integración e instalación de las juntas locales y distritales que corresponden al ámbito de competencia de cada Consejo llevadas a cabo en el mes de diciembre de 1990 y febrero de 1991 para cumplir con lo dispuesto por el Código.

- El IFE, para llevar a cabo todos sus fines y propósitos relativos en materia electoral, celebró convenios de apoyo y colaboración con las entidades de: Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Yucatán, instalando una delegación que se integró por una Junta Local Ejecutiva, el Consejo Local, las Juntas Distritales Ejecutivas y los Consejos Distritales de cada Estado, solicitando para este propósito su apoyo y organización conjunta.

Una vez llevado a cabo dichos convenios de organización, el IFE y el gobierno de cada Estado de la República ya mencionados, previos a la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los ayuntamientos de las entidades, estos procesos requerirían de datos fidedignos acerca de los ciudadanos que para este efecto estén empadronados, y se necesitarían utilizar, el Catálogo General, el Padrón Electoral, la Credencial para Votar y las listas uninominales que el IFE forme y expide por ser ello parte de sus atribuciones y responsabilidades.

Así también se dispuso de las cláusulas que regirían los convenios, siendo extensiva a cada Entidad Federativa ya nombradas.

"PRIMERA.- Para la aportación de información y documentos para los procesos electorales del Estado, "El Instituto" realizará las siguientes acciones:

A.- En materia de Registro Federal de Electores:

- 1.- Revisar y actualizar el Padrón Electoral en los términos previstos por el COFIPE;
- 2.- Efectuar la división territorial, distrital y municipal de la entidad;
- 3.- Efectuar la división seccional electoral de la entidad, y
- 4.- Proporcionar a "El GOBIERNO" para consulta y utilización, en la forma y términos que determine "El INSTITUTO":
  - a) El Catálogo General de Electores, el Padrón Electoral, y las listas nominales de electores, en los apartados que conciernen a la entidad; b) La Credencial para Votar; c) el Catálogo de Localidades por municipios; e) Los Directorios de vías públicas, y f) Las copias de los documentos cartográficos que conciernen a la entidad.

Estas acciones las ejecutará "El INSTITUTO" por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

- B.- En materia de Capacitación Electoral y Educación Cívica;
- Asesorar a la Comisión Estatal Electoral, cuando ésta así lo solicite: a) en lo relativo a cursos de capacitación electoral; y b) En el diseño y aplicación de programación cívica.

SEGUNDA.- Para el mejor cumplimiento de lo establecido en la cláusula Primera del Presente Convenio, "El GOBIERNO" realizará las siguientes acciones:

- 1.- Apoyar y colaborar con el "El INSTITUTO" en la realización de las campañas intensivas de actualización del Padrón Electoral que se efectúen anualmente.
- 2.- Efectuar las acciones necesarias para que el Poder Judicial del Estado y las oficinas del Registro Civil de toda la entidad, proporcionen a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en las formas e instructivos que ésta les entregue para actualizar el Padrón Electoral, información acerca de: a) la suspensión de los derechos políticos de las personas de que se trate; b) los fallecimientos de los ciudadanos habitantes de la entidad, y c) la pérdida u obtención de la ciudadanía del estado.
- 3.- Proporcionar a "El INSTITUTO" información acerca de: a) los cambios de denominación o categoría política de las localidades; b) la segregación de localidades de un municipio a otro, c) la creación de nuevos municipios o localidades; d) la anexión de localidades o asentamientos humanos, y, f) todos los cambios que modifiquen la actual integración política de los municipios de la entidad.

4.- Proporcionar también los planos y documentos de que disponga y que sean utilizables en los trabajos preelectorales.

5.- Realizar las gestiones conducentes ante las autoridades municipales correspondientes, a fin de que no falte la nomenclatura de las localidades, poblaciones y municipios de la entidad.

**TERCERA.-** Para la instalación y funcionamiento de la Junta Local Ejecutiva y el Consejo Local de "El INSTITUTO" en el Estado, "El GOBIERNO" realizará las siguientes acciones:

1.- Efectuar las diligencias que permitan el uso por "El INSTITUTO" de los inmuebles que ocupaban u ocupan las oficinas de la extinta Comisión Estatal Electoral o las correspondientes de las delegaciones del Registro Federal Electoral. En defecto de éstos, identificará la viabilidad de ocupación y uso de otros inmuebles, en ambos casos, con el objeto de destinar su uso a través del título jurídico que corresponda, a la Junta Local Ejecutiva y del Consejo Local de "El INSTITUTO" en el Estado (de que se trate), procurando en la medida de lo posible, que dichos inmuebles se encuentren ubicados en espacios independientes a los ocupados por autoridades estatales.

2.- Una vez realizadas las diligencias mencionadas en el punto anterior, precedente a habilitar los inmuebles e instalaciones asignadas para que puedan ser ocupados y usados a más tardar en el mes de febrero de 1991, libres de todo gravamen fiscal, de acuerdo a su régimen jurídico y, en todo caso, cubrir las obligaciones contractuales y fiscales en curso.

3.- Proveer los recursos materiales, servicios, mantenimiento y conservación del inmueble puesto a disposición de la Junta Local Ejecutiva y del Consejo Local previo acuerdo al respecto simultáneamente a la puesta en disposición de la sede física, en la fecha señalada.

**CUARTA.-** La Junta Local Ejecutiva y del Consejo Local de "El INSTITUTO" ocuparán y usarán la sede física, los recursos materiales y los servicios puestos a su disposición, por "El GOBIERNO", para el cumplimiento de su objeto y en los términos de las funciones que para estos órganos establece el COFIPE.

**QUINTA.-** En los términos que acuerden cada año "El GOBIERNO" y "El INSTITUTO" proveerán los recursos financieros suficientes, para las remuneraciones del personal y de los Servidores Profesionales Electorales de la Junta Local Ejecutiva y del Consejo Local, los cuales tendrán, en todo caso, relación jurídica de trabajo con "El INSTITUTO".

SEXTA.- Para el establecimiento en el Estado de las juntas distritales ejecutivas, de los consejos distritales y, en su caso, de oficinas municipales, "El INSTITUTO" y "El GOBIERNO" quien propiciará la intervención de ayuntamientos municipales están de acuerdo en que la colaboración y apoyos establecidos en este Convenio, se determinen oportunamente por las partes, se agreguen al presente instrumento y formen parte del mismo.

SEPTIMA.- EL presente Convenio tendrá una duración indefinida y, en su caso, las partes examinarán de común acuerdo lo no previsto en el mismo caso.

OCTAVA.- Este convenio deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de que se trate" (17).

Ahora bién, una de las situaciones que también tuvo su importancia más trascendental en este proceso, fué el ver "que las nuevas leyes electorales estaban demostrando su eficacia, los mexicanos están votando en orden, tranquilidad y convicción en favor de sus candidatos y partidos de preferencia", señaló Carlos Salinas de Gortari, Presidente de México el día 18 de agosto de 1991 fecha en que el IFE pasó su primera prueba como un organismo responsable de la organización electoral.

Y, en esta ocasión, lo demostraría con la información de los resultados electorales, ya que ese mismo día, a las 20:35 horas el Consejo General del IFE en sesión para ese propósito informó "...que de 35 mil casillas en todo el país habrían cerrado la votación en muchas de las cuales se desarrollaban tareas de escrutinio y cómputo para su posterior traslado a los Consejos Distritales correspondientes" (18).

En los momentos de dar a conocer los resultados preliminares, el IFE, por medio de su Director General informó que a las 3:00 horas del día 19 de agosto, ya se había dado un primer "...reporte de 2,519 casillas en cuanto a la elección de Diputados Federales, que representaban 567 mil 89 votos, de los cuales el 23 por ciento fueron para el PAN; 60.5% al PRI; el 1.4% al PPS; el 6.8% al PRD; el 2.7% al PFCRN; el 1.6% al PARM; el 0.9% al PDM; el 0.6% al PRT; 1.5% al PEM, y el 1.1% para el Partido del Trabajo (PT), con ello, el Director General subrayó que el COFIPE establece con toda claridad que se vaya dando la información conforme al flujo normal -pues aclaró- seguirán fluyendo y dándose en cortes a los representantes de los partidos políticos" (19).

---

(17).- GACETA No. 6 IFE. pp.4-6. Revista Foro Electoral

(18).- FORO ELECTORAL No. 4 p. 7

(19).- IBIDEM.

Los mencionados cortes de cifras preliminares se dieron a conocer de la siguiente manera:

'Segundo corte de resultados'

"A las 10 horas del mismo día 19, se informó que se tenían las cifras de 5 mil 931 urnas para diputados; 6 mil para Senadores y 548 para Representantes a la Asamblea del D.F., lo que representaba un 6.9% del universo total de casillas; se consignaron un millón 488 mil 986 para los segundos, y 174 mil 677 para los terceros. Cada uno de estos "cortes" contenía los datos por partido, distrito y estado, de las elecciones.

