



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISION DE EDUCACION CONTINUA Y VINCULACION
CENTRO DE EDUCACION CONTINUA**

**LA FIGURA DEL CONSEJERO CIUDADANO Y SU
PARTICIPACION EN LOS ORGANOS
ELECTORALES ESTATALES
(CASO PUEBLA 1995)**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN
CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
PRESENTA**

MIGUEL ANGEL FALCON MARTINEZ

286550

ASESOR: PROFR. JOSE LINO CARMONA HERRERA



DICIEMBRE

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

Dedicatoria:

*Quiero dar las gracias a mi maestro,
José Lino Carmona Herrera,
por su apoyo y tiempo para con este trabajo.
Su presencia durante la realización del mismo,
tuvo un gran significado.*

*Quiero dar las gracias también,
a todas y cada una de las escuelas a las que acudí.
Sin ellas, no hubiera tenido la oportunidad de aprender muchas cosas.*

*De igual manera, quiero dedicar este trabajo a los profesores,
qué durante el transcurso de mi vida me he encontrado.
Sin ellos, no estaría aquí escribiendo, pero sobre todo,
no hubiera tenido el conocimiento que ellos me brindaron, gracias.*

Finalmente,

*Quiero dedicarme este esfuerzo a mí mismo,
Ya que aprendí nuevas cosas de mí.
Encontré pensamientos sobre lo que soy y puedo llegar a ser,
sobre lo que no veía, aun cuando lo tenía enfrente.
Sobre mi México, que en verdad es lindo y debe ser muy querido.
Sobre nuestra gente, la del sur o del norte.
Sobre la vida, que nos da tanto.
Sobre la familia y los amigos, a quienes debemos aprender a conservarlos.
Pero sobre todo,
Que comprendí, que aún me falta mucho por recorrer...*

*Por ello, espero que esto sea el inicio de otra etapa de mi vida
y motive la búsqueda de mayores metas.*

Gracias.

Agradecimientos:

La vida siempre nos dará oportunidades para crecer y ser agradecidos con ella, y esta, es una de esas ocasiones. Por lo que quiero agradecerte vida todo lo que me haz enseñado, lo que con el tiempo he aprendido de ti y por lo que aún te falta por enseñarme, gracias.

Quiero agradecerle así mismo a la vida, por todas las personas que me ha mostrado en el camino, las cosas que he vivido, los compañeros que he conocido y en especial, a mis muy estimados amigos Juan Carlos (mi compadre), Ramón (mi ahijado), Octavio (mi chiquillo) y Francisco (paquito), por su amistad y todos aquellos momentos que hemos compartido, gracias, amigos míos.

Por otra parte, quiero agradecer enormemente a mis padres, a Don Juan y Doña Aurora, que de algún modo y a su manera, y sin importar las circunstancias que a veces han pasado, siempre nos han dado lo poco o lo mucho que han tenido, no sólo a mí y a mi hijo, sino también a mis hermanos; Rafael, Alejandro y Gustavo, que aunque entre nosotros hemos crecido cada uno en su tiempo y en su mundo, nunca dejaremos de ser hermanos, los quiero a todos.

De igual modo, quiero agradecer a una familia en particular, los Rojas Castillo, que nos han abierto sus brazos tanto a mi hijo Alan como a mí y que nos han dado un espacio dentro de sus vidas. A doña Santa, mujer y amiga leal; Chrystyan, antes que nada amigos; Guihomar, mujer de convicciones y franqueza, y sin olvidarme, a gran parte de sus familiares y amigos, para todos ellos, mi más grande cariño.

De manera especial, quiero dejar escrito en estas líneas algo que motive a mi hijo Alan, para que aún bajo cualquier circunstancia, termine sus estudios. Algo que recordemos juntos si Dios nos lo permite y que celebremos este triunfo que hoy es mío, pero que mañana será de él. Por lo que:

Hijo, te agradezco que hoy estés junto a mí, y quiero decirte que me siento orgulloso de ti, ya que desde que naciste, tu vida ha sido puesta a prueba muchas veces y en todas ellas me haz demostrado ser valeroso y fuerte. Por ello, quiero que nunca dejes de crecer dentro de tu mente y tu corazón, para que logres tener a tu lado a alguien quien te quiera y ayude, te cuide y proteja, y que tú correspondas a todo eso de la misma forma, para que siempre haya alguien junto a ti, ya que mientras yo tenga vida, siempre podrás contar conmigo, para que llegues tan alto como tu lo desees. Por lo que quiero terminar diciéndote, que no olvides nunca, que siempre te amaré hijo.

Finalmente, quiero agradecerle a una mujer muy especial, ya que un día me insistió a que retomara esto que un día comencé y que hoy después de un tiempo, ambos lo vemos concluido. Ella, desde que la conocí, no sólo es una amiga cuando deseo conversar, no sólo es una compañera cuando algo quiero emprender, es la mujer que me esta dando su vida, su tiempo y todo lo que pueda tener.

A ti Gabriela, te agradezco por todo lo que hemos vivido durante estos primeros años, por todas esas cosas que hemos emprendido juntos y las hemos logrado, por las muchas pruebas que la vida nos a puesto y que juntos las hemos superado, pero sobre todo eso, te quiero dar las gracias por haber llegado a mi vida cuando más de alguien necesitaba, gracias por tu amor, gracias por querer formar conmigo un hogar, una familia y por ello, que Dios nos bendiga, te amo, por siempre.

Y para ti, que espero que un día ya estés con nosotros, también te digo.

*Hoy quiero cerrar mis ojos y volar por mis sueños,
alcanzar las estrellas que hay en el universo
y llegar al paraíso en donde estas tú.*

*Quiero llenar mis manos, con la delicadeza de las tuyas.
Quiero sentir lo fresco de tu piel, cuando reposes sobre mi pecho.
Quiero mirarte crecer, alrededor de mis seres amados.*

*Ya que se que cuando tú llegues,
volveré a comenzar otra vez.*

*Por que quiero decirte,
que de nuevo mi corazón se inundara de alegría,
ya que dentro de este rompecabezas,
que es la familia que necesita mi vida,
tú eres una de esas partes, que le hace falta a mi corazón.*

Hasta entonces....

**LA FIGURA DEL CONSEJERO CIUDADANO Y SU PARTICIPACION
EN LOS ORGANOS ELECTORALES ESTATALES.
(Caso Puebla 1995)**

Introducción.

CAPITULO 1. ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD.	Pag.
1.1 – Estado.	1.
1.2 – Gobierno.	2.
1.2.1 – Administración Pública.	3.
1.2.2 – Administración Electoral.	5.
1.3 – Sociedad (Conceptos).	7.
1.3.1 – Desarrollo Político.	8.
1.3.2 – Democracia.	10.
1.3.3 – Cultura Política.	12.
1.3.4 – Conciencia Política.	14.
1.3.5 – Estabilidad Política.	15.
1.3.6 – Participación Ciudadana.	17.
1.3.7 – Ciudadanización.	19.
1.3.8 – Consejero Ciudadano.	21.
 CAPITULO 2. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA FIGURA CIUDADANA EN LOS ÓRGANOS ELECTORALES.	
2.1 – Época Independiente.	24.
2.2 – Período Revolucionario.	31.
2.3 – Período Postrevolucionario.	37.
2.4 – La Reforma Electoral de 1989, cómo marco de creación a la participación de los Consejeros Ciudadanos en los Órganos Electorales.	47.
2.4.1 – Marco Jurídico.	49.
2.4.1.1 – Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	50.

2.4.1.2 – Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORAles.	52.
2.4.2 – Mecanismos de Designación.	53.
2.4.3 – Facultades de los Consejeros Ciudadanos.	58.

**CAPITULO 3. LA FIGURA DEL CONSEJERO CIUDADANO EN LA LEY
ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA (proceso electoral 1995).**

3.1 – Antecedentes.	60.
3.2 – Reformas o Adiciones a la Ley Electoral del Estado, de acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORAles (COFIPE).	62.
3.3 – El Proceso Electoral.	65.
3.3.1 – Mecanismos de Selección, Designación e Integración de los Órganos ElectORAles.	70.
3.3.2 – Funciones y Facultades de los Consejeros Ciudadanos.	75.
3.3.3 – Desarrollo y Resultados de las Elecciones.	77.

CONCLUSIONES.	80.
----------------------------	-----

Anexos.

Bibliografía.

Introducción.

El sistema político mexicano, pero sobre todo el desarrollo electoral de nuestro país a lo largo de su historia, ha sufrido diversas y variadas modificaciones, tanto en lo que concierne a la legislación electoral como a la forma en que han sido creados y estructurados los organismos electorales para llevar a cabo la organización de las elecciones.

Las circunstancias sociales, políticas y económicas que se han dado en nuestro país desde su vida independiente y hasta nuestros días, han llevado a que esta nación, busque sentar las bases de un desarrollo democrático en los distintos ámbitos que la conforman.

Por ello, al hablar de un proceso democrático, podemos observar la transformación que ha tenido el sistema político, con características muy distintas a las del pasado, y que en la esfera electoral, han venido reclamando normas y procedimientos que garanticen una equidad e imparcialidad a lo largo de la historia en cuanto a las contiendas electorales se refiere.

Siendo entonces que durante la última década proliferaron los movimientos de ciudadanos y partidos, las discusiones públicas, los foros y las conferencias en las cuales se hizo más evidente y manifiesta, la necesidad de la participación de la sociedad en asuntos relacionados con materias que convergen en aspectos de la problemática social y, en ocasiones, sobre los actores e instituciones creadas para el perfeccionamiento de la vida democrática en nuestro país.

Bajo ese contexto, es a partir del año de 1991, que en México se involucra ya de otra forma a la sociedad, puesto que ahora estará más presente y su participación tendrá una importancia trascendental. Ya que ahora será ésta, la que a través de *representantes* (*consejeros* como se les ha denominado), avalen y califiquen la participación y el proceder de autoridades electorales y partidos políticos, sobre su actuación limpia y transparente, pero sobre todo, otorgando con ello, una legalidad moral indiscutible al propio proceso electoral.

Lo anterior, surgió como motivo del reclamo de los partidos políticos y algunos sectores interesados (intelectuales) en la creación o fortalecimiento de instituciones que desarrollaran de una manera más adecuada los procesos electorales, pero sobre todo, que fomentara la participación de la ciudadanía en el campo de la construcción de una sociedad más crítica y democrática. Puesto que sólo se había venido participando por parte de ésta, de dos formas tradicionales: como electores (votantes) y como funcionarios de mesas directivas de casilla.

Siendo entonces que el tema de la **Ciudadanización de los Órganos Electorales se convirtió a partir de 1991, en una nueva manera de conducir un proceso electoral**, ya que es a partir de ese momento, en que se crea el Instituto Federal Electoral, como nace un nuevo organismo electoral, con una innovadora estructura en relación a las que tenían los anteriores órganos electorales y, con una normatividad más clara para con sus procedimientos, por lo que establecer una nueva figura

participativa dentro de los organismos comiciales, dio respuesta, de alguna manera, a esas inquietudes.

Pero no obstante que se ha avanzado en ese tenor a nivel federal, las elecciones y los organismos electorales estatales, tuvieron que adoptar, de alguna forma, los lineamientos y los procedimientos para con sus propias legislaciones electorales, dando con ello, también una ciudadanización de sus organismos comiciales, aunque estos, se integraran de otra forma, como fue el caso de las elecciones en el Estado de Puebla en 1995.

En razón de lo anterior, el tema de la **Figura del Consejero Ciudadano y su Participación en los Órganos Electorales Estatales (caso Puebla 1995)**, llevó a buscar algún antecedente de esta figura dentro de nuestra historia electoral. Posteriormente, el que si la ciudadanización de los organismos electorales, es una concepción clara para la propia sociedad y, si en realidad pudiera ser adecuada dicha participación dentro de los órganos electorales.

Ya que el proceso estatal que estudiamos, modificó la manera de estructurar al organismo electoral, es decir, ahora con esta *ciudadanización* se estableció que la integración y la validez de un proceso electoral, estuvo depositada en una misma persona. Por lo que estudiar este tema, genero ver la forma de participación y modalidades que tuvo a lo largo de la historia electoral la "ciudadanía" en cuanto a la formación de los organismos electorales, dándosele el siguiente planteamiento:

El primer capítulo introduce al lector a un ámbito de necesaria lectura y comprensión para con el tema, ya que en él se tratan aspectos relativos al Estado, el Gobierno (la administración pública y electoral) y la Sociedad, y donde se desarrollan de alguna forma, conceptos que se manejan dentro de la misma, ya que por su contenido, se vinculan de fondo con el tema que se expone, puesto que asuntos como el referente al desarrollo político que sufre una sociedad, van vinculados con una cultura política que se busca crear y fomentar, como parte de ese avance en la democracia que se ha venido desarrollando a partir de los inicios de la última década.

Asimismo, aspectos como la conciencia política, van ligados de alguna manera con el concepto de participación ciudadana y por ende, sirven de base para lo que se consideraría una ciudadanización como punto central de la creación de los consejos ciudadanos.

En el segundo capítulo se desarrolla la historia electoral de nuestro país, pero más, sobre la forma en que se han venido creando y estructurando los organismos electorales y si dentro de ellos, se ha tenido la participación de la sociedad. Es decir, la figura ciudadana se da a partir de la creación del Instituto Federal Electoral y por consiguiente su conceptualización. Pero se busco establecer algún antecedente y desarrollo de la figura ciudadana en los organismos electorales previo a dicha concepción y si esta figura existía de algún modo dentro de los mismos organismos y como se dio esta, para con ello, tener un antecedente de referencia a lo que se conoce como Consejero Ciudadano o Electoral.

Por otra parte, el tercer capítulo establece ya el estudio de caso y maneja para ello, a la figura del Consejero Ciudadano en la Ley Electoral del Estado de Puebla. En éste, se manejan algunos antecedentes y cómo se establecen los temas de la ciudadanía dentro de la legislación estatal.

Asimismo se desarrolla lo que fue el proceso electoral en esa entidad, pero solamente en lo concerniente a la participación de los Consejeros Ciudadanos y cómo se desarrolló esa participación de acuerdo a la selección, designación e integración de los órganos electorales estatales. En ese mismo sentido, lo concerniente a las funciones y facultades de los mismos, y su comparación con esta figura a nivel federal.

Por último, se marcan las apreciaciones sobre la forma en que se considera esta ciudadanía, así como lo que es y lo que establece la ley con relación a un consejero ciudadano, y su diferencia con respecto a las personas que fungieron como tales dentro del proceso electoral estatal en Puebla en 1995.

Ya que sabemos que las funciones de este Consejero Ciudadano a nivel federal están marcadas y establecidas claramente a través de un Código de procedimientos, pero cuentan además con una estructura definida y dedicada permanentemente para realizar las tareas y actividades electorales, pero para el caso que estudiamos, también se tiene un Código de procedimientos pero no hay una estructura definida ni permanente que realice las tareas en esta materia.

CAPITULO 1.

ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD.

1.1- Estado

El concepto de **Estado** es un concepto de uso universal, ya que es utilizado por otras áreas del conocimiento, pero para el objeto de la presente investigación, se tratará para indicar y describir una forma de ordenamiento político que se dio a partir del siglo XIII y hasta fines del siglo XVIII o inicios del XIX¹ y que desde aquel momento en adelante se ha extendido al mundo civilizado.

El filósofo griego Aristóteles sostenía hace más de 2000 años que los seres humanos son *animales políticos*. La política podría ser considerada como "un tipo de interacción humana que envuelve a uno o varios grupos organizados que adquieren y ejercen el poder de la sociedad sobre el resto de los individuos que la conforman"², esto quiere decir, que **el objetivo detrás de las prácticas políticas es alcanzar el poder, para de este modo ganar el control de la sociedad y orientarla hacia sus metas e intereses**. Siendo así que la historia de la sociedad es y ha sido una continua lucha por el poder y que en las sociedades modernas se realiza por medio del *Estado*.

El nacimiento del Estado en la historia, se basa en "el sistema policentrico y complejo de los señoríos de origen feudal y se llega al Estado territorial centralizado y unitario ,mediante la llamada racionalización de la gestión del poder"³ y por lo tanto de la organización política, dictada por la evolución de las condiciones históricas materiales.

El Estado es una entidad abstracta, a cargo de individuos responsables que desempeñan diversas funciones estatales (Presidente, Ministros, Jueces, Parlamentarios) y que ejercen esas funciones al interior del Estado pero que son transitorios. Es decir, éste perdura en el tiempo más allá de sus gobernantes y orientaciones políticas.

Por otra parte, el Estado se presenta como la red de enlace del conjunto de relaciones, unificadas en el momento político de la gestión del poder. Por ello, tal es el carácter esencial del nuevo Estado, incluso en el plano institucional y organizativo, que se ha hablado de Estado-máquina, Estado-aparato, Estado-mecanismo, Estado-administración⁴. En cada caso se trata de una organización de las relaciones sociales (del poder), a través de procedimientos técnicos preestablecidos (las instituciones, la administración), útiles a la prevención y a la neutralización de los casos de conflicto y al logro de los fines del propio Estado.

¹ Bobbio, Norberto "Diccionario de Política". Editorial Siglo XXI, 1995 Pág. 563.

² Gilbert Ceballos, Jorge "Introducción a la Sociología" LOM Ediciones, 1997 Pág. 353.

³ Bobbio, Norberto. "Diccionario de Política". Editorial Siglo XXI, 1995 Pág. 564.

⁴ Ibid pág. 566.

Dentro de esté, se encuentran los denominados poderes del Estado; el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, incluyendo el monopolio de la violencia a través de las fuerzas armadas y la policía aunque estén subordinadas al poder civil.

En este sentido, los Estados operan con gobiernos elegidos a través de diferentes mecanismos tales como las elecciones (directas o indirectas) nominadas , o incluso a través del uso de la fuerza (golpes de estado) o por medio de revoluciones masivas (caso Rusia, China, Cuba). De cualquier modo, los diferentes tipos de gobiernos que se generan, originan distintos modelos de Estados: parlamentarios, populistas, militares, socialistas, socialdemócratas, etc. Por eso Aristóteles distinguía tres formas diferentes de Estado: la monarquía, la aristocracia y la polis, originando respectivamente formas de gobierno: tiranía, oligarquías y de democracia.