'Tercer corte de resultados'

Este presentaba ya la contabilidad de 10 mil 229 casillas, y que amparaban una votación de 2 millones 603 mil 42 votos para Diputados y 2 millones 681 mil 743 para Senadores.

'Cuarto corte informativo'

Se dió a las 22 horas del día 19 por parte del Sistema Informativo de Resultados Electorales (SIRE) del IFE, dando un reporte de 18 mil 790 casillas, con un total de cuatro millones 815 mil 988 votos para Diputados y 4 millones 833 mil 516 votos para Senadores.

'Quinto corte informativo'

Dado a conocer a las 10 horas del día 20 de agosto ya que se contaba con 35 mil 419 casillas, que representaban poco más del 40% del total, y un poco más de 9 millones de votos.

'Sexto corte informativo'

Presentado después de las 22 horas, mismo que se dió a conocer a los partidos políticos, y contenía las cifras de 57 mil 229 casillas, representando casi al 17% del total instaladas; eran ya 14 millones 483 mil 756 para Senadores y 1 millón 735 mil 225 para Representantes del D.F.

'Séptimo y último corte informativo'

Se conoció a las 8 horas del día 21 que fué el siguiente: 63 mil 308 casillas, con 16 millones 345 mil 444 votos, para Diputados, y 16 millones 79 mil 631 votos registrados en 62 mil 646 casillas para Senadores" (20).

(20).- Revista FORO ELECTORAL. No. 4. Organó de información del I.F.E. pp. 7-8.

Ya conocidas el total de las cifras preliminares, el Director General del IFE hizo énfasis que después de dichos resultados se confirmarían los definitivos, empezando de nuevo por las casillas.

La sesión celebrada el día 23 de agosto, el Consejo General ya tenía un total de 254 consejos distritales lo cual era un 85% del cómputo quedando pendientes 48 distritos junto con un concentrado de la votación nacional.

El día 23 se tenían 291 distritos electorales con un 97% del total y conforme al art. 247 del COFIPE los consejeros distritales seguían en sesión o estaban levantando actas y otros terminando el trabajo de cómputo para dar por concluido los trabajos correspondientes.

El día 24 de agosto el Presidente del Consejo General Sr. Fernando Gutiérrez Barrios dió por clausurado este período que empezó el día 18 y después de 205 horas de intensa labor esto conformó la cuarta etapa que concluiría "Con el funcionamiento de las salas del Tribunal Federal Electoral para conocer y resolver los recursos presentados por los partidos políticos y con la instalación de los Consejos Electorales que en esta etapa tuvieron a su cargo la calificación de las elecciones (21).

En cuanto a las consecuencias de este proceso electoral, se vió lo siguiente:

- Los trabajos previos a la elaboración del Padrón Electoral, dió como resultado que aún trabajando con los tiempos previstos y con el apoyo de los datos censales del INEGI, de 1990, se tenían un poco más de 39 millones de mexicanos en edad de votar; y según el "concentrado nacional" las elecciones de agosto de 1991 sólo registraron una votación de "23 millones 977 mil 20 ciudadanos. De ellos, 1 millón 11 mil 706 fueron nulos y 11 mil 682 fueron votos asignados a candidatos no registrados" (22).

- La tardanza de los resultados de la votación que sirvió de acicate a los representantes de los partidos políticos y que derivó que el Director General del IFE respondiera a las interrogantes posteriores a los resultados de los votos de Diputados y Senadores:

---

(21).- IBIDEM.- p. 15

(22).- IBIDEM.

"El IFE proporcionó la información con la mayor claridad posible, dentro de los márgenes que le permitió la generación de datos de acuerdo al procedimiento marcado por la Ley.

El IFE entregó a los partidos políticos, y a los medios de comunicación 7 reportes - a partir de las primeras horas del día 19 de agosto -, proporcionando resultados que se iban recabando, conteniendo el primero los resultados correspondientes a 2,519 casillas; el último reporte del 23 de agosto, cuando ya se iniciaba el cómputo oficial de la votación de los consejos distritales. Este reporte contenía los datos de 63,308 casillas lo cual representa el 71.7% del total" (23).

Más aún, no obstante el persistente reclamo, el Lic. Chuayffet Chemor convalidó los cambios a la Ley, mismos que sirvieron para agilizar la información, "su evaluación fué fundamental, pues probaron ser de gran eficacia los agentes siguientes:

1.- La presencia de Consejeros Magistrados y Consejeros Ciudadanos como representantes de la ciudadanía ante los órganos electorales nacionales, estatales y distritales.

2.- La forma de designar a los funcionarios de casillas, mediante la insaculación y capacitación previstos.

3.- La desconcentración de funciones (decisiones), como el registro de candidatos, o la expedición de constancias de mayoría que dan mayor agilidad al proceso electoral" (24).

- Algo que se consideró obvio en este proceso electoral lo fueron las protestas y quejas de los representantes de los partidos políticos, iniciando con ello un debate de que sus fundamentos políticos, réplicas, acusaciones, y contraacusaciones, fueron una sobrada razón para que también magistrados y consejeros se vieran apresurados a buscar soluciones a lo que los representantes de los partidos llamaron burlas a la ley, por los graves incidentes que fueron: el Padrón Electoral abultado y "rasurado"; urnas desaparecidas y encontradas ya contabilizadas con votos a favor del PRI; presiones a militantes de partidos opositores; etc.

---

(23).- Chuayffet, Emilio. Revista NEXOS oct. 91. "Tardanza de la información". pp. 41-42

(24).- Lic. Chuayffet, Emilio. "cambios a la Ley para agilizar el cómputo y la información". IBIDEM.

"Se habló de los incidentes (ya citados) en los estados de: Yucatán, Michoacán, Guerrero, Estado de México, Morelos, Chiapas, Tamaulipas, Durango, Coahuila, San Luis Potosí y Guanajuato" (25).

Por ello, en plena sesión del Consejo General del día 21 de agosto, la oposición (PRD y PRT) se retiraron de la misma y "...anunciaron que sus agrupaciones presentarían los recursos necesarios para fundamentar sus denuncias" (26).

Las críticas fueron tan fuertes y tan contundentes que el Director General del IFE reiteró que esta institución cumplió con lo estipulado por la ley, ajustándose a un proceso que ofreció resultados veraces y objetivos; señalando además, que no pudo haber negociación del voto porque este criterio parte de un reclamo vívido casilla por casilla, donde los representantes de los partidos políticos se dieron cuenta de esta objetividad, como parte "de un proceso legal distinto, lleno de legitimidad, limpieza y transparencia" (27).

---

(25).- Revista FORO ELECTORAL No. 4 p. 9

(26).- IBIDEM.-

(27).- IBIDEM.- p. 12

## PERSPECTIVAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

## 4.1.- Operatividad y Capacidad de Respuesta del IFE.

Dadas las características por las cuales el IFE fue creado, su presencia ha llevado a preservar sus facultades y atribuciones, donde específicamente contribuye a confirmar y fortalecer su lugar tomando en cuenta las necesidades del contexto nacional electoral, con tareas de organización antes, en y después de las elecciones federales de 1991, demostró los adelantos técnicos; cumplió su responsabilidad y se vió la magnitud de sus acciones.

Se necesitó elaborar un nuevo Padrón Electoral, y en un lapso de cinco meses se tuvieron que visitar varias veces 16 millones de viviendas para registrar a más de 35 millones de ciudadanos en edad de votar y otorgarles posteriormente su credencial de elector. Al mismo tiempo, se tuvieron que realzar las listas uninominales de electores que servirían como el instrumento base de las casillas electorales.

Se tuvo que elaborar nuevo material electoral como: actas, urnas, boletas y mamparas, una nueva cartografía nacional en donde se atendería a un máximo de 1.500 electores y a un mínimo de 50 por sección, y por último se instaló un centro de informática que daría a conocer el resultado de las elecciones.

Lo que se conoció como el operativo de campo para los visitantes domiciliarios que se encargaron del levantamiento del Padrón Electoral, se necesitaron a 70 mil de ellos, que cubrieron todo el territorio nacional: zonas rurales, urbanas, así como todos los distritos y sus secciones.

Los visitantes del Padrón Electoral tienen una jerarquía administrativa que cuenta con un vocal estatal, un coordinador técnico distrital, un jefe de oficina municipal, un auxiliar técnico municipal, un validador y por último, los visitantes domiciliarios.

Las actividades de dicho operativo de campo se basaron en un calendario que se realizó de la siguiente manera:

El Catálogo General de Electores de 1991 integró a un total de 43'551,128 ciudadanos, quedando un empadronamiento total de 39'026,670 ciudadanos empadronados, que comprendió las siguientes etapas:

Levantamiento del Catálogo de Electores que se realizó del 15 de enero al 14 de febrero; levantamiento del Padrón del 15 de febrero al 31 de marzo; distribución de las credenciales de elector del 1 de abril al 31 de mayo y la exposición de las listas básicas del 10 al 30 de junio de 1991.