El concepto de Estado adquirió una verdadera dimensión durante el siglo dieciséis, una vez que Maquiavelo lo introdujo en el mundo de la política. De acuerdo a él, **el objetivo propio de la acción política consiste esencialmente en maximizar el poder del Estado, en donde todos los medios son permitidos y cuya condición es que sean racionalmente calculados para alcanzar sus objetivos** (el fin justifica los medios). El Estado, para Maquiavelo, era un artefacto, una pieza de arte engendrada por las habilidades y el genio creativo de los estadistas.

Con el francés Jean Bodin, se proponía que en cada Estado debía existir una sola instancia legal, reconocida y sus decisiones aceptadas como la autoridad oficial, donde la soberanía de la autoridad no era un simple asunto de poder (tal como lo entendía Maquiavelo) sino que era algo estrictamente legal, es decir, "su preocupación era la creación de un orden legal coherente que respaldara la autoridad y soberanía de éste"⁵.

En resumen, las sociedades contemporáneas actuales constituyen conglomerados de grupos humanos con diversos intereses, muchas veces contrapuestos entre sí. Para que los sectores sociales puedan enfrentarse y congeniar en la vida social, política y económica de una sociedad, el Estado, fija las reglas generales y obligatorias, estableciendo procedimientos y canales para operar dichas relaciones.

1.2- Gobierno.

En una primera aproximación y de acuerdo con uno de los significados que tiene el término en el lenguaje político corriente, se puede definir al **gobierno** como "el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad", o también "es el conjunto de órganos a los que institucionalmente les ésta confiado el ejercicio del poder"⁶.

Desde el momento en que la evolución de la división del trabajo determinó la formación de las relaciones sociales más complejas y la consolidación de profundas

⁵ Gilbert Ceballos, Jorge. "Introducción a la Sociología". LOM Ediciones, 1997. Pág. 367

⁶ Bobbio, Norberto. "Diccionario de Política". Editorial Siglo XXI, 1995 Pág 710

desigualdades sociales entre los individuos y los grupos, se crearon conflictos tan fuertes que surgió la necesidad de organizar a la población bajo el mandato de un jefe. Surge entonces la autoridad, como forma de poder institucionalizado en la sociedad, legítimo y no coercitivo, el cual se respeta y acepta por la mayoría de los miembros de una sociedad.

Comúnmente la autoridad se encuentra delegada a través de los diferentes estratos de la sociedad, a cargo de individuos designados oficialmente por medio de mecanismos apropiados y legales. A lo que daría paso como una primera instancia, a los procesos electorales y posterior a esta, y ello como una derivación, las designaciones a ciertos cargos públicos, es decir, "la capacidad de tomar decisiones, vigilar y velar que las instrucciones, leyes y ordenanzas se acaten y respeten por el resto de la población, se realiza a través de un conjunto de funcionarios investidos con la autoridad legal necesaria claramente establecida"⁷. En ese sentido, la autoridad es esencial para la existencia y funcionamiento del Estado.

Ahora bien, el poder está institucionalizado sobre la sociedad y esta asociado en consecuencia, con la expresión *gobernantes* y *gobernados*, pero para el caso, lo entenderemos como el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les ésta confiado el ejercicio del poder. Por ello, las elecciones sirven para dotar al Estado de personas que a través de instituciones y cargos públicos, representen a la sociedad y por medio de éstas, se de esa relación entre *gobernantes* y *gobernados*.

1.2.1- Administración Pública.

Con el término **Administración Pública**, se designa a "el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad"⁸. Es decir, a la administración pública le corresponde una gama muy extendida de acciones que le interesan a la colectividad (sociedad). Asimismo, "comprende a las actividades de gobierno que desarrollan los poderes de decisión y de mando (estructuras) y a la actuación de las finalidades públicas que en forma de precisa disciplina jurídica se realizan a través de las actividades económicas y sociales"⁹ (políticas de gobierno) identificando con ello, a la **administración pública, como función, como actividad-objetivo y como organización, para asegurar la distribución y la coordinación del trabajo para una finalidad en beneficio del pueblo.**

Asimismo, la Administración Pública como estructura, representa el rasgo característico de los Estados modernos, ya que un aspecto normal de estas estructuras es la presencia de un personal elegido por la posesión de competencias técnicas y empleado de manera profesional (lo que se consideraría como el servicio civil de carrera).

⁷ Gilbert Ceballos, Jorge. "Introducción a la Sociología". LOM Ediciones, 1997. Pág. 355

⁸ Bobbio, Norberto. "Diccionario de Política". Editorial Siglo XXI, 1995. Pág. 12

⁹ *Ibid.*

La variedad de las tareas a las que puede dirigirse la obra administrativa y la variedad de las actividades en las que puede manifestarse, aconsejan asumir la administración como actividad o como función necesaria, a la par con la política de gobierno. Siendo entonces que la Administración Pública sigue paso a paso las formas del Estado y del Gobierno.

Por otra parte, **la actuación administrativa está esencialmente orientada hacia la adquisición de los medios indispensables para la conservación y el refuerzo del poder real así constituido (Estado)**, ya que "la organización del gobierno tiende más a articularse y difundirse de manera uniforme en el territorio, mediante la creación de estructuras de administración periférica (administraciones estatales) que independientemente de su manejo, no asumen características estructurales autónomas respecto de la autoridad soberana"¹⁰ (administración federal).

Ahora bien, con los regímenes constitucionales, la Administración Pública se subordinó a la ley y fue ubicada dentro del llamado poder ejecutivo estatal para darle un carácter formal de actuación y ésta, se reglamenta con base en los intereses, las tareas por realizar y el ámbito de sus posibilidades de intervención. Es decir, a través del tiempo y con el paso de diferentes concepciones de llevar a cabo las políticas de gobierno (planes sexenales), la administración pública se adapta y/o modifica para el cumplimiento de esos fines gubernamentales.

Con la ampliación de las tareas públicas en el campo de los servicios sociales y en el de las actividades económicas, surgen características de una administración diferente que exige estructuras propias estables. Es decir, como una alternativa de orden se da el surgimiento de formas de organización autónomas regidas por normas propias y criterios de acción internos, y encargadas de la realización de determinados objetivos de carácter productivo: las empresas.

Resultando con lo anterior, que **la Administración Pública con el tiempo y, en base a los acontecimientos sociales y políticos de los últimos tiempos, se modifica y adapta de acuerdo a las prioridades políticas y económicas que marcan los gobiernos que han ascendido al poder**, dando por consiguiente, que se este quizás en presencia de una transformación de la Administración Pública (porque cada día se administra menos recursos públicos) a una administración privada-social, donde se da una cada vez mayor coparticipación del Estado con inversionistas privados, en sectores productivos prioritarios para el Estado.

Pero independientemente del caso, para nuestro tema de estudio, la Administración Pública desarrolla ramas de acción administrativa para el cumplimiento eficiente y objetivo de un interés público más trascendental, como lo es, el ascenso al poder a través de los procesos electorales.

¹⁰ Bobbio, Norberto. "Diccionario de Política". Editorial Siglo XXI, 1995. Pág. 14

1.2.2 – Administración Electoral.

El término **Administración Electoral** se utiliza para hacer referencia a una estructura orgánica e institucional, a un conjunto de actividades o a ambas cosas a la vez. Entendida como estructura se refiere al conjunto de órganos (de nivel superior, intermedio o local, denominados: tribunal, comisión, junta, consejo electoral, etc.) encargados de preparar y dirigir antes, durante y después, la celebración de unas elecciones en todas sus fases. Como conjunto de actividades, se puede referir únicamente a las funciones que despliega esa estructura o conjunto de órganos, o ha las tareas necesarias para llevar a cabo las votaciones.

También puede ser concebida como un proceso gerencial, es decir, no solamente como una estructura o un conjunto de actividades sino como un sistema. Por ello, se habla de proceso administrativo. Las elecciones tiene que ser administradas, para lo cual, se requiere del concurso de personas que deben desplegar actividades para la consecución de determinados objetivos, cuya materialización requiere de recursos. Este proceso se articula en una serie de fases: el planeamiento, la organización, la integración del personal, la dirección y la supervisión.

La Administración Electoral tiene como objetivo asegurar la transparencia y la objetividad del proceso electoral y, garantizar el principio de igualdad. Organizar unas elecciones asegurando el logro de estos objetivos, conlleva a la existencia de una maquinaria administrativa y el desarrollo de un trabajo arduo así como la utilización de un número considerable de personal. Caso contrario sería el que no se ocupara personal profesional, lo cual llevaría a un desarrollo electoral con características de ineficiencia e ineficacia. Por eso, la constitución y el mantenimiento de un aparato burocrático como éste, sólo puede recaer sobre el Estado o en un organismo público dependiente del mismo.

Para lograr la transparencia y la objetividad de ese aparato burocrático, éste debe de estar dotado no sólo de independencia y autonomía, sino que para ejercer bien su función y cumplir sus objetivos, debe ser neutral y proyectar una imagen de confianza y credibilidad. El desafío está en poder combinar exitosamente el estar dentro del Estado y lograr independencia frente al Ejecutivo, con tal fin se han creado organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral, especializados en materia electoral, que despliegan tanto funciones jurisdiccionales como administrativas y reglamentarias.

Por otra parte, muchas veces se cuestiona la neutralidad partidista que en esencia debe tener este tipo de organismos, puesto que a menudo se piensa, que es tan sólo un ropaje que esconde la presencia de intereses políticos. Ya que las funciones y propósitos de la administración electoral son las de tratar de que en unas elecciones se de la lucha por el poder en igualdad de condiciones. Por ello, para hablar de Administración Electoral, se requiere delinear el ámbito político en el que ésta se encuentra ubicada.

“En un sistema político democrático (como es el objetivo del sistema político mexicano), se considera legítimo el poder que detentan los gobernantes cuando es

auténtico, aceptable y éste, se origina y proviene del consentimiento mayoritario del pueblo, que es y constituye la fuente de todo poder democrático"¹¹.

Ahora bien, si el pueblo es fuente de poder, éste no es sujeto activo del poder, ya que los gobernantes, los detentores formales del poder, son el conjunto de individuos que ocupan los cargos públicos electivos y que tienen como función o responsabilidad dirigir políticamente al Estado. Por eso y como una forma de distinguir a la Administración Electoral y la importancia de su función, es necesario señalar que como el pueblo no ejerce directamente el poder, no puede hablarse de democracia directa, ya que ahora, las democracias modernas se configuran como democracias representativas, es decir, las personas que buscan cargos públicos en los que se detente el poder, son designadas mediante el método electivo o lo que se conoce como proceso electoral.

De igual manera, se debe comprender que las elecciones son una competencia de intereses, que luchan por la conquista de posiciones de poder en el Estado por lo que esa competencia debe y tiene que ser necesariamente reglamentada, organizada y arbitrada. Por ello, se dictan leyes específicas que determinan cuáles son los actores de la competencia, las normas que deben regular las relaciones entre ellos y los procedimientos en la realización de las actividades. Siendo entonces que el criterio utilizado para determinar a los ganadores en esta competencia, sea el cuantitativo, es decir, se suman votos. Por lo que tiene que existir un organismo o varios dedicados a realizar todas las tareas de organización de esa votación, del conteo de los mismos y de las actividades conexas, lo que en otras palabras sería, la organización electoral.

Por consiguiente, resulta imprescindible la presencia de una estructura organizativa encargada de preparar, dirigir, juzgar y arbitrar la competencia electoral. Lo que en esencia sería una Administración Electoral.

Ahora, para que unas elecciones puedan ser consideradas competitivas se requiere además de determinadas condiciones y garantías políticas, no sólo de una legislación electoral clara, sino también influye el *saber hacer* de quienes tienen la responsabilidad del diseño y montaje de las elecciones, es decir, el saber traducir en realidad los reglamentos y procedimientos administrativos.

En tal virtud, es importante señalar que **las elecciones son ante todo un momento en el proceso político de un país y por consiguiente, una competencia en la conquista por el poder**, situación que nos lleva al razonamiento de que una estructura que tiene la responsabilidad de preparar, dirigir y resolver las controversias que surgen en ella, nos muestra que no sólo tiene este papel, sino que también, tiene otro quizás aún más importante y es el de ser considerado un actor político dentro del propio proceso electoral.

Por esta condición de actor, al organismo se le coloca en el centro de la disputa precisamente por ser el árbitro de la competencia. La pugna de intereses convierte a éste en un blanco para las presiones e intentos de manipulación provenientes de distintos sectores políticos y de poder. Entendiéndose por lo tanto, que la razón de ser

¹¹ Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. "Diccionario Electoral". 1988, Pág. 11

de esta clase de organismos, sea la de asegurar y garantizar que el señalamiento popular, la emisión del voto por la sociedad, se lleve a cabo limpia y nítidamente, disminuyendo al mínimo las posibilidades de manipulación.

De ahí que para lograr ese objetivo, se lleven a cabo arreglos mediante reformas en materia electoral y constitucional, para colocarlo en una posición de equidistancia, de manera tal que su labor organizativa y de arbitraje del proceso electoral goce de credibilidad y legitimidad.

Pero lo anterior dependerá del grado de desarrollo democrático que exhiba el sistema político y del compromiso de las fuerzas sociales y políticas que participen en un proceso por la conquista del poder. Asuntos que competen no sólo a los Partidos Políticos como entidades de desarrollo y participación de los ciudadanos en la política o en los asuntos públicos, sino que también a la sociedad en su conjunto como electores al momento de tomar parte en las decisiones políticas a través de la forma de emitir su voto.

Por lo que resumiendo lo relacionado al concepto de Administración Electoral, señalaremos de manera general, que para que pueda expresarse esa decisión colectiva, el derecho a votar, se requiere llevar a cabo una serie de actividades de acuerdo a la normatividad establecida y que éstas, se realicen de una manera lógica y secuencial. Siendo entonces que toda elección constituye un proceso donde la secuencia de actividades y de interrelaciones sostenidas por los órganos electorales, partidos y ciudadanos tienen como propósito la preparación, desarrollo y vigilancia del ejercicio electoral, así como la determinación, declaración y publicación de los resultados del propio proceso electivo.

1.3 – Sociedad (Conceptos).

Los seres humanos son animales sociales; nacen, viven, se reproducen y finalmente mueren dentro de un contexto social. En otras palabras los seres humanos se desarrollan dentro de éste ciclo en una sociedad entendida como, "el conjunto de individuos que interactúan entre sí en un territorio geográficamente determinado y quienes comparten una misma cultura"¹². Asimismo, la sociedad es una entidad organizada y por lo tanto la interacción social que se da entre los individuos y sus organizaciones sociales, son el resultado de pautas y normas preestablecidas. Por ello, durante el transcurso de sus vidas los seres humanos viven en sociedades organizadas, en una continua interacción con otros individuos y sus respectivas instituciones.

Lo anterior nos da la pauta para comprender que cada sociedad debe satisfacer cuatro requerimientos funcionales como condición para existir. Estos deben ser entendidos como tareas básicas que una sociedad debe realizar exitosamente para sobrevivir y son:¹³

¹² Gilbert Ceballos, Jorge "Introducción a la Sociología" LOM Ediciones, 1997. Pag. 101

¹³ Ibid. Pág. 126

Adaptación social, en la cual los seres humanos dentro de una sociedad, deben adaptarse a su ambiente físico y geográfico para sobrevivir;

Logro de metas sociales, una vez que la sociedad ha satisfecho las necesidades mínimas de su población, deberá de desarrollar y alcanzar nuevas metas sociales (por señalar, los estándares de vida de las personas);

Integración social, para alcanzar las metas sociales identificadas, la sociedad necesita desarrollar ciertas formas de organización interna y;

Patrones de preservación social, el integrar los esfuerzos de las personas, depende de la motivación individual para adaptarse a las formas de pensamiento y comportamiento establecidos. En otras palabras, los miembros de una sociedad deben compartir valores y normas culturales.

Por otro lado, la sociedad contiene otras partes básicas o instituciones sociales para asegurar el logro de dichas funciones:

La primera de estas instituciones sociales encargadas de alcanzar la estabilidad social es la **economía**, la cual intenta obtener y producir los recursos que se distribuyen entre la población de una manera organizada;

Segundo, las metas y objetivos de una sociedad se alcanzan a través de la **institución política**, cuya función fundamental es la selección de las metas sociales y los mecanismos para implementarlas;

Tercero, la integración de la sociedad es también facilitada por medio de la **institución educativa**, encargada de transmitir el conocimiento acumulado y proporcionar el entrenamiento culturalmente apropiado a sus miembros y;

Finalmente, los patrones de mantenimiento social que son promovidos por dos instituciones sociales; **la religión y la familia**, las cuales inculcan en los individuos el reconocimiento de las normas y valores culturalmente aprobados por la sociedad.

Ahora, para el tema de estudio, se busca establecer parámetros sobre temas que lleven a comprender de alguna forma, la participación de la sociedad en los asuntos públicos o del Estado, pero más concretamente sobre los procesos electorales y lo que estos encierran. Teniendo con ello, una base conceptual sobre los mismos y lo que implica su conformación. Ya que como se ha establecido, es a través de instituciones políticas y educativas, como la sociedad busca una transformación en su composición para mantener siempre esa unidad e integración social que la caractericen.

1.3.1 – Desarrollo Político.

Las definiciones de **desarrollo político** son incontables, la mayoría comparte dos características estrechamente vinculadas. "En primer lugar, se entiende el desarrollo

político como un aspecto del proceso general de modernización de la sociedad en general o como algo íntimamente ligado a ésta. La modernización afecta a todos los sectores de la sociedad; sus aspectos políticos constituyen el desarrollo político. En segundo lugar, si el desarrollo político se liga a la modernización, es por necesidad un proceso amplio y complejo, que difiere del desarrollo económico, sobre cuyo carácter parece haber un acuerdo más general, y que es mensurable por índices bastante exactos, como es la renta nacional *per capita*¹⁴.

Las definiciones del desarrollo político, tienden a especificar una serie de criterios, los cuales son variados y múltiples, pero al analizarlos se observa que existen categorías que se repiten continuamente en las definiciones, dándose algunas de estas categorías:

"Un grupo podría resumirse como *racionalización* (el uso de la mente), ello implica el movimiento del particularismo al universalismo; un segundo grupo de características asociadas al desarrollo implica nacionalismo e *integración nacional*, reconocen el problema de la crisis de identidad nacional, la construcción de la nación es un aspecto clave del desarrollo político; una tercera interpretación gira en torno a la *democratización*, el pluralismo, la competencia, la igualación del poder"¹⁵.

Podrá entonces observarse, que la racionalización, integración y democratización aparecen por lo general, en las definiciones de *desarrollo político*.

Por otra parte, existe otra característica del desarrollo político que con mayor frecuencia se destaca y es, la *movilización o participación*. En la modernización, se supone que la movilidad social guarda una correlación significativa con importantes cambios en política, cambios que se ven en la alfabetización, urbanización e ingreso económico de las personas, y que se expande a los estratos políticamente relevantes de la población.

Asimismo, la modernización significa también movilización de masas, lo que a su vez significa mayor participación política y, una mayor participación, significará de igual modo, un elemento clave del desarrollo político. Por lo consiguiente y como visualización del propio desarrollo, ejemplificaríamos de la siguiente manera:¹⁶

Elementos del Desarrollo Político

<p>MODERNIZACION (variables de funcionamiento)</p>	<p>A. Orientación Racional. Del sistema en cuanto a la racionalización de decisión e instrumentación de sus recursos y la centralización.</p> <p>B. Diferenciación Estructural. Diferenciación de roles, estructuras y funciones políticas que implica una extensión de actividades</p>
---	---

¹⁴ Camero Arbat, Teresa. "Modernización, Desarrollo y Cambio Social". Alianza Editorial, 1992. Pág. 168

¹⁵ *Ibid.* Pág. 169

¹⁶ Aburto Muñoz, Hilda. "México: Desarrollo Político e Ideología" Revista, Colegio de Admón Pública. may-agos 1975. Pág. 73

	<p>a nivel gubernamental.</p> <p>C. Capacidad. Capacidad de estabilización y negociación del aparato estatal mediante la creación de nuevas estructuras para enfrentar las relaciones, grupos, cambios e instituciones emergentes.</p>
<p>INSTITUCIONALIZACION (variables de participación)</p>	<p>D. Movilización Política. Aparición de grupos sociales con capacidad y motivación para introducir demandas y cambios políticos.</p> <p>E. Integración Política. Incorporación de los diversos grupos sociales al sistema político mediante sus organismos y la formación de grupos políticos, partidos políticos y grupos de interés.</p> <p>F. Participación Política. La participación de los grupos e intereses en la toma de decisiones mediante mecanismos de representación.</p>

Ahora bien, entender lo que significa un desarrollo político, basta en primera instancia, con ubicar al hombre en su interés por entender los cambios en una perspectiva científico-social, ligada a etapas de crecimiento que evolucionan inevitablemente hacia el progreso del mundo que lo rodea.

Teniendo entonces que para nuestro estudio y bajo esa perspectiva de desarrollo político, se entendería que no hay ningún fenómeno que incida tanto en la vida política de un país, como una reforma política. Esta llega en muchas ocasiones a fortalecer la vida de los partidos políticos, vigoriza la representación proporcional de las minorías en el Congreso e imprime una nueva modalidad a la colaboración entre los Poderes de la Unión, mediante el fortalecimiento de las funciones del Poder Legislativo.

1.3.2 – Democracia.

Desde su origen en la antigua Grecia, la **democracia** fue considerada como una forma de gobierno¹⁷ donde las decisiones eran tomadas por la mayoría, es decir, donde el poder era ejercido por el pueblo. Por ello, el concepto de *Democracia* sustenta en todas sus dimensiones, "una estructura jurídica, un régimen político y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"¹⁸. Como régimen jurídico, la democracia implica un Estado de derecho, ya que en él se establece la posibilidad de resolver las contradicciones de la sociedad a través de instituciones que garantizan su vigencia.

¹⁷ Véase. Fernández Santillán, José F. "La democracia como forma de gobierno". IFE, 1995. Cuadernos de Divulgación. Núm. 3

¹⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto. "Planación en México 1917-1985". FCE, 1985. Pág 21

En tanto como régimen político, el sistema es democrático porque, en primer término, reconoce que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana de éste y se instituye para beneficio del mismo y, por otro lado, se instaura la representatividad mediante elecciones libres, el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, el libre juego de los partidos políticos y, una opinión pública actuante.

Siendo entonces que la democracia garantiza el respeto a la voluntad popular, ya que el poder político en la sociedad es uno sólo, sin otro origen que la propia voluntad del pueblo.

Ahora bien, el régimen democrático establece un sistema de representación para todas las corrientes de opinión, con respecto al pluralismo, garantiza y auspicia la participación política, mantiene la consigna de que a las mayorías corresponde gobernar, pero para evitar el abuso que significaría vetar la participación de las minorías, asegura que estén representadas en proporción a su número para que expresen libremente sus ideas e influyan en la toma de decisiones de las mayorías. Por ello, "el ejercicio de la democratización debe abrir y garantizar los cauces para la expresión del pluralismo político y promover el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, fortaleciendo las organizaciones y los instrumentos que garanticen la legalidad de los procesos electorales"¹⁹.

Por otra parte, la democracia política supone la protección del ciudadano frente al poder, su igualdad ante la ley y la sujeción de todo acto de autoridad al régimen de derecho. Nuestra democracia en México es constitucional, representativa y federal, con división de poderes, a fin de asegurar que toda decisión se funde en el derecho y beneficie a la sociedad. Teniendo entonces que **la democracia limita al poder por el derecho y asegura que el poder estará controlado por la Constitución Política.**

Pero no se puede olvidar que la democracia significa el poder de la sociedad y por ello se le enmarca dentro de la teoría política. Sin embargo, el término de democracia puede ampliarse de lo político a lo económico y a lo social, ya que la etimología del concepto democracia (demos, sociedad y Kratos, poder) confluyen en estos sentidos.

Lo anterior lo podríamos enmarcar diciendo, que la democracia económica es una forma de distribución del poder económico dentro de la sociedad y la democracia social, que es en gran parte reflejo de la economía, ha tenido una evolución negativa reflejada con la distribución de los niveles de vida y un incremento en la desintegración social o comunitaria así como familiar.

Por otra parte y centrando el estudio, es conveniente dividir a la democracia política en dos aspectos; **democracia electoral y democracia participativa.**

La democracia electoral o representativa es la que todos ejercen una vez cada tres años con la elección de Diputados y Ayuntamientos, o cada seis años con la elección de Gobernadores, Senadores y Presidente de la República.

¹⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto. "Planeación en México 1917-1985" FCE, 1985 Pág. 157

La democracia participativa, es la que la sociedad ejerce cotidianamente en base a la toma de decisiones constante en aquellos ámbitos que son más cercanos a la comunidad y que no sería una democracia regida por reglamentos y por plazos, sino una democracia doméstica, menos formal, pero no menos efectiva en lo que se refiere a las decisiones que conciernen a la comunidad.

Pero para los fines de la presente investigación, el término democracia implica todo un marco de referencia a la calidad del proceso electoral, ya que capta la atención de distintos temas sobre el mismo proceso.

Es decir, algunos de estos temas de debate, como la imparcialidad y la equidad, han hecho que las elecciones y sus procedimientos, resultaran cuestionables. Puesto que el reclamo de unas elecciones libres y justas, transparentes y objetivas, donde la voluntad depositada en las urnas sea la única que cuente, han sido el manifiesto de miles y miles de mexicanos.

Por eso la democracia se desdobra en todos y cada uno de los eslabones que encadenan al proceso electoral en el caso de México. El Padrón, las credenciales de elector, las listas nominales, los funcionarios de casilla, la tinta indeleble, el conteo de los resultados, la composición de los órganos electorales, el acceso a los medios masivos de comunicación, el financiamiento público, etc. Son todos puntos en torno a los mecanismos y disposiciones que hacen confiable o no a las elecciones.

Finalmente, la confianza y la certeza, la imparcialidad y la tranquilidad son construcciones sociales que sólo pueden asentarse cuando son probadas, cuando los contendientes quedan satisfechos y, cuando al final ganadores y perdedores reconocen sus triunfos y derrotas. Por ello, **"la confianza no se decreta ni proclama, se edifica a través de un proceso capaz de asegurar que cada uno de los eslabones de la cadena funcionan y funcionan en términos de legalidad, equidad e imparcialidad"**²⁰.

1.3.3 – Cultura Política.

La **Cultura Política** como teoría o categoría de análisis, "pretende explicar el comportamiento político de una comunidad utilizando herramientas avanzadas de la psicología social y la sociología con otras propias de la ciencia política"²¹

Se refiere al conjunto de actividades, creencias y sentimientos que dan significado a un proceso político. La cultura política se manifiesta a través de un proceso de varios años. Inicia desde la infancia a través de la familia, sigue en y a través del sistema educativo y llega hasta lograr la inserción personal o de grupo en la toma de decisiones, es decir, cuando se convierte el individuo en ciudadano.

²⁰ Woldenberg, José. "El tamaño de las elecciones". Revista Etcétera, 1994. Núm. 72, Pág. 11

²¹ Castelazo, José R. "La cultura política en las metrópolis mexicanas". Revista Examen, 1998. Núm. 107

Durante este tiempo los individuos siembran, crecen y desarrollan actitudes frente a la autoridad y frente a la sociedad, teniendo como resultado muchas veces a través del voto, la manifestación más clara de la participación política, el comportamiento electoral ha sido uno de los indicadores que los ciudadanos poseen acerca de la política.

Por otro lado, una cultura política no sólo se crea, se estimula y se fomenta al modificarse los hábitos, las actitudes de la gente frente al poder, frente a la autoridad y frente a las elecciones. Una cultura política es "un conjunto de representaciones, de hábitos, de símbolos, de ideas que la gente ha recibido de las más diversas maneras, aunque también es producto de la experiencia"²².

Pero existe una pregunta, ¿cómo se construye una cultura política?. Se construye de diferentes maneras: en el medio familiar, en la escuela, a través de la televisión, en la radio o a través de la interrelación social de las personas por medio de la experiencia propia. Por eso "Justo Sierra vela en la escuela y en la educación, un medio adecuado, apropiado para promover los valores democráticos"²³, ¿cuáles era esos valores?, la autonomía del individuo, su posibilidad de desarrollarse así como los valores de la participación y de la igualdad.

Es importante no olvidar el contexto social y político en el que una cultura democrática puede desenvolverse, ya que el tema de la cultura política es de fundamental importancia, puesto que es a partir del conocimiento de los valores, creencias, convicciones y conductas de los ciudadanos en una sociedad determinada, como se puede comprender e incidir en la posibilidad de construir y garantizar la solidez y permanencia de un sistema democrático.

La *política* (recordemos) se da en el ámbito de la sociedad relativo a la organización del poder. Es el espacio donde se adoptan las decisiones que tienen proyección social, donde se define cómo se distribuyen los bienes de una sociedad, es decir, lo que le toca a cada quién, cómo y cuando. Lo que en otras palabras entenderíamos como "el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder (a lo cual) se le denomina *Cultura Política*"²⁴.

Desde tiempo atrás ha existido una preocupación por comprender de qué forma la población organiza y procesa sus creencias, imágenes y percepciones sobre su entorno político y de qué manera éstas influyen tanto en la construcción de las instituciones y organizaciones políticas de una sociedad como en el mantenimiento de las mismas y los procesos de cambio.

Así, la pregunta sobre la cultura política pretende indagar cómo percibe una población, el universo de relaciones que tienen que ver con el ejercicio del mandato y la obediencia, y cómo las asume, que tipo de actitudes, reacciones y expectativas provoca.

²² Loacza, Soledad. "Cultura Electoral en México". Conferencias, IFE, 1992 Pág. 354

²³ *Ibid*

²⁴ Peschard, Jaqueline. "La Cultura Política Democrática" IFE, 1997 Cuadernos de Divulgación, Núm. 2. Pág. 9

El término cultura política ha pasado a formar parte del lenguaje cotidiano en las sociedades contemporáneas. En la prensa, en los medios electrónicos de comunicación y hasta en conversaciones informales, con frecuencia se hace referencia a la cultura política para explicar las actitudes, reacciones o incluso el comportamiento en general de una población. Siendo entonces que "en la medida en que un concepto que pretende ser una herramienta de conocimiento y aprehender con precisión algún fenómeno de la realidad, se va utilizando cada vez más y en forma más amplia, (por lo que) va adquiriendo implicaciones y sufriendo ajustes"²⁵

1.3.4 – Conciencia Política.

La sociedad es la reunión de múltiples personas, es "la relación de la multiplicidad con el ser humano particular, el denominado *Individuo*"²⁶. Podría así comenzarse por ubicar dentro de un contexto al ser humano, de tratar determinados aspectos y ofrecer herramientas para su reflexión, de tratar de elaborar un modelo sobre la manera en que las personas particulares están, en lo bueno y lo malo, unidas unas a otras en forma de multiplicidad, esto es, en sociedad.

Ahora bien, "los hombres nacen con la capacidad de pensar, sin embargo, ésta no la desarrollan sino en sociedad; es decir, el entendimiento se inculca por la cultura"²⁷, la cual nos llevará por consiguiente, a la conciencia sobre lo que nos rodea. Para nuestro fin, es buscar establecer una **conciencia política** sobre los asuntos que giran entorno a la concepción del Estado y su desarrollo.

Es entonces que se genera una cultura política en el individuo, se busca una composición de valores y percepciones que no abarcan un sólo tipo, sino que generalmente se combinan percepciones y convicciones con patrones de comportamiento. Aunque pueden existir diferentes ideas con las que se designa una misma realidad, está sería pensada de distintos modos, lo cual nos llevaría a que existiera una oposición conceptual, visiones del mundo se encontrarían en disputa por imponer su interpretación.

El tema de la cultura política es de fundamental importancia, puesto que es a partir como se mencionó anteriormente, de los valores, creencias, convicciones y conductas de los ciudadanos, como se puede comprender e incidir en un sistema democrático. Dicho de otro modo, la sociedad necesita de un consenso sobre valores y normas que respalden a sus instituciones políticas.

Siendo entonces así, y como parte de la conciencia política que los individuos deben tener, que la participación política juega un papel importante en el desarrollo del Estado. Ya que el ideal democrático prevé una ciudadanía atenta al desarrollo de la cosa pública, informada sobre los acontecimientos políticos, al corriente de las principales cuestiones y capaz de elegir entre las distintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas.

²⁵ Peschard, Jaqueline. "La Cultura Política Democrática" IFE, 1997 Cuadernos de Divulgación, Núm. 2. Pág. 11

²⁶ Elias, Norbert. "La Sociedad de los Individuos". Ediciones Península, 1990. Pág. 11

²⁷ Díaz González, Eduardo. "Imaginación, Conciencia y Legitimidad". Revista Topodriño, Núm. 43, jul-ago, 1996. Pág. 17

De igual modo, se deberá entender que la participación política nos llevará hacia un tipo de comportamiento electoral, el cual entenderemos como el proceso de formación y de manifestación de las preferencias individuales respecto de las alternativas políticas. Ya que el comportamiento electoral comprende dos grandes áreas de observación: **la manifestación del voto y/o la abstención del mismo.**

En el primer caso, "el problema de fondo es que la manifestación del voto consiste en la identificación de los factores, motivaciones o causas que inducen al elector a elegir una determinada alternativa político-partidista"²⁸, y en el segundo, a que no cumplan (los partidos y/o candidatos) con las expectativas esperadas por el individuo al momento de querer tomar una posición y lo orille a que lo más sano, sea el no participar, que en sí, ya es una forma de participar y de decidir.

Finalmente, la concepción sobre lo que sería la conciencia política, es que ésta gira en torno a la cosa pública (sobre el Estado) por parte del individuo en forma particular a través de sus pensamientos y actitudes, así como en forma conjunta por medio de acciones organizadas y conducidas, es decir, como parte de la sociedad a la que pertenece y por la cual, busca generar cambios que la mejoren.

1.3.5 – Estabilidad Política.

Existen diversas opiniones sobre lo que se podría entender como **Estabilidad Política**, sin embargo, acorde al objeto de esta investigación, es conveniente señalar que "la estabilidad política se obtiene mediante la lucha constante donde deben agotarse todos los medios existentes, encaminados a la posición ideal de que el poder, continuamente busca a través del tiempo y del espacio, la influencia de su organización política"²⁹.

Lo anterior se puede pensar dentro de un sistema político, en la medida en que éste, se considera estable en cuanto es capaz de mantener el *status quo*. Siendo entonces que, "un sistema (político) debe ser considerado estable cuando en un momento dado y sobre la base de un conjunto de indicadores, es racionalmente previsible que durará en el tiempo"³⁰.

Ahora bien, se considera oportuno distinguir dentro de la estabilidad política algunos elementos que forman parte de ella, siendo estos: comunidad política, régimen y autoridad. Comenzando por entender a la **comunidad política** como: "al conjunto de miembros de un grupo en el que hay división del trabajo político y que persigue objetivos que los miembros por separado no podrían alcanzar; el **régimen** es el conjunto de valores (los principios y las metas colectivas sobre las cuales, habitualmente existe una plataforma mínima de acuerdo en el interior de la comunidad), de las normas (las reglas del juego que disciplinan la participación en la vida política) y de las estructuras de autoridad (las funciones ocupadas por

²⁸ Bobbio, Norberto. "Diccionario de Política". Pág. 246

²⁹ Angulo Arredondo, María Isabel. "La Estabilidad Política ante el Cambio de Poderes". Tesis Doctoral. Pág. 28

³⁰ Bobbio, Norberto. "Diccionario de Política". Pág. 533

gobernantes dotados de legitimidad) típicos de todo sistema político y, por autoridad se entiende los gobernantes oficiales en el interior del régimen³¹.