La cartografía que se necesitó para llevar a cabo el Registro de Ciudadanos en edad de votar y levantar posteriormente el Padrón Electoral fue de: 2,750 planos urbanos seccionales; 300 planos distritales; 2,403 croquis municipales; 37,486 planos urbanos por sección individual y 32 condensados estatales por división distrital.

Asimismo, para ello se instalaron módulos para la recepción de solicitudes de credencial de elector y por supuesto para la entrega de dichas credenciales.

Todos estos módulos operaron a partir del 17 de febrero de 1991, instalándose un total de 4,810 módulos para la fase de entrega.

En la etapa de distribución de credenciales para votar, que fué del 2 de mayo al 21 de julio, se entregaron un total de 36'400,125 credenciales, representando un 93 por ciento del Padrón Electoral.

En los primeros días del mes de agosto se realizó la destrucción de credenciales que no fueron entregadas a sus titulares, realizándose este hecho ante la presencia de los representantes de los partidos políticos.

Las listas nominales en donde se procedió a depurar tanto duplicados como hominimias de los electores, la entrega se realizó a los partidos políticos, conteniendo todos los datos de los ciudadanos, quedando la impresión definitiva de estas listas que fueron entregadas a las juntas distritales locales ejecutivas.

Todos estos operativos se apoyaron en campañas de comunicación social por medio de radio, televisión y cine; mensajes en bardas, mantas, cintillos, billetes de lotería, estampillas postales y hasta bolsas de empaques, dándose una distribución de 21'000,000 de folletos y 3'300,000 de carteles.

La elaboración del material electoral, tuvo previamente un análisis de la documentación electoral que se usó en las elecciones pasadas, determinándose los documentos que se requerirían para las elecciones federales de agosto de 1991, colaborando en ello la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE; esos documentos fueron 22 actas electorales y 19 documentos de apoyo, además de 63 de carácter auxiliar.

Los Talleres Gráficos de la Nación tuvieron bajo su responsabilidad la impresión de las boletas electorales y toda la documentación necesaria para el proceso electoral.

Por lo que se refiere a la instalación de las casillas para votar, su ubicación se dió con base en propuestas de los partidos políticos y de las juntas distritales, quienes recibieron apoyo para localizar los lugares de las casillas que son un requisito establecido en el COFIPE, aprobándose en los últimos días del mes de junio la instalación de 88,308 casillas en 62,880 secciones electorales, dándose a conocer los domicilios de las ubicaciones en todo el país, a través de los medios periodísticos y en carteles.

Superada la actividad de la entrega de credenciales y estando listo el material electoral, se entregó el mismo a los 300 Consejeros Distritales, recibiendo también las boletas para dar cumplimiento con ello a una disposición muy importante del COFIPE en su art. 207, y a unos días previos a las elecciones, los paquetes electorales fueron entregados a los presidentes de las mesas directivas de casillas.

En todo esto, la ejecución de ambas actividades se realizaron en el período comprendido entre el penúltimo día de julio hasta el 16 de agosto de 1991, siendo supervisada para garantizar su estricta aplicación y no tener interferencias negativas el día de las elecciones.

Para tener una infraestructura propia en materia de informática, necesaria desde sus comienzos a fin de elaborar el Padrón Electoral, llevó al IFE a que sus necesidades más apremiantes fueran realizadas con un equipo de cómputo capaz de trabajar una base de datos muy amplia y hacer frente al reto con un soporte tecnológico que ayudara al proceso electoral.

Se tenía que cumplir con una meta por demás apremiante para satisfacer como primera medida, el lograr 40 millones de registros con base en el Catálogo General de Electores, y así hacer congruente la base de datos existente.

Pero las circunstancias y la problemática rebasaron en primera instancia el equipo instalado del IFE y fué necesario licitar un concurso para tener apoyo y asistencia técnica y por ende asesoría para instalar equipos suficientes en los 18 centros de cómputo, dando capacitación, mantenimiento y supervisión que ganó una prestigiada firma de informática.

Los centros regionales de cómputo, no se conectan entre sí ya que sus funciones básicas comprenden alimentar la base de

datos del centro nacional, quedando finalmente un soporte de equipo de "...más de 60 computadoras y más de 3 mil terminales en los 18 centros de cómputo" (1). Las bases de datos con la información en firme de las computadoras son: el Catálogo General de Electores, el Padrón Electoral y las listas nominales. Con la información contenida en la base de datos, se diseñaron los esquemas de flujo de información que se requerirían según las necesidades electorales.

El procesamiento de toda esta información se dió por etapas condicionadas por un procedimiento: en el trabajo de campo se recoge la información de los ciudadanos llegando al nivel estatal y enviándose posteriormente a los centros de cómputo regionales en donde se procedió a una verificación de datos personales, evitando las duplicaciones; con esto, el Padrón Regional se fué formando para llegar al centro de cómputo nacional y conformándose finalmente un Padrón Nacional con información depurada y confiable.

Un equipo de 8 mil personas hicieron y hacen posible la captura, verificación, almacenamiento, validación y codificación, así como supervisores y técnicos altamente especializados están en permanente contacto con esta tecnología, algo muy importante pues la base de datos del IFE es de las más grandes a nivel nacional observándose una operatividad muy eficiente y eficaz.

Este equipo de cómputo también sobresalió por el papel que jugó en la insaculación o sorteo ciudadano, por un mecanismo matemático de "algoritmo", para que se formaran los funcionarios de casillas, dándole al IFE un punto más a su favor en la elección al azar de todas estas personas.

Aunado a ello, este sistema de informática demostró otro aspecto de su operatividad: fué capaz de capturar información para elaborar credenciales, efectuar la insaculación, emitir recibos y listados con una planeación ciento por ciento segura.

La difusión y estudio de la aplicación de todo este sistema computacional, así como del FAX que operó en los 300 distritos y Consejos Distritales, serán siempre alternativa para la precisión de los datos e información dispuestos en el COFIPE.

---

(1).- I.F.E. FORO ELECTORAL No. 3 p. 20

La información de los FAX trabaja simultáneamente con el equipo de cómputo, concentrándose éste en el IFE mediante captura, ubicándose con dicho equipo en un enlace de línea para detectar errores y omisiones sin deformaciones.

Este sistema actúa contra todo tipo de contingencias, para ello se tiene: papelería necesaria, un equipo de personas que validan la información al comprobar las transmisiones por el FAX como "íntegros y claros"; el contar con un transformador de energía de gran capacidad se prepara al FAX a posibles imprevistos técnicos y evitar la interrupción de captura de la información; el tener información "duplicada o triplicada" con sus respectivos equipos permite, que si alguno fallara, el resto operaría, respaldando cualquier operación tanto administrativa como de consulta.

Por último, todo este poderoso sistema de informática para apoyar a las cuestiones en la materia, se une a un recinto con terminales (una para cada partido político) y hacer llegar la información, enterándoles de los resultados preliminares de acuerdo con los datos obtenidos, y hacer mención posteriormente de los resultados oficiales del propio Director General como lo ordena el COFIPE, según las atribuciones especificadas en el art. 89 del capítulo tercero.

En su informe anual, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, destacó las acciones que por ley, les confiere el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es necesario señalar los alcances que han demostrado tales procesos y valorar un sistema administrativo que el IFE instrumentó conforme a las necesidades de la realidad electoral, señaladas en la normatividad de su Ley.

Para tal efecto, se hace pertinente hacer las observaciones que demuestran los adelantos a fin de estrechar la distancia de los reclamos ciudadanos. Este informe, fué hecho en base a las categorías que tiene en su interior el instituto, conforme su organigrama.

- La Dirección General celebró un convenio que fué detallado en su oportunidad en la estructura administrativa del IFE; dicho documento creo tuvo un contenido muy profundo, en cuanto alcanzó el objetivo de apoyo y colaboración del instituto con todo el territorio nacional, reflejando que dadas las carencias encontradas en las entidades federativas, en cuanto a tener en la organización interna para el levantamiento del Padrón Electoral, listados nominales, credencialización, estudios de zonas distritales para colocación de urnas, etc., constituye la realización de un enorme esfuerzo pedido a la institución.

La celebración de otros convenios relativos al conocimiento de la Ley electoral, respecto a la traducción al idioma inglés, tiene un significado político que trasciende nuestras fronteras dándose a conocer su carácter interno del manejo electoral en nuestro país, iniciándose con ello la profundización del tema a nivel internacional.

La también traducción a las lenguas maya, zapoteca y náhuatl, ofrece grandes ventajas a lo que puede ser considerado algo inédito en la historia política-electoral del país.

Sin embargo, en lo referente a la traducción de estas lenguas, hay que considerar la existencia de más etnias en nuestro país y será necesario traducir el COFIPE y las leyes posteriores a estos enormes grupos sociales, pues todos son ciudadanos mexicanos.