Siendo entonces y con base en lo anterior, que se puede señalar que las condiciones de estabilidad de un cierto tipo de autoridad están englobadas en las condiciones de un determinado sistema político, y éstas a su vez, en las condiciones de una determinada comunidad política. Teniendo por consiguiente, algunas hipótesis referentes a la estabilidad del sistema político³².

- 1) Sólo un sistema político democrático que posee una cultura cívica, tiene probabilidades de ser estable. Es la explicación *cultural* de la estabilidad, aún reconociendo la importancia de otros factores, se le atribuye un papel decisivo a la cultura política, es decir, al conjunto de las actividades y de las orientaciones de los miembros de una comunidad hacia el sistema político del que forma parte. De igual modo existen ciudadanos orientados a asumir un papel activo de apoyo al sistema político, lo cual es resultado de un conjunto de actitudes que producen orientaciones políticas bastante moderadas y equilibradas, encaminadas hacia un sistema político con una *cultura cívica* que tendrá una actividad política vivaz, pero sin poner en peligro a la autoridad gobernante. Dando por resultado con lo anterior, que un sistema político es estable no tanto a causa de su estructura sino de su cultura política, y esta congruencia existe cuando la cultura política induce a los miembros de una comunidad a obedecer a las estructuras y a tener tanto conocimiento y conciencia de las mismas.
- 2) Un sistema político democrático es estable sólo si está: a) desarrollado económicamente; b) dotado de legitimidad y c) posee eficacia. Si bien puede afirmarse que se considera al desarrollo socioeconómico como el único factor verdaderamente determinante de la estabilidad democrática, la eficacia en la capacidad del propio sistema de lograr asumir sus funciones fundamentales como gobierno, llevarán a una democracia más *rica* en estabilidad, ya que un ingreso nacional más alto corresponde una mayor igualdad social, una distribución más equitativa de bienes de consumo y por lo tanto, un mayor apoyo al sistema.
- 3) Un sistema político democrático es estable sólo si los modelos de autoridad en el nivel gubernativo son congruentes con aquéllos en el nivel de sociedad civil. Lo anterior parte de una definición de estabilidad más amplia, ya que comprende no sólo la persistencia de los modelos sino también la eficiencia de los mismos, olvidando las causas *superficiales* de la estabilidad como son: un alto nivel de consenso, una cultura política y un cierto sistema de partidos.

Finalmente, hay que señalar que el admitir que la estabilidad del poder (o del sistema) se obtiene a través de ciertos principios de cambios o no, puede ser demasiado relativo. Lo que sí se espera, es que estos cambios, se produzcan de manera pacífica. Ya que la "estabilidad es un elemento ideológico y fáctico de la dominación de clase que el Estado mexicano, mediante diversas formas, ha pretendido

³¹ Bobbio, Norberto. "Diccionario de Política". Págs. 534-35

³² *Ibid* Págs. 535-36

garantizar. La estabilidad a que se alude se encuentra combinada, a través de dos influencias; la ideológica y los medios que hacen que de hecho el poder político se mantenga³³

1.3.6 – Participación Ciudadana.

El concepto de **participación ciudadana** se configura mediante la capacidad de organización que posee la comunidad en asociaciones diversas, especializadas o generales, que vigilan, presionan, condicionan o promueven el comportamiento del poder público. En este sentido, juegan una parte primordial las instituciones educativas, particularmente de nivel superior, las culturales, los colegios de profesionistas, las iglesias, entre otros actores fundamentalmente.

Asimismo, no se debe olvidar que dentro de un sistema político, el conjunto de reglas y relaciones que existen, transforman las demandas sociales en decisiones que se proyectan en acciones de una cierta autoridad. Por otro lado, el mismo sistema debe incluir entidades como los partidos políticos, las organizaciones civiles, las gremiales así como gubernamentales y legislativas y, articularlas en torno de procedimientos y mecanismos aceptados por todos.

Siendo entonces que sobre esta base, "puede afirmarse que un sistema político es más democrático en la medida en que permite la participación de un mayor número de actores sociales y políticos en el proceso de toma de decisiones"³⁴. Por ello, para el sistema, la representación es fundamental y la participación resulta indispensable, ya que sólo la participación logrará incorporar las demandas ciudadanas como insumos a procesar a través de la representación política y a partir de los cuales, se iniciará el proceso de mediación que se realiza entre las diversas posiciones expresadas y que es arbitrado por las autoridades.

Ahora y desde otra perspectiva, es posible reconocer que la consolidación democrática en México ha sido un proceso de apertura a diversas y nuevas formas de participación ciudadana. Ya que si consideramos que las elecciones son uno de los mecanismos primordiales de legitimación de la representación política, el avance que se ha dado en ese sentido se ha visto reflejado en la legislación electoral, puesto que con la creación de una entidad responsable de la organización de las elecciones; como lo es el Instituto Federal Electoral, y cuya autonomía es conocida coloquialmente como *ciudadanización*, ha permitido resaltar en los últimos tiempos, la participación ciudadana que se ha venido estableciendo en los procesos electorales, a través de la participación de los electores; los revisores del Padrón Electoral y las Listas Nominales; como funcionarios de las mesas directivas de casilla; como observadores electorales; como representantes de partido en las casillas, así como la participación en los órganos colegiados de dirección de las instituciones federal, local y distrital en cuanto a la organización de las elecciones, a través de la figura del Consejero Ciudadano.

³³ Angulo Arredondo, María Isabel. "La Estabilidad Política ante el Cambio de Poderes". Tesis Doctoral. Pag. 31

³⁴ Díaz, Jerónimo. Avila, Alfredo. "Elecciones y Participación Ciudadana en México". IFE. Dic. 1998 Pag. 9

Siendo entonces que en todo ello puede observarse la concreción de la importancia de la acción política de los ciudadanos, reflejados lo mismo como miembros de organizaciones o entidades de expresión de demandas y mediación (grupos políticos, organizaciones no gubernamentales, etc.), que como actores políticos individuales.

Lo anterior lleva a desarrollar una especie de *ley de estabilidad política*, ya que **"a mayor inserción en el sistema por parte de los grupos descontentos u opositores menor será el enfrentamiento de éstos con el gobierno. Los mecanismos democráticos como el referéndum, la encuesta y, por supuesto, el voto, junto con las instituciones y normas que acotan el poder público, son en definitiva los mejores instrumentos actuales para alejar la tensión entre opositores y gobernantes, y para salvaguardar la gobernabilidad del sistema"**³⁵

No se debe olvidar que el poder económico, político y social esta concentrado donde la población lo está, es decir, en las metrópolis. "Para el año 2000, el 70% de los habitantes estarán asentados en zonas urbanas; se estima que casi el 70% de los mismos, vivirán en las zonas metropolitanas, Concretamente, poco más del 60% del padrón electoral será metropolitano, a nivel nacional; en algunos estados, puede llegar hasta el 80%"³⁶.

Lo anterior marca una pauta, ya que se aprecia que en un futuro no muy lejano, la población metropolitana es y será la más informada, conectada con su propio territorio, con la región, la república y el mundo. Las zonas metropolitanas han constituido y continuarán siendo, campo fértil a la organización social.

"Ya que una gran ciudad o conjuntos de ciudades que conforman una zona o región metropolitana, tienen dos tipos de residentes: los favorecidos (25%) y los desfavorecidos (75%); (como lo es el caso de la propia Ciudad de México, ya que se encuentra conurbada con el Estado de México y además, encierra cinturones de pobreza así como otra clase de problemáticas) los desfavorecidos se dividen en cuatro; clase media, clase media popular, pobres y quienes viven en extrema pobreza. Los favorecidos se estratifican en tres sectores: clase media alta, ricos y muy ricos...la clasificación pudiera parecer arbitraria, pero si consideramos que de 100 habitantes, 23 viven en extrema pobreza (23%), 27 son pobres (27%), 30 son de clase media (30%), 10 de clase media acomodada (10%), 7 son ricos (7%) y 3 muy ricos (3%)"³⁷.

Dando por resultado la creación de un orden político suficientemente gobernable, el cual dedica grandes esfuerzos a la tarea cotidiana e interminable de generar y mantener la legitimidad de las normas y estructuras del régimen. Ya que fundar la legitimidad en los factores reales de poder (grupos políticos, partidos, sindicatos, fuerzas militares, instituciones clericales, etc.), asumiendo que en ellos se depositan todas las demandas sociales, llevaría, desde este enfoque, a una nueva crisis, pues no se reconocería la verdadera fuerza de los ciudadanos como actores individuales, ya que recordemos, preservar la gobernabilidad es quizá el mayor interés perseguido por las democracias modernas.

³⁵ Diaz, Jerónimo. Avila, Alfredo. "Elecciones y Participación Ciudadana en México". IFE Dic. 1998 Pág. 19

³⁶ Castelazo, José R. "La cultura política en las metrópolis mexicanas". Revista, Examen. Sept. 1988 Núm. 107

³⁷ Ibid.

1.3.7 – Ciudadanización.

En la historia del derecho electoral mexicano fue hasta la **Ley Electoral Federal de 1946**, cuando se estableció que la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral quedaba bajo la responsabilidad del gobierno federal; creándose la **Comisión Federal de Vigilancia Electoral**. En 1986 elevó a rango constitucional, cuando en el artículo 60 se delegó dicha facultad al Estado, para pasar al artículo 41 como se mantiene actualmente, ya que durante el siglo pasado y parte de éste, el control de las elecciones correspondía a los gobiernos estatales y municipales.

Ahora bien, ante la falta de credibilidad de la ciudadanía en los procesos electorales, que es uno de los problemas que enfrenta el gobierno, éste ha hecho que se lleven a cabo compromisos con la sociedad civil para restablecer la confianza y el fortalecimiento de los principios de certeza, legalidad, transparencia y objetividad en los resultados electorales. Ya que la historia político electoral de México consigna un *historial negro* con irregularidades durante las votaciones y el momento de la calificación. Hechos en los cuales los partidos (y más los de oposición) se han basado para impugnar los resultados electorales.

Así, el **fraude electoral** se ha convertido en el argumento central de los partidos políticos, que demandan, una mayor participación y espacio en la organización de los procesos electorales.

La cultura del *fraude* fue permeando todas las capas de la sociedad civil hasta lograr que el comportamiento de los ciudadanos en los procesos electorales fuera de una total **apatía e indiferencia**, hasta colocar al abstencionismo en niveles por demás peligrosos y preocupantes en la elección de sus representantes y autoridades al Poder Legislativo y (sobre todo) al del titular del Poder Ejecutivo, cuyo caso de legitimidad fue impugnada durante las elecciones de 1988 y más aún con la llamada **caída del sistema**³⁸.

Después de ello, los avances logrados en la legislación electoral mexicana en materia de preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones federales en los últimos años, a través de consensos y la participación de los distintos grupos parlamentarios, así como la participación de la sociedad civil dieron como un primer fruto la llamada **ciudadanización**.

Los esfuerzos por buscar mayor transparencia electoral se han dado en el campo de la legislación aplicable a esta materia y más, durante el sexenio de Carlos Salinas* (recordemos la famosa caída del sistema, por la que él fue objeto de duras críticas sobre su legitimidad como Presidente de la República) cuya búsqueda de consensos, participación y apertura ha permitido avanzar en el proceso de democratización de los

³⁸ Se le conoce como *caída del sistema* al hecho de que durante la Jornada Electoral del 6 de julio de 1988, el secretario de gobernación Manuel Bartlett, declaró que el sistema de cómputo para el conteo de las votaciones había sufrido un desperfecto y que por lo tanto, no se podían contabilizar los votos por ese medio.

* el sexenio fue del 1° de diciembre de 1988 al 1° de diciembre de 1994.

órganos electorales, cuya integración bipartita (Estado-partidos) se modificó con la incorporación de los consejeros magistrados, en su origen así denominados. Lográndose con ello que las decisiones que se adoptan en el seno de los consejos, fuera independiente de una mayoría preestablecida por parte del gobierno o de algún partido.

Con la *ciudadanización* se buscó recobrar la confianza de la sociedad civil en las elecciones, en el gobierno y en sus representantes, ya que el problema de falta de confianza de la ciudadanía en los procesos electorales y en las elecciones no sólo es un asunto de interés y de legitimidad para el gobierno, sino también para los propios partidos políticos, ya que en su sistemática argumentación de fraude electoral han logrado alejar de las casillas a los ciudadanos para luego, negociar concesiones y espacios políticos aún en contra de la voluntad popular³⁹.

Resumiendo, "la ciudadanización es una respuesta radical a las décadas de subordinación al que estuvo sujeto el órgano electoral respecto al gobierno...amañada conformación del órgano que así lo permitía, funcionando como una simple dependencia de Gobernación...por esas razones, la oposición mantuvo desde un principio como uno de sus principales reclamos dotar al órgano electoral de plena autonomía frente al gobierno y, de modificar su conformación para garantizar imparcialidad"⁴⁰.

Dándose a partir de 1989, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) organismo definido como autónomo y dueño de una conformación más equilibrada en su origen, la cual se integró con seis consejeros magistrados, todos ellos abogados propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados; por el Secretario de Gobernación quien seguía actuando como el Presidente del Consejo; por dos Diputados y dos Senadores uno de mayoría y otro de la primera minoría respectivamente, y un número variable de representantes partidistas, que se fijaban de acuerdo con los resultados obtenidos por cada partido. La conformación se establecía de la siguiente forma: de 1.5 al 10%, un representante; entre 10 y 20%, dos representantes, entre 20 y 30%, tres y en el tope máximo de cuatro representantes, con más de 30%.

Con la nueva reforma en 1994, se tiene la siguiente conformación del órgano superior electoral a nivel federal: el Consejo General cuenta con seis Consejeros Ciudadanos (recordemos que originalmente eran consejeros magistrados) designados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, pero ahora serán propuestos por los grupos parlamentarios representados en la misma, (antes eran propuestos por el Presidente de la República), los Poderes Legislativo y Ejecutivo bajo su representación en el seno del Consejo se mantuvo intacta, mientras que los representantes de los partidos, ahora sería uno por cada partido, teniendo solamente voz pero no voto.

³⁹ Durante el sexenio de Carlos Salinas, se dio la llamada *concertación*, así como la no ocupación de algunas gubernaturas por los candidatos que participaron durante el proceso electoral por ellas, cediéndose estos cargos a personajes que no participaron de manera directa en dichas elecciones.

⁴⁰ Aguirre, Pedro. "Frutos de la desconfianza". Revista Voz y Voto. Núm. 40, junio 1996. Pág. 35

Siendo entonces que la fórmula para ciudadanizar al Instituto Federal Electoral sin relegar por completo al Estado, otorgó la ansiada imparcialidad a la organización y supervisión del proceso electoral, teniendo para ello, a personas no comprometidas (por lo menos no formalmente) ni con el gobierno ni con los partidos, pero se mantuvo (hasta ese momento) a dos de los poderes involucrados. Sin embargo, la oposición no quedó satisfecha y demandó la completa ciudadanización del órgano. Lo que posteriormente da paso a otra reforma más y por consiguiente, al cambio en cuanto a la forma de denominar a los consejeros dejando de ser *ciudadanos* para convertirse en *electorales*.

1.3.8 – Consejero Ciudadano.

La representación ciudadana en organismos electorales de dirección, tiene sus orígenes⁴¹ en las modificaciones constitucionales de 1990, así como en el Código Electoral Federal (COFIPE). Antes las leyes electorales sólo señalaban la participación ciudadana en las mesas de casilla dado que los partidos eran los intermediarios en esas labores. Sin embargo, a partir de las exigencias de una sociedad cada vez más informada y demandante de espacios de participación en la vida política del país, y sobre todo de la búsqueda de formulas que aseguren la imparcialidad de los organismos electorales, se determinó incluir en la ley, desde 1990, la figura de los **Consejeros Magistrados** (que es el primer antecedente del actual Consejero Electoral).

Si bien aquellos primeros pudieron caracterizarse como más cercanos a una representación judicial (ya que entre los requisitos que debían cumplir estaba el de ser abogados) dentro del Consejo General, también se les consideró como una forma indirecta de la representación ciudadana que se demandaba.

Lo que caracterizó a esta figura de consejero magistrado, fue que las propuestas de candidatos para ocupar dicho cargo las realizaba, en exclusiva, el Presidente de la República⁴². Lo que generó durante su vigencia, diversas impugnaciones y cuestionamientos sobre la garantía de imparcialidad de tales funcionarios durante su desempeño.

Los constantes reclamos para tener mejores reglas democrática en el juego electoral, posibilitaron nuevas modificaciones tanto constitucionales como al propio Código Electoral. De esta manera en mayo de 1994, ya en pleno proceso electoral, se realizaron nuevas reformas con las que se modificó el nombre, requisitos, proponentes y titulares para ocupar el cargo de lo que fue denominado **Consejero Ciudadano** (segundo antecedente de los Consejeros Electorales que fueron denominados así, en la reforma de 1996), gracias a esos cambios aprobados, la facultad de proponer a los Consejeros Ciudadanos pasó del Presidente de la República, a las fracciones

⁴¹ A partir de la independencia de México, se comenzaron a establecer algunos tipos de organismos electorales para llevar a cabo elecciones, dándose con ello, en cuanto a su estructuración, algún tipo de intervención ciudadana y que por esa razón la podríamos tomar como un cierto origen de la ciudadanización en los órganos electorales.

⁴² Artículo 74-5, COFIPE. Aprobado en 1990.

parlamentarias de los partidos políticos representadas en la Cámara de Diputados, también se eliminó el requisito de ser licenciados en derecho para ejercer tal cargo.

Ahora bien, la figura del Consejero Ciudadano y la personalidad objetiva, imparcial e independiente de los seis ciudadanos nombrados en 1994 (Santiago Creel, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas, José Woldenberg y Fernando Zertuche)⁴³, generó una nueva dinámica dentro del Consejo General del Instituto Federal Electoral, lo que permitió fortalecer y desarrollar mejor las actividades del IFE.