- La Secretaría General dió cumplimiento a la recepción de los bienes y recursos de la extinta Comisión Federal Electoral, según lo dispuesto en el código en sus arts. tercero y cuarto transitorios. Con ello, la integración hacia el IFE de estos bienes demuestra el contar con lo suficiente para el desempeño de sus funciones.

La preparación, organización, y el cumplimiento de todos los acuerdos del C.G. estuvo apegada a las disposiciones del COFIPE; el análisis, preparación y programación de sus actividades, hacen ver a la S.G. como un órgano que dispone de sujetarse a las resoluciones que han llevado a cualquier tipo de imprevisto político y administrativo a hacer de la ley las precisiones que resulten convenientes.

- La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, tuvo a su cargo el operativo de campo descrito en el apartado de la operatividad del IFE; sus procesos de planeación, capacitación, cartografía, Catálogo General de Electores y Padrón Electoral, de comunicación y de distribución de credenciales, fueron los procesos realizados por ésta dirección ejecutiva.

Tal operativo destacó las precisiones de lo que implicó un hecho sin precedente y reconocerle a esta dirección el principio del control de los recursos materiales, técnicos y humanos de que se tenga memoria para realizar las elecciones.

- La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, fué la encargada de obtener el registro de las actividades y actos electorales a nivel nacional, local y distrital dispuesto todo ello en el COFIPE.

El otorgamiento de registro condicionado a los partidos políticos; de las plataformas electorales; los convenios de coaliciones políticas; el registro de candidatos de los partidos políticos para la selección de candidatos a Senadores y Diputados; la documentación para los convenios que se establecieron con las distintas fracciones partidista; el financiamiento a los partidos y sus montos; el anteproyecto y proyecto para el calendario de la ministración de estos recursos; la gestión de franquicias postales y telegráficas; del derecho a la difusión de programas de publicidad electoral, etc., demuestra a esta dirección la que precisa tareas de que el ámbito de los partidos políticos está regulado por una gestión jurídica y administrativa para determinar el mejor perfil que conduzca a que las relaciones entre el IFE y los partidos políticos, se acrediten conforme a derecho.

El resultado alcanzado es de los más notables de la época reciente del país, ya que se determinó el cabal cumplimiento de los acuerdos de tales prerrogativas, aparte de considerarse la problemática de la difusión de las organizaciones políticas y darse a conocer sus ideas en los medios de comunicación.

- La Dirección de Organización Electoral tiene a su cargo un cúmulo de atribuciones más políticas que administrativas, ya que es la encargada del nombramiento de los funcionarios de las Juntas Locales Ejecutivas. Tal situación provocó no pocos comentarios de la oposición, pues como se señala en la estructura política del IFE, estos funcionarios fueron muy impugnados, ya que se presume, pertenecen al partido oficial.

En lo que respecta a la gestión de esta dirección, cumplió en su totalidad con la instalación de las Juntas Locales y Distritales en las cabeceras de los 300 Distritos del país, en la fecha dispuesta para ese propósito. Asimismo, bajo su responsabilidad quedó el manejo de la papelería electoral, la verificación de los lugares para la instalación de las urnas, comprobándose que en el transcurso de la jornada electoral de agosto de '91, se contemplara la prueba inicial del IFE y ser reconocido con la capacidad administrativa y electoral para futuras elecciones.

- La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral es la que cuenta con todo el personal que estuvo adscrito a la extinta Comisión Federal Electoral, del Registro federal de Electores y la Comisión de Radiodifusión.

La importancia de este organismo, se encuentra en que forma e integra a los miembros que aspiran y estarán sujetos para formar parte de una estricta evaluación para su desempeño profesional.

Este procedimiento evalúa las características que tienen que ver con las cualidades administrativas, de conocimientos y de experiencias electorales que resaltarán sus cualidades de funcionarios totalmente conocedores del panorama electoral.

La razón de ser de esta dirección, es a mi parecer, sumamente delicada políticamente hablando. Formar y reconocer a las personas más capaces para tales puestos, llevará a convalidar el reconocimiento de la administración política y administrativa del IFE.

Pienso que esta sería una de las direcciones permanentes dentro del instituto, para dar ejemplos de que se cuenta con los criterios de selección de funcionarios y de aquellos que aspiran a serlo, para tener con ello, un gran beneficio hacia el ámbito electoral.

De ser así, la ciudadanía, en un tiempo no muy lejano, considerará las directrices del IFE como el esfuerzo más claro de estar al pendiente de la formación de sus funcionarios, en estricta aplicación de sus atribuciones.

- La Dirección Ejecutiva de capacitación Electoral y Educación Cívica, desempeñó tareas demasiado arduas. Así como se encargó del proceso de insaculación del tipo de 'algoritmo', estas acciones dieron la impresión de que los anteproyectos estudiados para la selección de funcionarios de casillas, en la coordinación efectuada con las Juntas Distritales Ejecutivas, ya se contara con las listas de los ciudadanos que para tal fin fueron seleccionados, dándose a los partidos políticos copias de dichas listas y comprobar su veracidad.

Para ello, los 18 centros regionales de cómputo de que se dispone en el país, fueron los soportes clave en la insaculación y posterior sorteo de los ciudadanos, dando por resultado que más de 5 millones de éstos quedarán finalmente registrados.

Si algo destacó también en esta dirección, fué que a lo largo del procedimiento, tanto partidos políticos como personal operativo y funcionarios del instituto, constataron los avances en base a una estricta coordinación de las mencionadas actividades; haber coordinado casi a la perfección este proceso equivalió a que, incluso, con el envío masivo de la correspondencia para informar a los ciudadanos su designación para formar parte de las elecciones de agosto de '91, las etapas programadas no fueran superadas por el paso del tiempo.

En cuanto a capacitación electoral, las directrices se orientaron a la ejecución de sus acciones en un documento que es imprescindible mencionar: "Marco de Referencia y Enfoque Sistémico de los Programas Sustantivos de Capacitación Electoral", siendo analizado y puesto en marcha en los cursos que se impartieron a los vocales de capacitación electoral y se contempló a la vez, un desarrollo administrativo apegado a la teoría sistémica.

El enfoque sistémico es un estudio difícil de hacer un lado, porque los aspectos fundamentales de las fases comprendidas necesariamente manejarían los factores básicos: el flujo de la información, la planeación para identificar los lugares de instalación de los módulos, el organizar las fases de capacitación, la distribución de la documentación y, al final, la evaluación del desempeño de tales actividades.

La operatividad contemplada, tuvo como primer medida el conocer la demanda de informar, con el criterio de que la dicha acción tuviese efectos generales y globales sobre la ciudadanía; el subsistema que coordinaría dicho proceso sería el de capacitación, arguyendo que la demanda de dar a conocer el significado de las elecciones de agosto de '91, es que se daría la mejor solución a la jornada electoral.

Si la capacitación dió resultados 100% efectivos, el personal empleado con ese fin darían al proceso el objetivo y meta deseados: informar el cómo, el por qué y para qué de sus encomiendas, demostrarían que el reto de tener elecciones bien dirigidas, la demanda política de los ciudadanos de empadronarse, obtener su credencial de elector e ir a votar, se realizaría de la mejor manera posible.

Por último, la estrategia estuvo sustentada en la fase de evaluación, misma que retroalimentó al sistema de este tipo de instrumentación, determinándose su cometido.

La integración total del programa de capacitación así como su ejecución, sería plasmada como una base de actividades con sus inconsistencias para terminar con los efectos negativos; de igual forma, el proceso de educación cívica cumplió con lo estipulado para formar la conciencia de los ciudadanos en que el ir a votar determinará una nueva forma de regir nuestras vidas políticamente.

- La Dirección Ejecutiva de Administración lleva a cabo los principios fundamentales de cómo una organización se rige por sus recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, reconociéndose en ésta la optimización y el aprovechamiento de los esfuerzos del personal que se desempeña en el IFE, mejorando estos esfuerzos a través de su selección, contratación, capacitación, incentivos y reconocimientos; esto es, disponer de todos los elementos, factores, criterios y enfoques suficientes y precisos, para que dicho personal encuentre en la institución una formación acorde las exigencias de la misma.

La operación de esta dirección se encamina a que el orden administrativo buscado, sea revalorado según sus etapas. Así como responsabilizarse en una entidad pública que conoce y concede los derechos del trabajador a través de las prestaciones que otorga el gobierno federal.

Esta dirección, como tal es su cometido, coordina y controla el servicio social, elabora documentos (como el Catálogo de Puestos del IFE), manuales de normatividad para el control del presupuesto, formatos e instructivos para el inventario de bienes muebles e inmuebles, control de adquisiciones en sus altas y bajas, etc.

Trabaja en el manejo de sus recursos financieros con gran regularidad de manera que, por ejemplo, los pagos al personal no se retarden ocasionando serios problemas al trabajador. El manejo de anteproyectos del presupuesto; de asignación del gasto público; de adquisición y compra de material de oficina y papelería sitúan a la Dirección de Administración como la un organismo eficiente y eficaz.

Podemos afirmar, entonces, que el IFE maneja un sin fin de recursos como tal son sus necesidades políticas y administrativas, técnicas y humanas, etc.

Como el propósito de su creación es más político que administrativo, la teoría de sistemas hizo su aparición en los enfoques que el instituto creó pertinentes. La magnitud de sus acciones fueron resultado de que el nacimiento de esta entidad no debería de tener obstáculos para la ejecución de sus planes, metas y objetivos.

Su esquema de trabajo no necesariamente fué interrumpido en lo administrativo, pues las demandas políticas en no pocas veces someten a las administrativas; todo depende de la eficacia que se persiga para poder determinar el grado de actuación del instituto. Cumplir con el reclamo ciudadano de disponer de los mejores mecanismos para tener elecciones cuestionadas no es cosa fácil.

El ámbito de gestión del IFE necesita tener en todos los momentos el factor de retroalimentación para que las demandas sociales no hagan crisis al interior de su estructura. Es necesario desechar los procedimientos ajenos al espectro de opciones políticas y configurar que su actuación es verosímil en todo momento en el ámbito nacional, apegándose, sobre todo, al marco jurídico y constitucional de la República como parte de un Estado de derecho.

Aparte de todo esto, el IFE demostró ser una institución que contó en todo momento de la capacidad, talento, imaginación, y colaboración de fondo de todos sus funcionarios en el proceso electoral de 1991 y, de seguro, lo harán también en las elecciones futuras.

Tal dinamismo, es para considerar los grandes momentos de entrega de estos funcionarios a la institución, reparando en el hecho de que, por muy grandes que sean los problemas administrativos y políticos del IFE, lo importante es que se resolvieron los problemas y actividades electorales sin importar el tiempo que se tenía que invertir y demostrar el apego a tal entidad.

#### 4.2.- La posición del Estado mexicano en las elecciones de agosto de 1991.

Antes de las elecciones de agosto de 1991, el Estado se vió en la necesidad de afinar las leyes electorales (ahora COFIPE) y que esos nuevos términos permitieran que la crisis de representación del sistema político mexicano, puesta en evidencia en las elecciones de julio de 1988, le diera a semejante problemática una nueva relación con los nuevos grupos a contender hacia una transición política como una oportunidad primero, "...para que sólo en términos de consenso y legitimación se establezcan nuevas relaciones y segundo, que estos nuevos grupos impidan una explosividad social de los conflictos generados por la situación económica creado por el cambio estructural vigente" (2).

Cabe añadir que los grupos mencionados, son aquellos que en las elecciones presidenciales de julio'88, dieron al gobierno un aviso político de la situación que en lo sucesivo, podría agravar el curso indicado por el Estado y muy esencialmente, dañó la relación con desempleados y partidos tanto de izquierda como de derecha que hicieron de la nueva relación una trinchería política manifestando una ideología contraria a la posición gubernamental.

Para ello, la gran movilización gubernamental, de la poderosa estructura con que cuenta el Estado mexicano, hizo preveer la aplicación de toda esa fuerza con el propósito de seguir al frente del poder en el país, y surgió también como el protagonista de una campaña 'ad hoc' para crear un liderazgo que le permitiera ocuparlo sin cortapisas.

La situación, no fue fácil para el gobierno, pues la oposición contó con buenos candidatos y sus movilizaciones y operativos previos a las elecciones y después de éstas, le llevaron a pensar en grandes victorias, haciendo que con esto, no se encontraran en desventaja a la maquinaria gubernamental.

Asimismo, el Estado comenzó con demostrar que había respeto, para que las elecciones se dieran "...con tranquilidad y convicción", señaló Fernando Gutiérrez Barrios, Secretario de Gobernación y responsable directo de los procesos electorales afirmando además, que las nuevas leyes electorales estaban empezando a demostrar su eficacia a plenitud" (3).

---

(2).- Romero L. Patricia. en: "La Reforma del Estado y los movimientos regionales". op. cit. Tomo II. p. 178

(3).- Periódico EL NACIONAL "concurridas y tranquilas elecciones en el país". 19 agosto'91 p. 2

Esta idea de respeto al voto de la ciudadanía, fue el elemento que prevaleció en la contienda electoral, haciéndose notar que los adversarios políticos tienen esta garantía.

En similares palabras, el Presidente de México, Lic. Salinas de Gortari, hizo notar que el avance democrático del país surgido de la conciencia ciudadana, de la concertación como factores consustanciales del cambio y del desarrollo político permitieron crear "los instrumentos legales para la realización de elecciones confiables y limpias con una participación plena de los partidos y ciudadanos en su desarrollo con estructuras que aseguren el respeto al voto" (4).

El PRI, sin reservas, hizo notar que dió un gran respeto a la legalidad y que se cumplió el procedimiento electoral con apego a los preceptos legales, dándose un proceso imparcial y eficiente.

Funcionarios de alto nivel y los gobernadores de los estados, estuvieron de acuerdo en que estas elecciones han servido para mejorar las condiciones políticas del país, ya que se dieron en gran tranquilidad; que estas elecciones pusieron en juego la consolidación del proyecto modernizador de la nación; y que la ciudadanía participó consciente de que su voto es signo de gran responsabilidad.

Dadas las impresiones recogidas antes y después de las elecciones, se demostró que la participación del Estado fue enorme en esta etapa, y que con ello, se observó también una afeja práctica gubernamental en lo siguiente:

La unidad de la oposición por la defensa del voto y la democracia, hicieron que se recurriera a una que otra campaña eficiente, pero la actitud del Estado ante cualquier imprevisto o no, se hizo acompañar de las impresionantes movilizaciones que el PRI y sus miembros, junto con el resto del aparato estatal, obtuvieran mas ventaja en cualquier lugar del país, en donde varios partidos de oposición señalaron que los gobiernos estatales y municipales otorgaron pleno apoyo en las campañas, siendo una garantía total en cada programación electoral, para los candidatos priistas.

Como es obvio, el Estado también buscó en las elecciones el claro objetivo de volver a ocupar las curules que le arrebató la oposición en 1988, logrando la mayoría mas que suficiente en la Cámara de Diputados y "seguir en el camino de la

---

(4).- IBIDEM.

modernización que el país requiere". (5). sostuvo el líder nacional del PRI, Luis Donald Colosio M., quien también argumentó que ganando las elecciones totalmente, "...se ejercería una acción legislativa en beneficio del pueblo con el proyecto modernizador nacional que ha esbozado, ha trabajado el Presidente Salinas de Gortari" (6).

Este proyecto económico se apoya sin reservas, acorde la ideología que recorre la mayoría de los países capitalistas, y el Estado mexicano se ha asegurado de ocupar un lugar en la coyuntura internacional; pero la permanencia de estas medidas económicas es el conseguir gobernar con consenso, permitiendo con las enmiendas tanto electorales como constitucionales, el voto de las urnas favorables al Estado reforzando la permanencia del PRI, y sin impedimento a las políticas adoptadas por el gobierno.

Para el presidente Salinas de Gortari (jefe de Estado y de gobierno) esta posición es permanente, al decir que con las reformas de libre mercado, que los cambios continúan porque el resultado obtenido en las elecciones de agosto, respaldaron dichas acciones realizadas por el gobierno.

El Estado buscó en el proceso electoral mencionado una movilización tal, que aún con los pronósticos a su favor, tenía muy en cuenta una lucha frontal contra los partidos políticos de oposición (PAN y PRD) emprendiendo una situación que pudiera considerarse también muy común en los períodos electorales:

Lograr la negociación con los partidos que se les conoce como "paraestatales o satélites" y que tuvieron en las elecciones un papel definido por estos aspectos, siguiendo, con su interlocutor, una estrategia de candidatos comunes, aumentando la captación de votos mediante coaliciones.

Mención especial merece el PAN, pues fué el único partido que con sus diputados, han logrado ayudar al PRI en las aprobaciones a las iniciativas de ley, obteniendo también importantes concesiones en entidades tachadas como territorios políticos altamente impugnados y que se resolvieron por la vía mencionada.

---

(5).- Chávez, Elías. Revista PROCESO No. 772 19 de agosto '91.

p. 9

(6).- IBIDEM.

Otro factor que el gobierno aprovechó, fue el de dar a conocer resultados que mostraban a la oposición de antemano, como perdedora de importantes espacios, y que la ciudadanía observó como una tendencia a que el PRI realmente volvía al lugar que durante muchos años había conservado, reflejando un apoyo popular enorme.

Pero lo más importante de este proceso se encuentra a continuación: las elecciones de agosto de 1991 significaron para el Estado, no sólo el ensayo de la nueva reforma política (que creó al COFIPE), sino el de establecer los mecanismos que impidan a la izquierda (PRD muy en especial) una alternativa política que le signifique estar cuestionándole sus formas de conducir la economía y la política como la existencia de una fase contraria a la "ofrecida por el neocardenismo, con una trayectoria en donde la actuación política de este movimiento sea una vanguardia orientada a construir un proyecto alternativo al del gobierno actual" (7).