Sin embargo, lo que en esencia significa la creación de esta nueva figura dentro del ámbito político-electoral, es que "la creación de los consejos ciudadanos fue una salida política e institucional que encontró el gobierno ante la demanda democratizadora"⁴⁴. Pero por otra parte, se da una comparación análoga en cuanto a lo que se interpreta como consejo ciudadano, ya que como dice Santiago Castillo "los consejos ciudadanos...la Ley los define como órganos de representación vecinal y de participación ciudadana, y se constituirán uno por cada delegación (para el caso del Distrito Federal, con las elecciones vecinales de 1995). Tienen la atribución de intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la Administración Pública del Distrito Federal"⁴⁵.

Lo anterior sirve para observar una imprecisión jurídica al utilizar el término *representación vecinal*, pues esos órganos eran en realidad órganos de *gestión vecinal*, ya que la representación implica el otorgamiento de un poder. Siendo entonces que para organizar la elección de los consejos ciudadanos, la ley de participación ciudadana (para el caso del D.F) estableció la creación de un órgano electoral autónomo de carácter temporal; la comisión de integración de los consejos ciudadanos, que funcionó con un comité central y un comité para cada delegación (en los casos de los estados, se integra de una comisión o instituto estatal y comisiones distritales y comités municipales electorales).

Finalmente, la manera como están integrados, quiénes los designan y cuántos pueden ser, pareciera ser irrelevante. Lo que realmente importa es la razón por la cual están constituidos de esa manera o forma, ya que por los tiempos en que se han venido realizando, "podemos concluir, en que después de muchos lustros de buscar la fórmula que permitiese la imparcialidad de los organismos electorales, la encontrada a través de ciudadanos sin filiación partidista, idoneidad técnica y prestigio en la sociedad, resultó hasta hoy la más adecuada (pudiera no ser en muchos casos, pero no es regla general). Dicho de otra manera, probado esta que la suma de parcialidades partidistas no produce imparcialidad, la solución se encontró en la sociedad"⁴⁶.

Pero de igual modo, no se puede hacer de lado otro tipo de visualización en torno a los Consejeros Ciudadanos, ya que éstos y coincido en parte con la apreciación de Javier Orozco en el sentido de que "la ciudadanización dará un toque de credibilidad a

⁴³ Dos de estos personajes ocupan actualmente los cargos de Presidente y Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Woldenberg y Zertuche respectivamente. Asimismo y posterior a su salida, Santiago Creel se postuló para Diputado Federal por el Partido Acción Nacional, lo que causó comentarios y juicios en su contra. De igual modo, pero ya sin tanta objeción, Granados Chapa se postuló también por el PAN para el gobierno del Estado de Hidalgo.

⁴⁴ Santiago Castillo, Javier. "La elección de los consejeros ciudadanos". Revista El Cotidiano (UAM) Núm.75 mar-abr. 1996, Pág. 55

⁴⁵ Ibid. Pág. 56

⁴⁶ Editorial, Revista *Voz y Voto*. IFE, Núm. 46 Dic. 1996 Pág. 11

los comicios; pero, quizá no se ha valorado su repercusión en el momento de la praxis, sobre todo a la hora de la toma de decisiones; no creo que gobierno y partidos estén convencidos (o muy convencidos) de este proyecto ya que de una u otra manera afecta a sus intereses. Si el Estado es el facultado para la organización y vigilancia de los comicios, éste debe ser quien lleve el control del órgano rector; caso contrario, se están privatizando los comicios⁴⁷.

Por lo que, la ciudadanización de los órganos electorales es un fenómeno de esta década, lo cual puede significar algo interesante pero quizás también algo peligroso, ya que con el surgimiento de nuevos movimientos sociales, que son una realidad de fin de milenio, tengan por objetivo, no asumir el poder estatal, sino **desarrollar formas de contraponer una base para transformar hondamente la vida social e incluso disolver o destruir el poder estatal.**

Cabe agregar, por último, que cada uno de los conceptos que se busco explicar merecen un mejor tratamiento y profundidad, pero que por razones del tema, el desarrollo de cada uno de ellos, no eran el objetivo de este estudio.

⁴⁷ Orozco Gómez, Javier: "La Ciudadanización de los Órganos Electorales". Revista Elector. Año I Núm. (4) jul-ago.1994. Pág.46

CAPITULO 2.

ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA FIGURA CIUDADANA EN LOS ORGANOS ELECTORALES.

Para comenzar a desarrollar el tema sobre la figura del Consejero Ciudadano hay que conocer el origen de la misma, ya que es fundamental ubicar cómo y de qué forma, la ciudadanía ha venido participando dentro de los procesos electorales en nuestro país, así como el papel que ha tenido dentro de los órganos electorales que se han establecido a lo largo de la historia para tal efecto.

Por otra parte, es preciso delimitar el desarrollo que tuvieron esos organismos, ya que su desenvolvimiento tuvo diferentes matices, siendo entonces que, sólo nos abocaremos a precisar la composición y, en su caso, ciertas funciones que realizaban, para con ello, precisar algunas diferencias que existiesen entre una forma y su composición de un órgano electoral a otro, y de una época a otra.

2.1 – Época Independiente.

Los sistemas electorales mexicanos conformados posteriormente al movimiento de lucha por la independencia de España, se fueron modificando a lo largo del siglo XIX con características permanentes o cuando menos constantes, siendo el **predominante** el de la **elección indirecta**, dándose en primero, segundo y hasta en tercer grado su desarrollo. Por lo que trataremos de ser muy precisos en su explicación al mostrar su desenvolvimiento durante este período.

La primera ley electoral propiamente mexicana se tiene en la **Constitución de Apatzingán**, su antecedente directo y en realidad, fuente de nuestras normas comiciales es la **Constitución de Cádiz (1812)**. En ésta, el proceso electoral se desarrollaba en tres fases: a) Juntas Electorales de Parroquia; b) Juntas Electorales de Partido y, c) Juntas Electorales de Provincia.

La Junta Electoral de Parroquia (lo que señalaremos como primer nivel), era una circunscripción de tipo religioso-administrativo. Para llevar a cabo algún acto en términos electivos, los ciudadanos eran presididos por el jefe político y auxiliado por el párroco del lugar, que después de haber asistido a misa, se reunían en un lugar designado para llevar a cabo la votación. Previamente se elegía un secretario y dos escrutadores con quienes encabezaban el acto. Asimismo podemos señalar que los ciudadanos manifestaban oralmente por quien votaban, circunstancia que anotaba el secretario en una lista. Dándose con ello, las primeras funciones que se realizaban dentro de lo que consideraríamos como el embrión de una casilla electoral. Siendo entonces que, debemos aclarar que la descripción anterior forma parte de lo que se considera el primer nivel.

De lo anterior, se da el hecho de que se elegían ciudadanos denominados **compromisarios**, los cuáles podríamos interpretar como una selección de personas

que tendrán una representatividad aunque no de manera formal (después tendrán otra actuación).

Por otro lado y una vez elegidos los compromisarios, estos serán presididos por el jefe político (de la villa o parroquia) con el que se reunían para elegir a un elector o electores parroquiales, de donde se hacen dos observaciones: 1) ya no intervenía el resto de la población y; 2) que por cada elector parroquial, se elegían once compromisarios, llegando a no excederse en más de treinta y tres de estos⁴⁸, teniéndose con ello, que estos personajes ya adquieren una figura formal de representación, con lo que se formarían las juntas de parroquia y con ello, se cumple el primer nivel (se comenta que dicha representación abarcaba a un elector parroquial por cada 200 habitantes).

Posteriormente y una vez designados los electores parroquiales (a quienes se les entregaba una especie de constancia), se reunían también con el jefe político de la cabecera de partido para conformar esta junta⁴⁹ y, de igual forma, se nombraba un secretario y dos escrutadores antes de llevar a cabo entre ellos, la elección de los electores de partido. Hacemos la anotación de que el secretario y los dos escrutadores revisaban la documentación de los electores (las constancias) y se integraba otra comisión de tres elementos para revisar la documentación del secretario y de los dos escrutadores⁵⁰. Siendo entonces que, entenderemos que la **Junta Electoral de Partido**, integraba una unidad territorial con cierta afinidad al actual Distrito Electoral, aclarando además, que no se le da en este acto, una participación a la población para elegir o manifestar su voto (razón por la que se maneja como el segundo nivel).

Ahora bien, en estas juntas (de partido), se elegía al triple de electores, quienes posteriormente integrarían las juntas electorales de provincia. En ellas se llevaba a cabo una elección de manera secreta (boletas denominadas *cédulas*), a pluralidad absoluta de votos (o mayoría de votos) y a segunda vuelta o en caso de empate en la votación, y al igual que para las elecciones de parroquia, se acudía antes y después de la elección a una ceremonia religiosa.

Para la elección de Diputados (uno por cada 70 mil habitantes), una vez que han sido designados los electores de partido, estos (como lo hicieron los de parroquia) se reunían en la capital de la provincia y conformaban la **Junta Electoral de Provincia**⁵¹ (el tercer nivel), donde elegían por voto secreto, a mayoría absoluta y, en su caso, a segunda vuelta, al diputado que les correspondía. De igual forma como procedieron en la anterior junta, también se elegían comisiones para que revisaran los documentos y con ello establecer cierta legalidad. Lo que interpretaríamos de ese procedimiento y de una manera análoga, en semejanza a los colegios electorales que se creaban en la Cámara de Diputados durante las últimas dos décadas.

⁴⁸ De acuerdo a lo que señalan los artículos 41, 42 y 43 de la Constitución de Cádiz. Véase García Orozco, Antonio. "**Legislación Electoral Mexicana 1812-1977**" Reforma Política, Gaceta Informativa C.F.E, 1978. Pág 2 (esta fuente será considerada por ser de contenido articulado de acuerdo a la ley en referencia)

⁴⁹ Ibid. Artículos 29, 67 y 68 Pág 4-5

⁵⁰ Ibid. artículo 69

⁵¹ Ibid. Pág. 33

Con todo lo anterior, sentaríamos las bases de lo que serían posteriormente los Distritos Electorales por una parte y por otra, se comenzaba a perfilar lo que serían las mesas directivas de casilla que hoy se tiene, con sus miembros nominal y cuantitativamente básicos. Dando por consiguiente que se tiene en embrión y de una manera estructural, **un primer organismo electoral.**

Cabe señalar que a pesar de que se conforman estos primeros órganos electorales, la presencia de ciudadanos es de alguna forma electiva, es decir, se eligen para poder pertenecer a otro tipo de órgano, el cual, desarrollará otras actividades que aunque son para elegir a un elector (alguien que los represente), esta segunda y hasta tercera fase, se vuelve cerrada ya a la participación del resto de la población.

Ahora bien, sólo cabe establecer que la Junta Electoral de Provincia, equivaldría a lo que hoy se considera la Junta Local dentro de una entidad federativa de acuerdo a la forma en que actualmente esta estructurado el Instituto Federal Electoral.

Por otra parte, el **Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana**, sigue de cierta forma, el mismo camino que la Constitución de Cádiz. El proceso se integra también con las tres partes antes señaladas. Aunque sus diferencias se podían resumir de la siguiente manera: se elegía un Diputado por provincia y no por 70 mil habitantes; por cada parroquia se designaba un elector y no uno por cada 200 habitantes y; los electores de partido y los diputados son electos únicamente por mayoría relativa.

La **Ley de Elecciones para la Formación del Constituyente de 1824, del 17 de junio de 1823**⁵², o también conocida como Bases para las Elecciones de Nuevo Congreso, da continuidad, con escasas variantes, a las constituciones de Cádiz y Apatzingán. Las **Juntas Primarias** (correspondientes a las Juntas Electorales de Parroquia), la integraban los ciudadanos en ejercicio de sus derechos y vecinos del ayuntamiento respectivo. Por cada 500 habitantes y por municipio se elegía a los electores primarios (equivalente al elector parroquial).

Para votar en las juntas primarias, después de designada lo que conocemos actualmente como casilla, los ciudadanos se acercaban a la mesa y manifestaban por quienes sufragaban, si llevaban anotados en una lista los nombres de los candidatos, el secretario la leía en voz alta para que el votante expresara si la aprobaba.

Posteriormente en las **Juntas Secundarias** (de Partido), la elección se celebraba bajo la presencia del jefe político o alcalde de la cabecera de partido. Antes de la elección se nombraba un secretario y dos escrutadores que verificaban y calificaban los nombramientos de los demás electores primarios. Por otro lado, tres miembros de la Junta, a su vez, calificaban el nombramiento del secretario y de los escrutadores.

Se procedía a realizar la elección del elector secundario. El voto para elegirlos era secreto y por mayoría absoluta y, en su caso, a segunda vuelta. Si en esta última se producía empate, se decidía por suerte. El presidente (de la junta) le entregaba una constancia al elector ganador y por separado enviaba una copia al presidente de la

⁵² García Orozco, Antonio. "**Legislación Electoral Mexicana 1812-1988**" Editorial Adec, 1989. Pág. 4 (esta fuente será considerada como texto comentado)

junta de provincia. Esta por su parte, seguía el mismo procedimiento electivo que las anteriores juntas.

La **Ley para Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República del 12 de julio de 1830**⁵³, aporta nuevos elementos, ya que señala: se harán sólo elecciones con **juntas primarias y secundarias**; en las primarias, un mes antes de la elección, el ayuntamiento designaba un comisionado por manzana o sección, a fin de que éste, empadronara a los que tenían derecho a votar y entregarles una boleta que se utilizaba en el momento de la elección como credencial de identificación y boleta electoral. Estas acciones concluían ocho días antes de la elección.

Para llevar a cabo la elección, está se iniciaba a las nueve de la mañana. Entre los primeros votantes que se presentaban, el comisionado del ayuntamiento elegía un presidente y cuatro secretarios; el comisionado entregaba el padrón de electores al presidente de la casilla, permaneciendo éste en la junta (así le denominaban a las casillas) hasta que terminara la votación. Como se observa se da una especie de selección circunstancial donde se tiene la intervención de los ciudadanos dentro de la conformación de una primera versión de un organismo electoral que a la fecha se le conoce como mesa directiva de casilla, y que de igual manera, abarcaba una manzana o sección (lo que hoy es considerada una sección electoral aunque mucho más extensa territorialmente hablando).

Por otra parte, los ciudadanos entregaban su boleta al secretario quién con los demás miembros de la mesa, confrontaban el padrón o lo que en ese momento se tenía como censo. El votante pronunciaba en voz alta el nombre del candidato por quién sufragaba y el secretario lo anotaba al reverso de la boleta. A las 14:00 horas que concluía la votación, se hacía el recuento y se declaraba elector primario.

De igual forma que los anteriores ejemplos, pero ahora en un segundo nivel, el gobernador o jefe político presidía las Juntas Secundarias hasta que se elegía presidente de la mesa; electo éste, el gobernador o jefe político se retiraba. Luego la junta nombraba dos secretarios necesarios para calificar la legitimidad de los nombramientos y resolver posibles reclamaciones.

Los electores primarios (los electos) se reunían a las nueve de la mañana y mediante cédulas (boletas) elegían a los diputados propietarios y suplentes. Concluido el acto el presidente y los secretarios firmaban las actas como testimonio y las enviaban al gobernador o jefe político, entregando una al elector para que le sirva de credencial.

La **Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales del 30 de noviembre de 1836**⁵⁴, que también se le dio en llamar las **Siete Leyes Constitucionales**, se le interpreta como un retroceso, ya que se adecuan al nuevo sistema constitucional.

⁵³ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE. 1978. Pág. 46

⁵⁴ Ibid. Pág. 57

Recordemos que por esos años, se dio el conflicto dentro del sistema político, pasando de ser **Federalista** a otro de tipo **Centralista**⁵⁵.

Según el nuevo régimen, la estructura del Estado-aparato, como se estableció en el capítulo anterior, consistía en un Supremo Poder Conservador, un Supremo Poder Ejecutivo y el Congreso General (las dos cámaras), un Supremo Poder Judicial, los Gobernadores y las Juntas Departamentales (especie de legislaturas locales)⁵⁶. Los únicos cargos de elección popular eran los diputados y las juntas departamentales.

A pesar de lo anterior, también se establecían Juntas Primarias y Secundarias siguiendo el mismo procedimiento que los anteriores casos ya comentados. Sólo que se dieron condiciones más estrictas para ejercer el voto, como el hecho de que para poder otorgársele la boleta debería demostrar tener una renta anual, motivo que se conoció como **voto censatario económico**⁵⁷, ya que equivaldría a que sólo votaran los propietarios de inmuebles, convirtiéndose así en un obstáculo para la universalización del voto.

En otra Ley, la Constitucional de la República Mexicana del 30 de diciembre de 1836⁵⁸. Establecía que para la elección de Senadores (24 en total), la Cámara de Diputados, el Ejecutivo en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia respectivamente, elegían a pluralidad de votos una lista de senadores. Las tres listas triunfadoras (que previamente eran seleccionadas) eran enviadas por la cámara de diputados a las juntas departamentales. Éstas, regresaban las listas con los nombres por quienes habían votado, al supremo poder conservador, el cual hacía el cómputo y declaraba senadores electos a los que lograban mayoría simple.

Lo anterior nos da por consiguiente, que la manera de elegir a algunos representantes era solamente bajo un mecanismo de imposición y, que si se desarrollaba algún tipo de procedimiento electoral, era sólo para dar a conocer a quienes al final los gobernarían.

Por otra parte, cuando se trataba de la elección del titular del ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia, la Cámara de Diputados y el Presidente de la República (en turno) en junta de ministros, elegían por separado una terna que se remitía a la cámara de diputados, de los cuáles la propia cámara elegía una que era enviada (a su vez) a las juntas departamentales, a efecto de que eligieran al ejecutivo. Los resultados de las votaciones se remitían a la cámara de diputados, la que declaraba electo presidente a quien hubiera obtenido mayor número de votos.