La razón por la cual precisamente existe este hecho, resulta que hasta ahora, el PRD es una fuerza capaz de disputarle el centro político del poder.

Las acciones ejecutadas por el Estado, remarcan las que se han usado con mucho éxito en el pasado: minimizar la actuación de este partido político e identificarlo como el actor de un proyecto que carece de futuro y/o sólo darle un espacio político que se asemeje casi simbólicamente con programas nada significativos para la sociedad.

Ha sido entonces la etapa que comenzó en agosto de 1991, una escenografía de disputas abiertas entre el Estado y los partidos políticos, en donde el primero está de acuerdo en llegar a tener una definición neoliberal, pero que triunfa después de su derrota de 1988 con un activismo presidencial que se apoya en una política de un programa social, que le ha dado una creciente legitimación al régimen y los segundos, ganando pequeños espacios políticos, a pesar de sus enormes movilizaciones y respaldo popular.

---

(7).- Romero L. Patricia, op. cit. Tomo II p. 179

94 - 95

96 - 97

4.3.- La coordinación entre el Instituto Federal Electoral, el Registro Federal de Electores y la Administración Pública, como los ejes fundamentales de las propuestas político-sociales.

El Instituto Federal Electoral está situado al frente de todas aquellas expresiones que en las elecciones de 1988, sufrieron una enorme transformación, porque poco a poco ha llevado a clarificar, en buena medida, lo que favoreció la unidad ciudadana que se volcó a las urnas buscando mediar en este nuevo panorama, y que a su vez demostró cierta educación política (producto de la crisis económica), para tener elecciones con un profundo contenido de preocupación por la democracia.

Este instituto, buscó imprimir mucho vigor a los nuevos actores sociales y a todos los partidos políticos, de que se debía tener un gran empeño para disponer de un organismo que actuara tomando en cuenta las futuras elecciones, y que no actuara temporalmente.

El haberse creado para dar respuestas a estos reclamos, la importancia del IFE se manifiesta en que no tiene semejanza con otra institución, pues cuenta con autonomía como figura patrimonial y jurídica.

El IFE es ahora la institución que conlleva estabilidad y continuidad para tener un proceso político, en donde los interesados intensifican sus esfuerzos, concentrándolos como parte de una administración ya institucionalizada.

El COFIPE retoma esta coyuntura otorgándole un carácter permanente y, para asegurar esa condición, le otorga un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral.

Con esto, el I.F.E. logra, en toda la historia electoral de México, sustentar con facultades y atribuciones propias, el afirmar políticas electorales hacia prácticas que se viven en naciones democráticas y altamente desarrolladas.

Puede decirse que las condiciones que presenta el IFE, son de excepción, pues su creación se orientó con el suficiente criterio jurídico, dando paso a una entidad que en la actual vida política del país, no se olvidó su inclusión en la Constitución Política de la República, expresándose en el IFE una clara transferencia administrativa, de lo que era la Comisión Federal Electoral, definiéndose como un organismo descentralizado de las leyes orgánicas del gobierno.

Puede ser que en los momentos que son necesarios los debates a nivel nacional de las elecciones, implica que el IFE sea ya un gran componente de la vida político-social mexicana, y no se limite a los alcances buscados en las reformas políticas, que en buena medida ya buscaron cierto equilibrio en las fuerzas que contienden en las elecciones, pues se negaría el espacio que un Estado de Derecho ( reglas del juego ) regule las relaciones de coacción conjugándose con la política, que regula las reacciones de intercambio.

El IFE es una entidad que participa para que el derecho se respete y la política se vigorice, ofreciendo que no se hagan imposibles los resultados de las reformas, en donde realmente se vuelven una necesidad política sin tener productos legales que hagan imposible y equivoquen los pocos avances democráticos reconociéndolos sin excepción.

Si se revisan las facultades con las que el IFE se encamina a proponer nuevas condiciones para asegurar estos avances en la materia se pueden ver cierto propósito: se transfieren y se suman a las disposiciones ya existentes, por ejemplo, el contar con direcciones ejecutivas que se encargan cada una de atribuciones que completan los reclamos de los partidos políticos y del resto de la sociedad.

Esta figura jurídica propone quizá terminar con los excesos y vicios electorales, estableciendo nuevas reglas que aseguren la legitimidad de los cuadros políticos que se presenten a elecciones, sin dejar de vigilar y controlar este proceso, dejando a la sociedad el papel de reconocer a los capaces para gobernar sin ser rechazados.

Un elemento jurídico de gran consideración en donde se le ha dado un lugar preponderante en las reformas políticas, lo ha sido el Registro Federal de Electores, organismo que también pertenece al IFE; este instrumento electoral ha sido de los que cuentan con mayor antigüedad en la historia política del país, situándose con cierta confianza, para dar las respuestas necesarias y suficientes a la situación que a cada mexicano se le reconoce y reclame sus derechos electorales.

Lo que se conoció como el Registro Nacional de Electores en los todavía términos de la LOPPE, aún representa ciertas características para lo que fue creado: "llevar a cabo y mantener actualizado en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales" (8).

---

(8).- García Orozco, Antonio. op. cit. p. 34

Puede decirse, como se señaló anteriormente, que este agregado electoral que integra muy a fondo cada enmienda de la materia, ha sido el mosaico de las propuestas de gobierno y sociedad, así como los partidos políticos y conocer, una división territorial en todos sus apartados, convocando a resolver que las leyes electorales tomen en cuenta las condiciones del ciudadano, incluyendo un sistema censal que permita hacer de este instrumento un mediador legal para que las autoridades reconozcan no sólo la base de datos demográfica, sino un procedimiento ya permanente y con jurisdicción federal.

Cuando apareció el Registro Nacional de Electores en diciembre de 1951 y se le encargó "el mantener al corriente el registro de los ciudadanos, de expedir credenciales de elector y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el Padrón Electoral" (9), quizás fue algo difícil el imaginar que tal renovación de la Ley, es decir este registro, se conserva hasta nuestros días cumpliendo en mucho con lo que se dispuso desde sus inicios.

Actualmente el Registro Federal de Electores se sitúa como un proyecto permanente que elección tras elección, observa depuraciones y actualizaciones, permitiendo elaborar las listas nacionales de electores, con la identificación electoral de sus disposiciones con un contenido técnico que hace de la participación ciudadana registre grandes pasos en cada período electoral demostrando corresponsabilidad entre estos y gobierno.

Las tareas del Registro Federal de Electores preservan la movilidad ciudadana hacia las urnas, asistiendo a votar con requisitos conocidos de antemano, facilitándole a los partidos políticos principalmente, el buscar las fallas que al gobierno le conviene reparar por la indeclinable situación de legalidad, que se traduce también en una valiosa aportación de hacer cumplir las acciones electorales justas y competentes.

La coordinación que existe entre estos dos órganos electorales y la Administración Pública, es porque el IFE otorga al Registro Federal de Electores una participación directa ahora como Dirección Ejecutiva, cumpliendo las disposiciones del COFIPE con la vigilancia del Consejo General y por ende de todos los partidos políticos.

Con esto, se ordena la aplicación de la técnica censal en el país, y se reafirman las ordenanzas legales para encontrar soluciones a las necesidades del RFE para después presentar una información confiable.

---

(9).- IBIDEM.- p. 36

Esta coordinación se ejecuta con la instrumentación del Catálogo General de Electores, que es el encargado de la técnica censal, para obtener los datos de ciudadanos para su registro, determinando la Junta General Ejecutiva las resoluciones que para los interesados debe mantener actualizado el Catálogo mencionado y, por consiguiente, el Padrón Electoral.

La importancia que en lo general se atribuye a la vigilancia y coordinación entre las partes señaladas, ofrece una perspectiva de desarrollo legal en donde todos los ciudadanos en edad de votar junto con el IFE resaltan sus aspectos administrativos de una gestión de control: 1) el IFE tiene que estar al pendiente de las funciones y eficacia del RFE y; 2) Que éste cumpla con sus responsabilidades porque es la base para tomar en cuenta las necesidades del electorado, que independientemente de sus decisiones en las urnas, no se vea impedido para ejercer un derecho otorgado por la ley.

El Estado cuenta con mecanismos para hacer más eficientes sus gestiones, lo cual tiene que ver con todos los procesos políticos-administrativos del gobierno. El administrar las actividades estatales es lo que se le llama Administración Pública y tiene como objetivo, desde el punto de vista orgánico "...la satisfacción de todas las necesidades colectivas como el órgano del Estado encargado de proveerlas a toda comunidad" (10).

Demostrada la tesis principal del estudio de la A.P., señalaremos también que este tipo de administración busca en sí la propia convivencia social; el Estado, para poder ejercerla cuenta con suficientes fuerzas, inherentes a su estructura, para aplicar el consentimiento de los individuos, la ejecución de disposiciones jurídicas valiéndose de la legislación establecida; de dirimir conflictos, en la cual cada una de las partes obedecerá el dictámen o juicio establecido para esos fines.

Aquí se centra uno de los principales estudios que confirman la relación que existe entre la coordinación del IFE, como expresión de los reclamos y demandas sociales y la Administración Pública que tiene en común el interés social; se da una relación entre individuos y autoridades, distinguiéndose "...la aplicación de leyes, constituyendo las relaciones o deberes del ciudadano para la comunidad, en el interés del orden social buscado" (11).

---

(10).- Osornio Corres, Francisco. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL MUNDO. No. 48 p. 4

(11).- IBIDEM. p. 95

El IFE tiene una situación permanente al ser coordinado por las acciones gubernamentales, representando todas las instituciones un eje político-social porque la autoridad -es decir- el gobierno, "...vigila y censura, pues la ejecución de las leyes -en este caso electorales- radica la administración que dice ser el órgano que transmite vida al cuerpo político" (12).

El papel fundamental de esta administración es indispensable para la sociedad, en donde "interesa al orden social la seguridad de las cosas y las personas, y en una palabra, todo cuanto pertenece o tiende a proporcionar a los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la fusión en común de sus sentimientos e intereses y por el empleo de sus prerrogativas, es su atribución" (13).

---

(12).- Omar, Guerrero. INTRODUCCION A LA ADMON. PUBLICA p.94

(13).- IBIDEM.-p.96

## 'CONCLUSIONES'

La adopción del Estado mexicano de políticas de Bienestar o benefactoras, se dió porque existieron razones de políticas internacionales exportadas a países vistos como aptos, para aplicar programas que permitieron a su población asegurarse de sus beneficios.

México sin embargo, desarrolló un esquema de producción y de distribución de la riqueza que no pudo controlar por mucho tiempo, ni tampoco pudo erradicar o terminar con la pobreza por la que el Estado de Bienestar fue creado, llevando a la práctica políticas económico-sociales muy costosas, que rebasaron sus expectativas y sus recursos por un margen muy amplio.

La puesta en marcha de políticas sociales, hicieron ver al Estado mexicano sin capacidad para controlar una crisis política que se tradujo en el retiro del apoyo de las masas y de las organizaciones leales al gobierno, como un rompimiento de los lazos tradicionales que resultaron positivos mientras el Estado cumplió con sus compromisos.

Esta crisis que se manifestó en los 70 y se consolidó en los 80 hizo que el Estado cambiara el rumbo para legitimarse con los grupos de poder económico que posteriormente se vieron altamente beneficiados, acorde el proyecto económico iniciado con el cambio estructural por parte del gobierno.

La legitimación que se logró, pudo ayudar al Estado a fijar los pilares de un escenario neoliberal muy ajeno al contenido del bienestar social instrumentado tiempo atrás, y que ganó sustento por la nueva fuerza ideológica que hizo factible que este grupo social (iniciativa privada) no ofreciera resistencia alguna al reacomodo de fuerzas neoliberales.

Las reformas políticas que vinieron acompañadas del cambio económico le permitieron al Estado mexicano conseguir estos propósitos: 1) menguó rápidamente el malestar social resentido por la mayoría de las capas sociales y por los partidos políticos; 2) recurre a las reformas para demostrar que está de acuerdo en los avances democráticos, pero gana terreno en disposiciones que sujetan a la sociedad a una participación selectiva; 3) el Estado, buscó asegurar su

presencia con leyes electorales que le dieron acceso y permanencia en los altos niveles del poder.

Las reformas políticas desde el inicio de los años 70 han sido complejas y el Estado contempló arduas tareas de convencimiento ciudadano y sin embargo, quedaron grandes espacios y lagunas que hicieron ver a las reformas como un obstáculo, más que como un avance plasmado en leyes electorales.

Estas reformas ciertamente, permitieron a los partidos políticos obtener pequeñas ventajas y tener en las elecciones una presencia apenas suficiente, evitando efervescencias políticas contrarias a los intereses estatales.

Las reformas y los cambios a la Constitución Federal y a la Ley Electoral, demostraron que el Estado es fuerte y lo suficientemente audaz para hacer correcciones rápidas sin arriesgar su permanencia en el poder; esto muestra a un sistema político mexicano capaz de adaptarse a las crisis políticas y económicas, haciendo ver a la sociedad que ningún gobierno se suicida, por muy presionado que se encuentre.

El sexenio del presidente Salinas de Gortari, contiene los elementos que van a dar a la reforma política actual y quizá a las futuras, la concreción de un proyecto actual de gobierno más apegado a cumplir con sus fines económicos que políticos: 1) las enmiendas electorales beneficiaron al gobierno recuperando los espacios políticos perdidos apenas hace cuatro años; 2) el proyecto neoliberal se reforzó con esta reforma y es más importante que cualquier reforma anterior, porque permitió al Estado volver a sus etapas políticas de más fuerza y presencia sobre la sociedad; y paradójicamente, esta actual reforma hubiera dado a la democracia un sesgo positivo para la sociedad; 3) la reforma dió al COFIPE la posibilidad de fortalecer la unidad PRI-gobierno permitiendo al Estado nuevamente sujetar a los partidos políticos de oposición, por medio de la reforma electoral; 4) en esta reforma electoral, no obstante que el gobierno logró cierto consenso, muestra a este sexenio como el más presionado del México contemporáneo.

La nueva etapa de relaciones Estado-sociedad en el presente régimen, demostró que la economía necesita de un Estado fuerte para proteger sus resultados. La actual reforma política llevó al presidente Salinas de Gortari a tomar

medidas muy inteligentes para cumplir con esos objetivos de la siguiente manera: configurar un sistema presidencialista con las antiguas prácticas de arreglar las situaciones políticas más difíciles por medio de su poder, enfrentando los períodos electorales en un escenario donde aún no se dan las garantías a una competencia entre iguales.

Con esto se asegura una gran posición: estabilidad política a toda costa de las élites gobernantes, y fortalecimiento de la institución presidencial como respuesta a las crisis económicas, políticas o de legitimidad, pues el presidente de la República es el único factor de cohesión en la conducción del nuevo Estado mexicano y el orden institucional del sistema político mexicano.

A pesar del redimensionamiento del Estado en la economía, su presencia en la política va condicionándose a las exigencias de la sociedad por las perspectivas contempladas; el gobierno tendrá que recurrir a todo su poder como fuerza de coacción para evitar ceder espacios de representatividad, donde el panorama nacional contempla a los ciudadanos dispuestos a ejercer sus derechos a plenitud, convalidando y configurando las nuevas formas de hacer política con una democracia consolidada.

El Instituto Federal Electoral cuenta con una autonomía sólo jurídica, y se presenta como una institución que actúa bajo criterios y presiones coyunturales, continuando por un lado, con un contenido electoral sólo adaptado para hacer de los candidatos oficiales como los principales ganadores de las contiendas electorales, y por el otro, que aún cuando existen partidos políticos suficientemente apoyados por amplios grupos sociales, y que contabilizándose muchos votos a su favor, no obtuvieron grandes espacios de representatividad.

El IFE dió cumplimiento a las disposiciones del COFIPE y organizó las elecciones con una gran tendencia a mejorar las relaciones entre partidos políticos, sociedad y gobierno, pero su efectividad fue más precisa en lo administrativo que en lo político, interpretándose con claridad el nacimiento de una entidad que respondió al esquema electoral para afinar los comicios a las necesidades que el régimen juzgue convenientes.

El IFE en alguna forma es consecuencia de un sistema presidencialista, que asimila dura y lentamente el avance

democrático, pero no por esto, la institución va a estar carente de cierta comprensión por parte de la sociedad, como un reconocimiento a su labor encauzada a mejorar los perfiles por no tener elecciones cuestionadas. Esta flamante entidad ciertamente merece respeto, pues representa al ciudadano que busca en esta institución un apoyo formal a sus demandas electorales.

El Instituto Federal Electoral está en una primera fase de adaptación política y entre el "fuego cruzado" de los actuales actores políticos y el gobierno, en donde, por ende, su presencia es crítica en estos momentos que se dan las grandes pruebas políticas electorales.