Con la descripción anterior, se observa que la manera de llevar un procedimiento electivo era de tipo vertical y de arriba hacia abajo, ya que no existía la posibilidad de concursar libremente, pues estar a ese nivel, significaba ya un status quo, así como una manipulación total de la elección, donde ya no intervenía el resto de la población para elegir a sus representantes.

⁵⁵ Alvear Acevedo, Carlos. "Historia de México" Editorial Jus, 1978. Pág. 246

⁵⁶ Ibid. Pág. 246

⁵⁷ Entre algunos requisitos para ser Diputado, tenía que tener un capital de no menos de mil quinientos pesos anuales.

⁵⁸ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE. 1978. Pág. 68

Ahora, haciendo referencia a las **Bases Orgánicas del 14 de junio de 1843**⁵⁹, así como el **Decreto que declaraba la forma y días en que deben verificarse las Elecciones para el Futuro Congreso**, no tiene ninguna aportación sustancial al desarrollo electoral para esa época, ya que se remitía a lo que disponía la ley electoral de 1836. Sólo lo que se refiere a la elección de los senadores, sus dos terceras partes se eligen por las juntas departamentales, y la otra parte, la cámara de diputados, el presidente de la república y la suprema corte de justicia, se la distribuían para su elección.

El proceso electoral permanece invariable en su estructura desde la ley de 1836, en que sufrió modificaciones regresivas en muchos aspectos. Pero es hasta la **Ley Orgánica Electoral de 1857**⁶⁰, que inicia, sin lugar a dudas, una nueva época de legislación electoral. Reflejo del cambio total que estaba operando en el movimiento de Reforma y que sacudía al país desde sus raíces, por lo que hay una concepción y un nuevo procedimiento de la elección.

El proceso se iniciaba con la división territorial por distritos electorales numerados, que hacían los gobernadores de los estados y los jefes políticos de los territorios (existía un distrito por cada 40,000 habitantes o fracción que pasara de 20,000). Después de publicada la división territorial, los ayuntamientos dividían los municipios en secciones de 500 habitantes (lo que podría ser el comienzo de la **cartografía electoral seccional**). Por cada sección se elegía un elector y reunidos en la cabecera del distrito, elegían a los diputados. El presidente municipal designaba un comisionado por sección, para que éste, levantara el padrón de electores y al mismo tiempo, entregara (como en la ley de 1830) la boleta electoral que también se utilizaba como identificación al presentarse el ciudadano a votar.

Con una antelación de ocho días, los empadronadores fijaban las listas en los parajes públicos de las secciones de los ciudadanos a quienes juzgarán con derecho a votar, a fin de que los que no aparecieran en las listas se empadronen. En caso de que el empadronador no resolviera sobre alguna reclamación, el ciudadano podía exponer su queja ante la mesa directiva de casilla, la que "in actu" tenía la facultad de decisión.

La mesa de casilla se integraba por un presidente, dos secretarios y dos escrutadores designados por el comisionado, de entre los primeros siete ciudadanos que se presentaban a votar. Si pasada la hora para el inicio de la votación no se presentaban al menos los siete ciudadanos que se requerían, el instalador llamaba a los vecinos más próximos, pero si así tampoco se lograba instalar la casilla, se retiraba el instalador y daba parte al ayuntamiento.

Para votar, el ciudadano entregaba al presidente la boleta que previamente se le dio; un escrutador la depositaba en la urna y uno de los secretarios escribía en el padrón, junto al nombre del elector, la palabra votó. Concluida la votación realizaban el cómputo de votos, declarando elector primario al ciudadano con mayor número de

⁵⁹ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1988" Editorial Adec. 1989. Pág. 7

⁶⁰ Ibid. Pág. 9

votos y, de igual manera que se ha venido comentando, se constituían dos comisiones para calificar las elecciones en cuanto a su validez y legitimidad.

En términos generales la **Ley Orgánica Electoral de 1857**, es el parte aguas para un nuevo estadio del desarrollo electoral mexicano, lo que significa una diferencia cualitativa y cuantitativa con respecto a las leyes centralistas.

Por otra parte y dentro de las principales reformas que se dan a partir de ese año, la que tuvo la **Ley Orgánica Electoral del 8 de mayo de 1871**⁶¹, que modifica: 1) según la ley de 1857, quien presidía las juntas electorales de distrito hasta que fueran elegidos el presidente, secretario y escrutadores, era la primera autoridad política de la cabecera de distrito, quien no podía declarar instalada la junta si no estaba presente la mayoría absoluta de los electores. Instalada la mesa directiva, el presidente municipal entregaba por inventario los expedientes de las elecciones, quedándose con una copia firmada por el secretario y se retiraba. La reforma instaura otro procedimiento: quien desempeñaría las anteriores funciones no sería ya automáticamente la primera autoridad política del ayuntamiento, sino el que resultara electo por mayoría absoluta de votos entre los miembros del ayuntamiento, 2) se enfatiza en que los comisionados para el empadronamiento e instalación de las mesas deberían ser originarios de la sección.

Como resumen general de este apartado, cabe señalar algunas semejanzas y variantes. Los nombres de las juntas son parroquias o primarias; de partido o secundarias; se mantiene la junta de provincia y más adelante desaparece; el voto era en su primera fase, universal (participa la gran mayoría de la población) uninominal (cuenta por persona) y mayoritario simple, y en el segundo nivel por votación secreta y a mayoría absoluta y con segunda vuelta (en su caso).

Todavía no hay un padrón electoral, sólo a través de censos, por lo que siguen siendo las juntas primarias las que deciden en el mismo momento de la elección sobre la capacidad legal del ejercicio del sufragio; el proceso electoral continua bajo la responsabilidad de los poderes o grupos políticos locales (lo que se presta al manipuleo), dando por consiguiente, que la falta de comunicaciones hacía imposible la función de un organismo a nivel nacional.

Finalmente y como una referencia histórica, "los vaivenes de las luchas civiles que expresan la anemia de la sociedad, llevaron a los liberales a instaurar un sistema de elección indirecto altamente descentralizado.. Si bien es cierto que en la Constitución y en la Ley Orgánica Electoral de 1857 se introducen algunos conceptos avanzados como son el distrito electoral y el voto universal...las discusiones del Congreso Constituyente en donde **puros y moderados** (debatieron), predominó el criterio (de los moderados) de que la ignorancia generalizada del pueblo, obliga a la cautela en la implantación del voto directo"⁶².

(ver anexo 1. Textos Constitucionales y leyes electorales que han sido establecidas y utilizadas en esta parte de la historia de México).

⁶¹ García Orozco, Antonio. "**Legislación Electoral Mexicana 1812-1988**" Editorial Adco, 1989. Pág 9

⁶² Medina, Luis. "**Evolución Electoral en el México Contemporáneo**" Gaceta Informativa, CFE. 1978. Pág. 8

2.2 – Período Revolucionario.

Para dar comienzo a este apartado, se establece de manera puntual, los acontecimientos más significativos que sucedieron durante este período en la historia de nuestro país, pero no queremos olvidar, que por su naturaleza, es menester abocarnos exclusivamente a lo relacionado con la cuestión electoral. Más sin embargo, queremos aclarar que por ser un período de gran importancia, evitaremos en lo posible hacer mención de acontecimientos que no tengan relación con nuestro estudio.

El general Porfirio Díaz, fogueado caudillo sureño, aprovecho la situación que en esos momentos se presentaba en el ambiente nacional, por lo que con el apoyo de una milicia (golpe de Estado)⁶³, se abrió paso hasta la presidencia apoyado en el **plan de Tuxtepec**⁶⁴. En razón de ello, llega pues a la presidencia por la fuerza, integrando un sistema político cuyos apoyos serán los hombres fuertes regionales y locales.

Por ello, durante su larga permanencia al frente del gobierno no habrá evolución electoral de importancia, pues el sistema elaborado en 1857 le va a servir para su causa, pues mantiene la manipulación y refuerza su sistema político, aparte de que sus ideólogos (el llamado grupo de los *científicos*), van a justificar la permanencia del voto indirecto. Sosteniendo que de lo contrario, se propiciaría el desorden, el regreso a la anarquía y a una involución social. Dando por resultado (con lo señalado), que se dan las bases para sostener que con las sucesivas reelecciones de Díaz, México había encontrado la fórmula que le aseguraba una transmisión tranquila del poder sin poner en riesgo el desarrollo económico que se venía gestando (hubo muchas inversiones extranjeras y construcción de líneas de ferrocarril entre otras cosas).

La **Ley Electoral de 1901**, es lo más destacado en materia electoral, ya que durante este régimen, fueron las constantes reformas a la constitución, las que se dieron para la reelección del poder ejecutivo. Razón por la cual, sólo estableceremos lo más relevante de esta ley.

Señalaremos que dentro de esta ley se dan órganos en los cuáles se establecen en una primera instancia de tipo **primario** y posteriormente de **distrito**, es decir, por los plazos en que se llevaban a cabo las elecciones, se instalaba la primera mencionada y con un período de tiempo posterior (dos o tres semanas después) la de distrito. Para lo anterior, se establecían secciones de entre los municipios y de estas secciones surgía un elector. Se realizaba previamente el nombramiento de un comisionado para que empadronará a los ciudadanos que tuvieran derecho a votar.

De igual forma que en anteriores leyes, a las nueve de la mañana de entre los primeros siete ciudadanos que se presentaban a votar, el comisionado nombraba un presidente, dos secretarios y dos escrutadores. Posterior a ese hecho se realizaba la elección y se elegía elector por sección, con lo cual se procedía a pasar a la siguiente fase.

⁶³ Se establecen gobiernos a través de este tipo de mecanismos o acciones, para llevar al poder a una persona o grupo político (por lo regular militar) cuando por una vía electoral, no pueden asegurar su ascenso.

⁶⁴ Medina, Luis. "Evolución Electoral en el México Contemporáneo" Gaceta Informativa, CFE, 9178. Pág 10

Una vez realizado lo antes mencionado y para llevar a cabo el procedimiento electivo en el distrito, de semejante forma se elegía un presidente, dos escrutadores y un secretario, pero esto se realizaba entre los electores primarios, a través de boletas y por voto secreto, como se ha venido comentando en relación a las anteriores leyes electorales.

Por lo que observamos que se repite la forma en que se estructura el aparato electoral, así como los procedimientos para realizar un proceso electivo. Siendo entonces que, sin profundizar en otros datos, durante el período Porfirista no se desarrollan mucho las cuestiones electorales.

Ahora bien, al entorno de los acontecimientos que darán vida al movimiento revolucionario a través de las armas, la expresión de ese movimiento que se inicia y cobra fuerza con una bandera electoral, es el famoso lema "**sufragio efectivo, no reelección**", que es la afirmación de que el sufragio no conduce al desorden, como afirmaban los ideólogos porfiristas, sino el medio para encausar las aspiraciones de la sociedad civil. Por ello la **Ley Electoral de Francisco I. Madero del 19 de diciembre de 1911⁶⁵** y su reforma a la misma del **22 de mayo de 1912⁶⁶**, constituyen una verdadera innovación en la evolución del derecho electoral.

Esta, otorga personalidad jurídica a los partidos, se organiza el registro de electores, se instaura la elección directa y se crean los colegios municipales sufragáneos, pero sobre todo, da la facultad (a los partidos) de proponer candidatos para integrar las mesas directivas de casilla⁶⁷. Dando con ello respuesta vigorosa al régimen porfirista que había convertido los principios de la ley orgánica de 1857, en utensilios propios para innumerables maniobras electorales.

Por otra parte, el proceso electoral de la ley de 1911 se divide en tres partes: sección. Colegio municipal sufragáneo y distrito electoral. Cada dos años se dividía en distritos electorales (60,000 personas o fracción superior a 20,000) y en colegios municipales sufragáneos. Esta división la efectuaban los gobernantes de los Estados y las primeras autoridades políticas del distrito. A su vez, los presidentes de los ayuntamientos dividían los ayuntamientos en secciones de 500 a 2,000 habitantes y por cada 500 habitantes se elegía un elector.

Los colegios municipales sufragáneos estaban constituidos por los municipios en que se dividía el distrito, salvo aquellos que por su población no lograban cinco electores. Los municipios que se encontraban en este caso, se reunían con el municipio más próximo a fin de formar el colegio municipal sufragáneo.

Como acto previo a la elección, los partidos políticos (desaparece ya el término partido como demarcación territorial) registraban a sus candidatos a electores ante el presidente municipal a quien entregaban también las cédulas-boletas electorales elaboradas por cada partido. Para poder participar en las elecciones los partidos se registraban ante el comité distrital. La mesa directiva de casilla se integraba con un instalador y dos escrutadores nombrados por el presidente municipal, pero estos

⁶⁵ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE. 1978. Pág. 216

⁶⁶ *Ibid.* Pág. 240

⁶⁷ Medina, Luis. "Evolución Electoral en el México Contemporáneo" Gaceta Informativa, CFE. 1978. Pág. 12-13

últimos a propuesta de los partidos políticos, si no había partidos registrados o no se designaban escrutadores por parte de los partidos, el presidente municipal los designaba.

Lo anterior mantiene de alguna forma la descentralización del proceso electoral y con ello, el control por parte de las autoridades locales, manteniéndose el manipuleo de los comicios. Ya que si bien es cierto, desaparece la figura del jefe político, pero se le entrega el manejo (del proceso) al presidente municipal. Quien designaba un instalador propietario y un suplente para que presidiera la casilla en la sección.

Ahora bien, el día de la elección, a las nueve de la mañana (como en casos anteriores), el instalador acompañado de los escrutadores declaraba abierta la casilla. Si no se presentaba el instalador propietario, lo sustituía el suplente; en ausencia de éste, ocupaba el lugar uno de los escrutadores; a la falta de escrutadores, los representantes de los partidos, pero si tampoco había representantes, se hacían designaciones entre los ciudadanos empadronados y por último, la casilla permanecía abierta de las nueve a las doce y de las tres a las cinco de la tarde⁶⁸. Los votantes recibían las cédulas de cada partido, se apartaba a un lugar que les permitiera, sin ser visto, escoger por quien votaba, para posteriormente depositarla en una urna y el empadronador anotaba junto a su nombre la palabra *votó*.

Después de cerrada la votación, el instalador y los escrutadores hacían el cómputo total de la sección, declarando triunfador al ciudadano que reunía la mayoría de votos, en caso de empate se sorteaba a la suerte, declarándose en voz alta y levantándose acta⁶⁹.

Por otra parte, los colegios municipales sufragáneos lo constituían los electores de todas las secciones de un municipio. El presidente municipal instalaba el colegio designando secretario a un elector de entre los presentes; enseguida se elegían presidente, un secretario y un escrutador, en votación secreta de entre la mayoría de los electores; un segundo escrutador era elegido de entre los dos candidatos que hubieran obtenido mayor número de votos en competencia con el primero (escrutador) y siempre que no pertenezca al mismo partido, sino era nombrado libremente⁷⁰.

Posteriormente de que se designaba la mesa directiva, la autoridad municipal hacía entrega de los expedientes electorales y se retiraba. El colegio elegía dos comisiones de tres miembros para que dictaminaran sobre las elecciones de los electores (se repite los motivos de creación de estas comisiones como en anteriores leyes). El colegio podía decidir sobre la nulidad o validez de una elección. A los ocho días se reunían para elegir diputados.

Siendo entonces que la conformación de los distritos electorales se establecía con los colegios sufragáneos que existían dentro de su territorialidad, por lo que pasadas

⁶⁸ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE, 1978. Pág. 222-23. El artículo 28 establece "los que hicieron la instalación consignarán a la autoridad judicial a los faltistas, para que se les aplique la pena", cosa que en la actualidad, no se tiene contemplado en esos términos.

⁶⁹ Algunos de estos pasos se mantienen en la actualidad dentro de las funciones y actividades de la casilla y de los miembros que integran la misma

⁷⁰ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE, 1978. Artículo 54 Pág. 228

las elecciones primarias los electores de cada colegio municipal, se reunían a las nueve de la mañana, el presidente abrirá la sesión y procederá a la elección de un diputado propietario y uno suplente. Cabe señalar que la composición de estos colegios estaba de la siguiente forma: "sólo podrán permanecer en el salón los electores nombrados, la autoridad política, la municipal y los miembros de la policía"⁷¹.

Después de concluida la elección de los diputados, los colegios municipales sufragáneos procedían a hacer en actos sucesivos y separados, la elección de Senadores, Presidente y Vicepresidente de la República y de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, observando la forma de la votación, el cómputo de votos y lo demás conducente. De las actas de las sesiones se levantaban por triplicado, quedándose una en la municipalidad, otra en la legislatura del Estado y otra se enviaba a la Cámara de Diputados del Congreso Federal.

En la cámara de diputados del estado se creaba una comisión escrutadora, que recibía los expedientes de los senadores, la cual dictaminaba y declaraba electos como senadores propietario y suplente a los candidatos que para esos puestos hayan obtenido el mayor número de votos. Remitiéndose las correspondientes constancias, una al propietario, otra al suplente y una más a la Cámara de Senadores del Congreso Federal.

Con las reformas a la ley electoral de 1911, hechas el 22 de mayo de 1912⁷², se modifican de cierta manera algunos aspectos en cuanto a los organismos y sus funciones, es decir, "el instalador entregará al votante...cédulas para la votación de Diputados y Senadores...y se procederá a recoger los votos en ánforas o cajas Bantecedente de las actuales *umas*) distintas, una para Diputados y otra para Senadores..."⁷³. Con lo anterior, por primera vez en la historia se da la elección directa de Diputados y Senadores, a parte de la de electores. Con los cuáles se forma el colegio electoral municipal para designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte. La calificación de los votos era realizada por una junta revisora que será la que se instale en la cabecera de distrito, se compondrá de el presidente municipal y dos de los candidatos que con este último hayan competido en la última elección o los dos últimos expresidentes municipales, así como cuatro personas más sorteadas entre los diez ciudadanos residentes del lugar que paguen mayor cantidad de contribuciones directas sobre inmuebles.

Esta junta hacía la declaración de diputado propietario y suplente y levantaba acta de los senadores triunfadores pero la remitía a la legislatura del Estado par que esta última, fuera quien declarará y validará al triunfador⁷⁴.