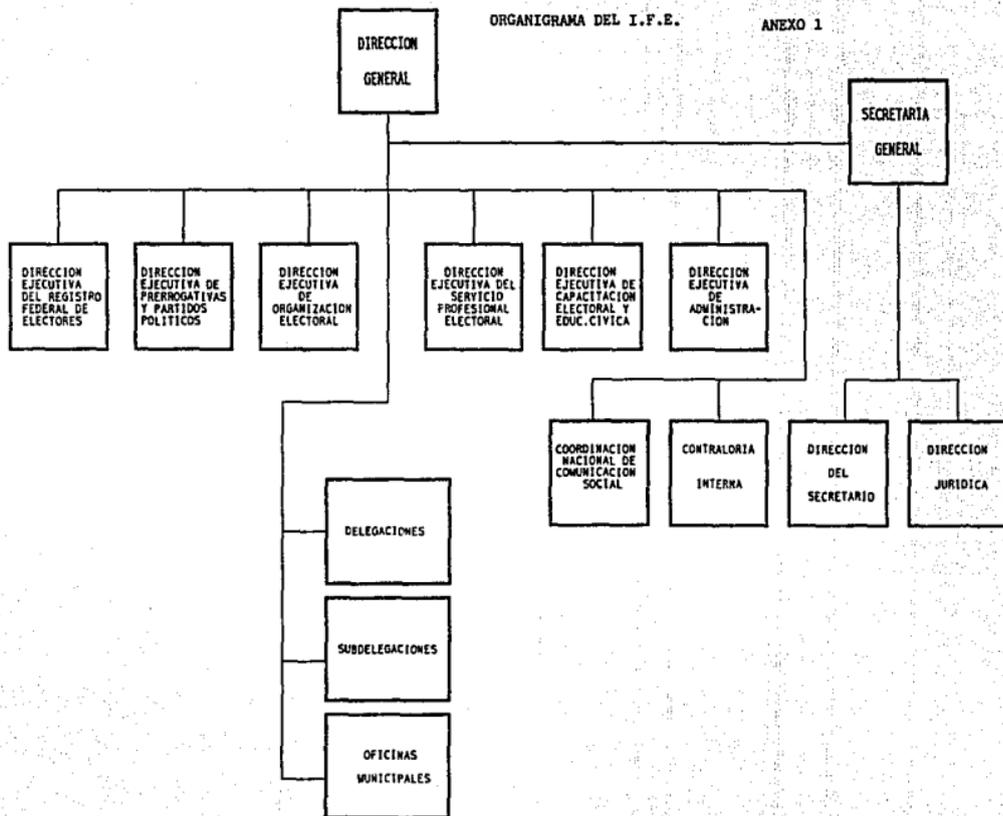
No es el Instituto Federal Electoral lo que está en juego, sino la consolidación a fondo de un contexto democrático que alcance las altas esferas del poder, y en donde la sociedad debe ir adaptándose a los valores tradicionales de robustecer las instituciones que ofrezcan alternativas a cambios políticos estables, garantizando una cultura política madura.

La Administración Pública sigue siendo el guardián, el brazo del Estado para incorporar las propuestas sociales a un régimen que haga de las demandas del ciudadano, un espectro de opciones para mejorar no sólo las relaciones entre Estado y sociedad, sino un acercamiento que acentúe las intervenciones del gobierno con estabilidad, sin excluir los elementos de un crecimiento sostenido y con igualdad económica, no visto desde hace mucho tiempo.

**A N E X O S**

ORGANIGRAMA DEL I.F.E.

ANEXO 1



**ANEXO 2**

**INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

**ORGANOS CENTRALES**

**CONSEJO  
GENERAL**

**JUNTA  
GENERAL  
EJECUTIVA**

**DIRECCION  
GENERAL**

**ORGANOS DESCONCENTRADOS**

**ORGANOS LOCALES**

**32 SUBDELEGACIONES  
UNA EN CADA IDENTIDAD  
FEDERATIVA**

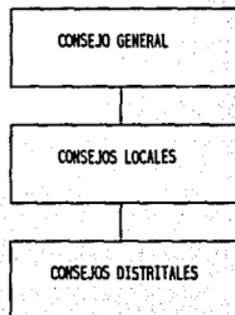
**ORGANOS DISTRITALES**

**388 SUBDELEGACIONES  
UNA EN CADA DISTRITO  
ELECTORAL**

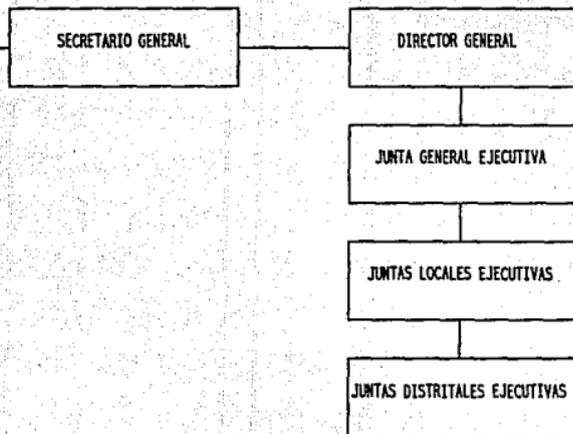
ANEXO 3

ESTRUCTURA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ESTRUCTURA DE DIRECCION



ESTRUCTURA EJECUTIVA



FUENTE: REVISTA HEXOS AGO/91  
Autor: Jorge Alcocer V.

BIBLIOGRAFIA:Bibliográficas:

- Córdoba, Arnaldo; Estrada, Gerardo; Pantoja Morán, David; peschard, Jacqueline; Suarez Iniguez, Enrique. (compiladores). CIENCIA POLITICA, DEMOCRACIA Y ELECCIONES Ira. Edición, México, 1989. UNAM. pp 103.
- I.F.E. CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. SEGOB. Talleres Gráficos de la Nación. 1990. pp. 300
- SEGOB. CONSULTA PUBLICA SOBRE REFORMA ELECTORAL. Tomos I, II, III. Talleres Gráficos de la Nación. 1989 pp. 534
- Aguilar Camín, Héctor. DESPUES DEL MILAGRO. Ed. Cal y Arena. 1988 México, D.F. pp. 196.
- Offe, Clauss. CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DEL BIENESTAR. Edición del John Keane. Alianza Editorial. México, D.F. 1990. pp. 179.
- Pérez, Germán y León, Samuel. (compiladores) 17 ANGULOS DE UN SEXENIO. Ed. Plaza y Valdés. México, D.F. 1987.
- Easton, David. ESQUEMA PARA EL ANALISIS POLITICO. Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina. 1989 pp. 187.
- Alonso, Jorge. EL ESTADO MEXICANO. Editorial Nueva Imágen. 1984 México, D.F. pp. 210.
- Alonso, Jorge; Azis, Alberto y Tamayo, Jaime. (coordinadores) EL NUEVO ESTADO MEXICANO. Tomos I, II, III Ed. Nueva Imágen. México, D.F. 1992. pp.210
- Bobbio, Norberto. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA. F.C.E. México, 1986. pp. 136.
- De Andrea Sánchez; Newman, Valenzuela y Sánchez; Bringas. RENOVACION POLITICA Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO. Ed. Porrúa. México. 1988. pp. 346.
- García Orozco, Antonio. (recopilación) LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA (1812-1977) México. 1978 pp. 360
- Guerrero, Omar. LA TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Editorial Haria. México, D.F. 1986. pp. 398

- Guerrero, Omar. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. Editorial Harla. México. 1985. pp 392
- Linz, Juan. LA QUIEBRA DE LAS DEMOCRACIAS. Alianza Editorial Mexicana. C.N.C.A México, D.F. 1990. pp.169
- Loeza, Soledad y Segovia, Sergio. (compiladores) LA VIDA POLITICA MEXICANA EN LA CRISIS. COLMEX. 1987. pp. 137.
- Mirón, Rosa María; Pérez, Germán. LOPEZ PORTILLO: AUGE Y CRISIS DE UN SEXENIO. Ed. Plaza y Valdés. 1987 pp. 196
- Osornio Corres, Fco. Javier. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL MUNDO. (Coordinación de Humanidades) UNAM. 1986 pp.31
- Reyes Heróles, Jesús. DISCURSOS POLITICOS. (febrero de 1972 1975) México, D.F. 1975 Imprenta Madero. pp 357
- Kaplan, Marcos. ESTADO Y SOCIEDAD. (Instituto de Investigaciones Jurídicas). UNAM 1987 pp.223
- Secretaría de Programación y Presupuesto. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1998-1994. Mayo de 1990. pp. 195.
- Bobbio, Norberto. DICCIONARIO DE POLITICA. Ed. S. XXI Quinta edición en español. 1987 México, D.F. pp. 1751.
- Faya Viesca, Jacinto. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Ed. Porrúa. México, D.F. 1979 pp. 625
- Hood, Christoper. LOS ALCANCES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Colegio de humanidades de Universidad de Oxford. Inglaterra. 1977. pp. 296.
- Miliband, Ralf.- EL ESTADO EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA. Ed. Siglo XXI México, 1989 pp. 310

#### H E M E R O G R A F I A

- Foro Electoral.- Nos. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9. Registro del I.F.E. Tlalpan. Talleres Gráficos de la Nación.
- N E X O S.- Revista mensual. Agosto, diciembre de 1991; febrero, junio de 1992.
- P R O C E S O.- Publicación semanal Nos. 577 nov. 1987; 629 noviembre 1988.