Al triunfar el movimiento constitucionalista, se presentó el problema de dar sustento distinto al poder constituido por las armas, razón que da motivo para que surja la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de

⁷¹ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE. 1978. Artículo 7 § Pág. 231

⁷² Ibid. Pág. 240

⁷³ Ibid. Artículo 1

⁷⁴ Ibid. Artículo § Pág. 242

1916⁷⁵. Esta ley establecía tres empadronadores, siendo uno de ellos el presidente de la junta empadronadora de cada sección, por otra parte la autoridad municipal designaba un instalador propietario y otro suplente, los empadronadores entregaban las boletas a los ciudadanos censados de su respectiva sección.

Por otro lado, el día de la elección, a las ocho de la mañana se presentaba el instalador junto con el suplente y el empadronador de la sección en el lugar donde estaría la casilla, y en la cual, deberían estar cuando menos nueve ciudadanos para su instalación, sino se presentaban, se mandaban traer a éstas mediante la policía y por escrito, con la finalidad de conformar la mesa con un presidente, dos secretarios y dos escrutadores (hoy se procede mediante insaculación y por sorteo). Con lo anterior se suprime el derecho que la ley de 1911 otorgaba a los partidos para que propusieran escrutadores y se regresa a como en las leyes anteriores a la de Madero, donde los miembros de la mesa son nombrados de entre los primeros ciudadanos que se presentaban.

Con la anotación anterior, se establecía la posibilidad de completar la casilla con el instalador suplente y los empadronadores de la sección, dando pie a que el proceso de selección de funcionarios de casilla (por así comenzar a denominarlos), diera paso a un control más político por parte de la autoridad municipal.

Como dato adicional, señalaríamos que la casilla se mantenía abierta hasta las tres de la tarde, lo cual modifica en un sentido, la forma de proceder dentro de las actividades de un proceso electoral y que de alguna forma, han venido variando pero que para nuestro tema no tiene importancia.

Ahora bien, con esta ley (la del *Congreso Constituyente*) se instaura un nuevo organismo: **las juntas computadoras**. Estas las componían los presidentes de las casillas de un distrito electoral que, reunidos en las cabeceras de los distritos⁷⁶, nombraban un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos escrutadores para que realizaran el cómputo general de votos y se declarara electo Diputado al que logró mayoría simple.

Continuando con las siguientes leyes, la **Ley para la Formación del Congreso Ordinario, expedida por Carranza el 6 de febrero de 1917**⁷⁷ sigue el mismo esquema que la anterior, los órganos establecidos para llevar a cabo la elección siguen sin modificaciones, sólo es en otros rubros los que si cambia como por ejemplo: se completa el sistema de elección directa que introduce Madero en 1912, ya que la elección de Presidente de la República se hace directa ya mayoría absoluta⁷⁸.

En cuanto hace a la **Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918**⁷⁹, sigue en la línea de mantener la división distrital y seccional bajo la

⁷⁵ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE. 1978. Pág.244

⁷⁶ En la actualidad la participación de los presidentes de casilla es solamente en cuando a las actividades dentro de la Jornada Electoral y en cuanto a la entrega del paquete electoral a los Consejos Distritales Electorales.

⁷⁷ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Editorial Adco. 1989. Pág. 11

⁷⁸ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE 1978 Artículos 15 y 16 Pág. 258 y artículo

⁷³ Pág. 270.

⁷⁹ Ibid. Pág 272

responsabilidad de los gobiernos locales y municipales; se crean las listas permanentes de electores manejadas por los consejos de listas electorales, consejos de distritos electorales y consejos municipales; la función de los consejos era la formación y revisión de las listas electorales, *censo o padrón*, o lo que también conocemos como *listado nominal* actualmente.

Los consejos de listas electorales⁸⁰, como autoridad máxima del padrón electoral, residían en las capitales de los estados y se integraban con nueve miembros, designados al azar, propuestos por los municipios, puesto que cada municipio tenía derecho de proponer un candidato. Lo que hoy podríamos considerar como el inicio de los primeros acuerdos de integración de organismos electorales.

Asimismo, los **consejos de distritos electorales** tenían bajo su responsabilidad el padrón y su integración era similar a las de *las juntas revisoras del padrón electoral* de que habla la ley de 1911. Es decir, el presidente municipal, dos de los ex candidatos que con él hubieran competido o dos expresidentes municipales y cuatro ciudadanos designados por insaculación. Por último los consejos municipales tenían la misma función y conformación que los consejos distritales, sólo que a nivel municipal.

En cuanto a la integración de la casilla, se establece con cinco miembros: un presidente, dos secretarios y dos escrutadores, designados entre los primeros votantes, a través de un auxiliar electoral y un instalador (lo que es el asistente electoral actualmente), los cuales eran nombrados, uno por el consejo y otro por el ayuntamiento, quienes entre sus funciones, sólo daban fe de una elección previa y por mayoría de votos entre los presentes para elegir a los funcionarios de la mesa. Es decir, se elegía a los ciudadanos para integrar la mesa de casilla en esos momentos, para que sólo el auxiliar electoral le entregara al designado presidente, la lista electoral (lo que hoy conocemos como listado nominal) y el instalador le entregaba el material (las boletas) con el cual se llevaría a cabo la real elección de los candidatos para los cargos públicos.

Una vez realizado lo anterior, ya se iniciaba el procedimiento electoral, es decir, el presidente comprobaba si el elector pertenecía a la sección, mientras el secretario anotaba la palabra *Votó* en el listado, así como en una especie de credencial que recibía con anticipación el elector para poder sufragar. Teniendo por consiguiente, que gran parte de los procedimientos que hoy se realizan en las casillas electorales actuales, como órgano y autoridad electoral que es considerada, vienen siendo el mismo desde entonces.

Por último, se siguen constituyendo las juntas computadoras, en donde se reunían los presidentes de las casillas de cada distrito electoral (deja de existir la vicepresidencia)⁸¹. Con lo que se repite el mecanismo de validación y cómputo que se ha venido señalando anteriormente, para elegir diputados y demás cargos de elección.

Pero al seguir el paso del tiempo, no se presentan modificaciones en cuanto a la conformación de los organismos durante los siguientes años, ya que las reformas y

⁸⁰ Podría ser el antecedente de lo que hoy son las Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia dentro de lo que es el Registro Federal de Electores.

⁸¹ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE. 1978. Artículos 80 y 81 Pág 282

modificaciones constitucionales y electorales (ver anexo dos) que se presentan, van encaminadas hacia el fortalecimiento de otras esferas de la legislación electoral como son los partidos políticos y los procedimientos en cuanto a la manera de realizar los comicios, es decir, los mecanismos que se llevan a cabo para una elección de forma logística.

2.3 – Período Postrevolucionario.

Este período se encuentra enmarcado por una serie de luchas que se vienen gestando por los grupos económicos y políticos que surgen a raíz de la revolución mexicana, grupos que se disputan el poder y por el cual, hace que se confronte el sistema político y de paso a plantear, una nueva legislación electoral.

La **Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946**⁸², viene a modificar completamente los mecanismos de elección, creando cierta imagen de los organismos electorales (nombre que se ha venido aplicando a los *organismo* de las anteriores legislaciones). Ya que esta ley establece un sistema de elecciones centralista y de forma novedosa para la época, pues quita a los Estados el derecho de organizar las elecciones federales, para lo cual crea la **Comisión Federal de Vigilancia Electoral** con residencia en el Distrito Federal e integrada por el Secretario de Gobernación (quien presidirá al organismo) y otro miembro del gabinete; dos miembros del Poder Legislativo, un Senador y un Diputado y dos comisionados de los partidos políticos, así como un Secretario, quien será el notario más antiguo en la profesión. Por lo que con la creación de la Comisión, se podría señalar que **se institucionalizan las elecciones** como medio para arribar al poder.

Asimismo, comenzamos apreciar el perfil que a la fecha cuentan de cierta forma los órganos electorales, puesto que **su composición a sufrido transformaciones que han obedecido más a cuestiones de poder, que a reales avances democráticos**. Ya que los organismos electorales hasta estas alturas y después de observar las anteriores legislaciones, han mostrado la tendencia de que fueron creados para establecer de cierta manera, una apropiación de estos organismos por parte de los grupos y gobiernos en el poder.

Ahora y retomando esta ley (la de 1946), la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral queda bajo la responsabilidad del Gobierno Federal, ya que además de la creación de la Comisión Federal de Vigilancia, crea las **Comisiones Locales Electorales**, una en cada capital de los Estados y Distrito Federal, así como los **Comités Electorales Distritales**, uno en cada cabecera de distrito, según el número con que cuente cada Estado (como lo es actualmente) y el **Consejo del Padrón Electoral** (como primer antecedente del actual Registro Federal de Electores).

Estos organismos se integraban por tres ciudadanos residentes de la localidad y por dos comisionados de los partidos políticos. Cabe hacer notar y como un punto de partida, que la participación ciudadana (como sinónimo de ciudadanización) dentro de

⁸² García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1988" Editorial Adeo. 1989 Pág. 12

los órganos electorales, comienza a ser convocada, ya que para la designación de los integrantes de estas comisiones, **los partidos contendientes tienen el derecho de proponer ciudadanos a este cargo, para que de común acuerdo con la Comisión Federal de Vigilancia Electoral propongan a estas personas, pero si no hay acuerdo, los nombrará la Comisión**⁸³. Asimismo, señalará a los partidos que deben de enviar comisionados a este organismo.

Lo antes señalado, debemos considerarlo como el punto de partida para ubicar la participación de la sociedad de una manera más directa para con los órganos que crea el Estado, en cuanto a los mecanismos que permiten el ascenso al poder. Aunque se podría señalar que desde el comienzo de nuestra vida independiente (como nación), la participación de la sociedad ha estado vinculada a los procesos electorales, ya que como hemos venido observando, la composición de los tipos de organismos electorales que se han creado, cuentan entre sus miembros a ciudadanos que son designados al momento o bajo ciertos procedimientos, que aunque parecen de tipo administrativo, no dejan de simbolizar un momento de importancia política.

Siendo entonces y regresando a la ley de 1946, el mismo procedimiento se utilizará para los comités distritales por parte de las comisiones locales, ya que como lo establece ésta ley en su artículo 13: "Las comisiones locales electorales tendrán las atribuciones siguientes: II. Designar a los comités electorales distritales de su circunscripción...designar sustitutos de las personas nombradas"⁸⁴, con lo que se reafirma de alguna manera el inicio de una ciudadanización dentro de los organismo electorales.

De igual forma y de acuerdo al artículo 19 de la misma ley, "los comités distritales convocarán a los partidos...a fin de que de común acuerdo propongan a las personas que deban presidir las mesas de casilla del distrito...la designación recaerá en ciudadanos residentes de la sección"⁸⁵, situación que si se interpreta, no ha cambiado más que en la forma de seleccionarlos actualmente. Lo anterior es para la designación de funcionarios de casillas, ya que en lo referente al cómputo de los votos, estos se seguían realizando por las juntas computadoras originadas en la ley de Carranza de 1917.

Cabe señalar que la *Comisión Federal de Vigilancia Electoral* tenía la facultad de instalar el *Consejo del Padrón Electoral*, que se integraba con el Director General de Estadística, quien además presidía este consejo. El Director General de Población y el Director General de Correos; realizaba además la calendarización de las funciones de las Comisiones y Comités Electorales, por lo que esta estructura va a prevalecer en todo momento.

⁸³ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE. 1978. Págs. 332-33 art. 11 "se integrarán con tres ciudadanos en pleno uso de sus derechos cívicos, residentes en el Estado, que tengan modo honesto de vivir, no desempeñen cargo público, de reconocida probidad y de cultura bastante para el desempeño de sus funciones" y art. 12 "para la designación de las Comisiones Locales, la Comisión Federal convocará a los partidos...a fin de que, por común acuerdo entre todos, propongan a las personas que deban integrarlas". Circunstancias que si observamos, hoy se han realizado para designar a los Consejeros Ciudadanos en el Consejo General del IFE y de éste, para la conformación de sus órganos inferiores.

⁸⁴ *Ibid.* Pág. 333

⁸⁵ *Ibid.* Pág. 335

Por otra parte, la **reforma de 1949**, que decreta la modificación a diversos artículos, toca sólo aspectos relacionados con los partidos políticos así como la prohibición de figurar como candidatos a puestos de elección de parte de los miembros integrantes de las comisiones y comités electorales, salvo se separen de su cargo con anticipación, situación que se ha mantenido actualmente y que por lo regular con 6 meses antes.

Por lo que se refiere a los integrantes de los órganos electorales, sólo se menciona que el Secretario de las Comisiones y Comités, ya no será el más antiguo en el servicio del notariado, sino que las propias comisiones designen entre los que tengan más de diez años en tal ejercicio.

Más sin embargo, la Ley del 4 de diciembre de 1951, que aunque retoma aspectos de la anterior ley, realiza sólo algunas modificaciones. Siendo estas y de acuerdo a esta ley, el que sólo deja a un comisionado del ejecutivo, que es el Secretario de Gobernación, mantiene a los dos de poder legislativo; un diputado y un senador y se aumenta a tres el número de representantes de los partidos políticos (de los más significativos), conservando la figura del Secretario.

Asimismo, en las comisiones locales y distritales se suprimen los comisionados de partido, con lo que se centralizó aún más la autoridad, quedando integrados únicamente por los tres miembros (tanto propietarios como suplentes) designados por la Comisión Federal⁸⁶ y con representantes de los partidos con voz pero sin voto⁸⁷. Para el caso del Secretario, este será designado entre sus miembros y no, como se venía observando, en algún notario. De igual manera se suprimen las Juntas Computadoras de distrito, instauradas desde 1917, y que se integraban con los presidentes de las casillas para realizar los cómputos, ahora, era el Comité Distrital Electoral quien lo realizaba.

Con esta ley y a partir de ese momento, al organismo se le denominará **"Federal Electoral"**⁸⁸. Asimismo en lugar del *Consejo del Padrón Electoral*, se crea el **Registro Nacional de Electores** (segundo antecedente del actual Registro Federal de Electores), integrado de la forma como lo conocemos y dotado con el rango de organismo electoral, ya que se integra sólo por representantes de partido y autoridades electorales.

La Reforma de 1954⁸⁹, que decreta diversos artículos a la Ley Federal Electoral, expresa pocos cambios en materia de organismos electorales, pero es digno de señalarse esta fecha, ya que da paso a un acontecimiento de trascendental importancia, puesto que se otorga el voto a las mujeres. Dando con ello, un paso substancial el Estado al permitir la participación de las mujeres en los asuntos públicos, lo cual, será bien visto.

⁸⁶ Se comenta que la Comisión Federal Electoral era la encargada de realizar todas las designaciones en los cargos para las Comisiones Locales y Comités Distritales Electorales, pero para el caso de los Comités Distritales, aceptaba propuestas de ciudadanos para cubrir esos puestos, por parte de las Comisiones Locales.

⁸⁷ En la ley electoral de 1946 en su artículo 14, señala que cuando menos para tomar sus decisiones, se contará con tres de sus miembros y que la votación será por mayoría, lo que significaría que contaban con voto en aquel entonces los partidos políticos.

⁸⁸ Serrano Migallón, Fernando. *Legislación Electoral Mexicana: Génesis e Integración* Editorial Porrúa. 1991 Pág. 66

⁸⁹ García Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977* Gaceta Informativa CFE 1978. Pág. 428

Ahora volviendo a las modificaciones que se presentan, se señala que las divisiones electorales seccionales (un máximo de 1200 y un mínimo de 100 personas por sección) las comenzará a realizar la Dirección del Registro Nacional de Electores, por lo que los distritos electorales dejan de hacerlo, tal como se venía plasmando en anteriores leyes referentes a la materia.

Por otra parte y sólo en lo que concierne a las funciones de los presidentes de casilla, se modifica el hecho de que los documentos (copias de las actas) que elaboran durante una elección dentro de la casilla, los conservaran estas personas (actualmente eso queda prohibido). Siendo entonces que las modificaciones de la reforma de 1954, se dan sólo en áreas de procedimientos logísticos para con el proceso electoral y partidos políticos.

Con la **Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de diciembre de 1963**⁹⁰ se mantienen las formas de conformar las comisiones electorales, tanto en su figura federal, local como distrital. Por lo que se refiere a la manera de calificar la elección, la Cámara de Diputados calificará la elección de sus propios miembros, lo que será referente para los diputados por el principio de representación proporcional. Ya que al igual que la reforma del 54, se dan las modificaciones en áreas ajenas a la conformación de los órganos, por lo que su adecuación obedece a los procedimientos y a los partidos políticos para la realización del proceso electoral.

Por lo que se refiere al **Decreto que Reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal del 29 de enero de 1970**⁹¹, esta sigue el mismo camino que sus dos antecesoras, ya que **no modifica la conformación de los organismos electorales** que se han venido utilizando desde la ley electoral de 1946, es decir, desde que se establece la institucionalización de las elecciones.

Puesto que sus reformas van encaminadas solamente a los procedimientos en cuanto a la forma en que se realizan los cómputos en las casillas, los tiempos de registro de candidatos a los distintos puestos de elección por parte de los partidos políticos ante los órganos electorales designados para tal efecto y, lo referente al registro de ciudadanos ante el Registro Nacional de Electores. Así como también se da el hecho de que estas reformas señalan adecuaciones a la documentación electoral, concretamente a las boletas electorales.

Ahora en cuanto a lo que se establece en la **Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973**⁹², esta cambia de denominación en cuanto a la manera de pronunciarla, ya que pasa a ser *Federal Electoral*, puesto que el ámbito que cubría era *Federal* como área de influencia, y el *Electoral* como materia a desarrollar. Así lo señaló Luis Echeverría Álvarez en un discurso referente a la ley. "La primera modificación se refiere al nombre del ordenamiento. El texto en vigor, en contra de la técnica legislativa tradicional, coloca el concepto 'Federal' en último término, propiciando constantes confusiones e incluso mantiene una contradicción con la denominación que la propia ley les asigna a los organismos electorales. La ley -como otras de su especie- debe

⁹⁰ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE, 1978 Pág. 438

⁹¹ Ibid. Pág. 443

⁹² Ibid. Pág. 449

contener primeramente la definición de su ámbito de validez y a continuación la de la materia; es, pues, una Ley Federal Electoral⁹³.

Por otra parte, se establece la **coparticipación del Estado, los Ciudadanos y los Partidos Políticos en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral ya de una forma directa**. Puesto que en las anteriores leyes, se considera a los ciudadanos (como partícipes) pero aún no se establecía su corresponsabilidad de una manera tan manifiesta como lo señala esta ley de 1973 en su artículo 41⁹⁴.

En cuanto a la integración de los órganos electorales, mantiene su estructura nominal, es decir, un Presidente (que sigue siendo el Secretario de Gobernación), un Diputado, un Senador en representación del Poder Legislativo y un representante por cada Partido Político acreditado ante el presidente de la Comisión Federal Electoral, y por último un Secretario, que será un notario público con diez años en la profesión y designado por la propia Comisión.

De igual manera se integran las Comisiones Locales y Comités Distritales, con tres comisionados, entre propietarios y suplentes, designados por la Comisión Federal Electoral. Siendo presidente el que la propia comisión señalará, pero en cuanto al Secretario, se da una modificación, ya que antes era un notario público y lo designaba la comisión local o distrital en su seno. Posteriormente, con otra modificación, el secretario no necesariamente sería notario, pero sería designado de entre los miembros de la propia comisión, pudiendo ahora ser cualquiera.

Con esta nueva reforma el secretario surgiría de entre los miembros que la Comisión Federal haya nombrado para esas comisiones y comités electorales, aunque la ley les siga otorgando la facultad de elegirlo en los senos de esas comisiones.

Se comenta que se sigue considerando entre los requisitos, los que hoy de alguna manera reflejan aquellos que se necesitan para ser consejero ciudadano (o electoral), razón por lo que, da motivo a suponer que se dan los inicios de una ciudadanización, sólo que quizás, para esos momentos no se interpretaría de esa manera.

Por otra parte, se establece que para efectos de asistencia y validez de las sesiones, dentro de los órganos electorales, es necesario cuando menos la presencia de cuatro miembros y de entre ellos, deberán de estar tanto el presidente como uno de los designados por la Comisión Federal y que las decisiones se tomarán por mayoría.

Se señala lo antecedente en razón de que en las reformas a la ley electoral de 1954, en su artículo 20⁹⁵, se les retira el voto a los representantes de partido ante los órganos electorales, pero manteniéndoles se derecho de voz. Ahora con esta ley (1973), se les restituye de nuevo el voto como derecho⁹⁶.

⁹³ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana, 1812-1968" Editorial Aedo, 1989. Pág. 14

⁹⁴ Ibid. Pág. 283

⁹⁵ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE 1978 Pág. 429 art. 20 "los representantes de los partidos tienen derecho a concurrir a todas las sesiones que celebre el comité ante el cual estén acreditados y podrán intervenir, sin voto."

⁹⁶ Ibid. Pág. 456 art. 29 "los partidos políticos nacionales tienen el derecho y la obligación de integrarse a la Comisión Federal Electoral, mediante un comisionado con voz y voto".

En cuanto a la conformación de las casillas electorales, no se dan modificaciones sustanciales en el número de integrantes para desarrollar los trabajos, lo que sigue prevaleciendo, y desde anteriores leyes, es que los partidos tienen la posibilidad de proponer personas para integrar dichas casillas⁹⁷, lo que en la actualidad no sucede, sólo se integran mediante insaculación, con capacitación previa y una designación en los cargos de acuerdo al nivel escolar que tengan.

Ahora, en la **Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) del 28 de diciembre de 1977**⁹⁸ señala puntualmente que el proceso electoral lo conforman acciones, tareas y actividades en las cuales participan los organismos político-electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, distribuyendo dicha participación en los cuatro niveles destinados a las actividades electorales. Siendo estas en su siguiente conformación:

La Comisión Federal Electoral continúa con el Secretario de Gobernación al frente como Presidente; un Diputado y un Senador por el Poder Legislativo, pero en cuanto al Secretario, se establece que seguirá siendo un notario, pero ahora, se elegirá bajo una tema propuesta por el Colegio de Notarios y donde sólo la Comisión Federal designará a quien funja como su secretario. Teniéndose con lo anterior, otra modificación a la forma de realizar las integraciones de los órganos comiciales.

Asimismo, aparecen los partidos políticos con registro condicionado, con lo que se abrió una nueva modalidad de participación electoral, que aunque sus representantes formaban parte del órgano electoral, estos no tenían voto⁹⁹. Siendo entonces que los únicos partidos que contaban con voto, eran los de registro nacional.

Cabe señalar que los partidos políticos han venido realizando una participación constante dentro de la conformación de los órganos electorales, a tal grado, que sin ellos, no tendría razón de ser la existencia de dichos organismos.

Pero ahora, es menester aclarar que su participación ha tenido altibajos durante la historia de nuestro país, dentro de las contiendas electorales. Por lo que en razón de ello y sin querer adentrarnos demasiado en este tema, señalaremos que los partidos políticos han sufrido distintas modificaciones para estar dentro de los órganos electorales, siendo la más significativa, su derecho a intervenir en las decisiones, ya que se les ha otorgado el voto en las deliberaciones dentro de los consejos electorales en algunas ocasiones y en otras, se les ha retirado el mismo derecho¹⁰⁰.

Esta ley (la LFOPPE) establece la figura de Secretario Técnico que junto con el Director del Registro Nacional de Electores, concurrirían a las sesiones sólo con voz. Para ello, señala, que acudirían la mayoría de sus integrantes con voz y voto, y que se reunirían por lo menos dos veces al mes.

⁹⁷ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa CFE, 1978 Pág. 469 art. 70 "con el objeto de integrar las mesas directivas de casilla, los partidos políticos que participen en las elecciones dentro del distrito respectivo, propondrán al comité distrital...por conducto de sus comisionados, un presidente, un secretario y dos escrutadores, y los suplentes respectivos"

⁹⁸ Ibid, Pág. 506

⁹⁹ Ibid. Pág. 523 art. 78 "los comisionados de los partidos con registro condicionado también formaran parte de la Comisión Federal Electoral, pero sólo tendrán voz..."

¹⁰⁰ Como de una reforma o modificación a la ley electoral de un gobierno a otro, el derecho del voto a los partidos políticos aparece en una ley y desaparece en otra

Asimismo establece ciertas "normas y procedimientos a los que se sujetará la designación por insaculación, de los integrantes de las comisiones locales y comités distritales electorales", así como el "resolver sobre las peticiones y consultas que le sometan los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de los organismos electorales"¹⁰¹.

Con lo anterior, consideramos que de nueva cuenta se da otro indicio de lo que hoy conocemos como ciudadanización de los organismos electorales, ya que en una primera interpretación, al señalar que se **sujetará la designación por insaculación de los integrantes de las comisiones**, estas se conformaran con ciudadanos de manera aleatoria. Es decir, no existen propuestas determinadas para ocupar dichos cargos o lo que también podríamos interpretar como un sorteo ciudadano para participar (integrar) en dichos órganos.

¿Porqué esa interpretación?. Por el sentido que establece la fracción XXIII del artículo 82 de la LFOPE, ya que su espíritu da a entender una posición de consideración a observaciones realizadas por aquellos interesados en que la integración y funcionamiento de los órganos electorales tenga una validez e imparcialidad.

En cuanto al nombramiento de otros integrantes de la comisión, es el presidente de ésta (el Secretario de Gobernación) el que cuenta con la facultad de designar al Secretario Técnico, y al Director y al Secretario General del Registro Nacional de Electores¹⁰². Razón que motiva el que sean considerados como elementos dependientes del gobierno y lo cual motivó que se interpretará que estos funcionarios eran parciales (por la supuesta relación PRI-Gobierno).

Por otra parte y en lo que se refiere a las Comisiones Locales y Comités Distritales, en el primer caso, se establece que se integrarán con cuatro comisionados (se aumenta uno más en referencia a leyes anteriores), que serán designados mediante insaculación de la lista que previene el artículo 116 inciso b) de esta ley (LFOPE)¹⁰³ así como un representante por partido político nacional y por partido condicionado.

Se comenta que los miembros de una comisión local tienen que cubrir algunos requisitos como ser: "nativo de la entidad o con residencia no menor de un año, tener un modo honesto de vivir, no desempeñar cargo o empleo público, de reconocida probidad y poseer la experiencia y los conocimientos suficientes para desempeñar adecuadamente sus respectivas funciones"¹⁰⁴.

¹⁰¹ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE. 1978 Pág 525 art. 82 fracciones XI y XXIII.

¹⁰² García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1988" Editorial Adeo. 1989. Pág. 303

¹⁰³ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" Gaceta Informativa, CFE. 1978. Pág 535. Art. 116 "El comité técnico y de vigilancia deberá... inciso b) formular las listas de candidatos a insacular a que se refiere la fracción I del artículo 97". Pág 531 art. 97 "La Comisión Federal Electoral designará a los comisionados a que se refieren los artículos 86 (comisiones locales) y 93 (comités distritales) de esta ley, mediante insaculación de las listas...fracción I. El comité técnico y de vigilancia del Registro Nacional de Electores a que se refiere el artículo 113, elaborará las listas de candidatos propietarios y suplentes a insacular para integrar las comisiones locales y distritales, las listas se acompañan con lo datos personales (currículum) de sus componentes".

¹⁰⁴ Ibid. Pág. 527 art. 87

Los mismos requisitos y composición tendrán los comités distritales electorales, a reserva de que con el secretario no especifica que sea notario, sólo que tenga los conocimientos técnico-jurídicos para el cargo.

En lo concerniente a la integración de casillas, el comité distrital es ahora el único quien designa ciudadanos para las mesas directivas, ya no toma en cuenta la opinión de los partidos sobre las propuestas que estos le presentaban. Ahora considera solamente las observaciones que sobre dicha integración le presentan al comité.

Por otro lado, el Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987 (antecedente del actual COFIPE), define jerárquica y jurídicamente, los órganos electorales para el desarrollo y vigilancia del proceso electoral señalándolo de la siguiente manera:

"Corresponde a las autoridades Federales, Estatales y Municipales y a la Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales y Mesas de casilla"¹⁰⁵.

Asimismo dentro de este mismo ordenamiento electoral, en la parte que habla sobre el proceso y sus organismos, establece que dentro de la etapa preparatoria se dará la designación, integración e instalación de las comisiones locales y distritales¹⁰⁶. De igual forma se establece otra figura que actuará dentro de los propios organismos, pero su desempeño es de tipo administrativo-electoral, esta figura es denominada auxiliares electorales¹⁰⁷, los cuáles serán nombrados por las propias comisiones.

Se mantiene estructural y jerárquicamente como se ha venido plasmando en leyes anteriores, los cuatro niveles jerárquicos dentro de los órganos comiciales; con la salvedad de que en lo referente a los partidos políticos, se establece una importante modificación, ya que la representatividad partidista dentro de estos cuerpos colegiados, varía.

Es decir, tal como establece el artículo 165 del Código Electoral (1987), la distribución de los representantes de partido estaría dispuesta a la siguiente forma:¹⁰⁸

- Un comisionado por cada Partido Político que tenga hasta 3% de la votación nacional efectiva¹⁰⁹ para la elección de Diputados por Mayoría Relativa (conocido también como diputados de distrito).
- Un comisionado adicional para los partidos que hubieren obtenido más del 3% y hasta el 6% de la votación nacional.

¹⁰⁵ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1988" Editorial Aedo. 1989 Pág. 321

¹⁰⁶ Código Federal Electoral 1987. Art. 152 "La etapa preparatoria de la elección comprende: Fracción IV. La designación de los ciudadanos para integrar las comisiones locales y comités distritales electorales. Fracción V. La instalación de las Comisiones Locales y Comités Distritales

¹⁰⁷ Lo que conocemos como asistentes electorales o apoyo técnico-administrativo dentro de los trabajos que realizan los órganos electorales para el desarrollo del proceso electoral, dichos auxiliares están fundados en el Código Federal Electoral en su art. 159 fracción XII

¹⁰⁸ García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1988" Editorial Aedo, 1989. Pág. 335

¹⁰⁹ COFIPE 1994 Art. 12.2 "...se entiende por votación nacional emitida (efectiva), la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5% y los votos nulos".

- Cada Partido que hubiere obtenido más de 6% de la votación nacional, tendrá derecho a tantos comisionados como veces contenga su porcentaje el 3% de la votación.
- Ningún Partido tendrá derecho a acreditar más de 16 comisionados.
- Todos los comisionados tendrán todos los derechos, incluyendo el de voto.
- Por cada comisionado propietario habrá un suplente.

Por otra parte, esta Ley maneja que dentro de la Comisión Federal Electoral se integrarán subcomisiones que consideren necesarias, como hoy se pueden dar dentro del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como de cuidar la debida integración y funcionamiento de las Comisiones Locales y Distritales Electorales.

Motivo que permitió al Presidente de la Comisión y desde su cúpula, designar primero al Secretario Técnico de la Comisión Federal Electoral y al Secretario General del Registro Nacional de Electores. Aquí cabe la pena comentar que lo anterior dio motivo a que se pensara que existían dos instituciones paralelas, es decir, la Comisión Federal Electoral por un lado y el Registro Nacional de Electores por el otro.

Asimismo, el poder de designación que le otorga esta ley al Presidente de la Comisión Federal, para nombrar comisionados presidente y secretario tanto de órganos locales como distritales electorales¹¹⁰. Dándoles a los partidos políticos una pequeña posibilidad de impugnación sobre dichos nombramientos, y sólo en caso de destitución, es el presidente el único que hará un nuevo nombramiento.

En lo que respecta a las comisiones locales, estas de igual manera se integraran con un comisionado presidente y un secretario (designados) y por comisionados (representantes) de partido de acuerdo a como establece el art. 165 del Código en la materia. Aquí cabe establecer que tanto en la Comisión Federal, en el Comité Distrital como en la Comisión Local, aquellos partidos que tuvieran más de dos representantes, podían nombrar a alguno de ellos con el carácter de representante común¹¹¹.

Por otra parte y con relación a nuestro tema, se continúan perfilando las características que deberían cubrir los ciudadanos, es decir, nativos de la entidad o con residencia en la misma, no tener cargo público, de reconocida probidad pero se establece nuevamente el *requisito de experiencia*¹¹² para desempeñar adecuadamente el cargo, con ello, a la ciudadanía se le empieza a encauzar. Pero el sistema político mantiene una puerta abierta para que al momento de realizar las designaciones en los organismos electorales, el presidente de la comisión, tenga elementos para volver selectivo a dichos miembros.

¹¹⁰ Código Federal Electoral 1987 Art. 171 fracciones II y VII.

¹¹¹ Dicho Comisionado tendría en sí la representatividad oficial del Partido, que aunque existan más de dos representantes por el mismo, se debe dar esa clasificación a alguno de ellos.

¹¹² Código Federal Electoral 1987 Art. 179 "...para ser miembro de la Comisión Local, se requiere...ser de reconocida probidad y poseer la experiencia y los conocimientos...", al igual que en la LFOOPE.

De igual forma en los distritos electorales se dan algunos cambios de una ley (LFOPPE) a otra (Código Federal) siendo estos

- Antes eran cuatro (presidente, secretario y dos vocales) designados mediante insaculación, con esta ley, sólo son presidente y secretario, designados directamente.
- Los Partidos Políticos tienen representantes, aunque se dan dos circunstancias. 1) antes sólo tenían voz y voto los partidos nacionales, los condicionados sólo voz, ahora (al parecer, porque no lo aclara bien la ley) todos tienen voto, y 2) la representación partidista variará en cuanto a sus elementos, es decir, antes era uno por partido, ahora, tendrán estos de acuerdo al porcentaje de la votación obtenida.
- En cuanto a los requisitos, se establece que en el primer caso, se realiza la designación del presidente, secretario y dos vocales por la comisión (como órgano colegiado), pero en el segundo, la designación del presidente y del secretario es directa por el presidente de la Comisión Federal (como facultad). Por lo que respecta a los demás requisitos, estos prevalecen.
- En cuanto a las facultades o funciones, los comités distritales en la primera ley (LFOPPE) les daba la atribución de designar a funcionarios de casilla. Con el Código Federal les establecía: por un lado, insacular a los escrutadores para formar parte de la casilla y por otro, al presidente del Comité Distrital, la facultad de designar al presidente y secretario de casilla.

Cabe hacer la aclaración que el código federal electoral viene a transformar tanto de fondo como de forma cuestiones que desde la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se mantenían, ya que de una ley a otra existen diez años de diferencia. Asimismo, este nuevo ordenamiento electoral establece (como ninguno de sus antecesores) abiertamente una capacitación¹¹³ para los funcionarios de casilla, previa a la elección con el objeto de que estos últimos, realicen un buen desempeño.

Cada ley electoral ha respondido a las exigencias democráticas de su tiempo y de una sociedad en proceso de desarrollo, por lo que las disposiciones en lo referente a los órganos electorales que se han compuesto, no tienen un sentido abstracto, sino han formado parte de un todo.

Siendo entonces, que durante el transcurso de nuestra historia y en todos aquellos acontecimientos que la han formado, han llevado a moldear el desarrollo político y democrático de nuestra Nación. Ya que la democracia es el tipo de régimen político (y por el cual se está en su búsqueda) que permita el relevo de los gobiernos sin violencia, proporcionando un nuevo tipo de enfoque sobre la eficiencia y eficacia de los sistemas democráticos.

¹¹³ Código Federal Electoral 1987, Art. 197. "Los comités distritales tomarán las medidas necesarias, a fin de que los ciudadanos designados para integrar las mesas directivas de casilla reciban, con la anticipación debida al día de la elección, la capacitación necesaria para el desempeño de sus tareas".

Finalmente, durante este siglo, las adecuaciones constitucionales y electorales obedecieron en gran parte a ese perfeccionamiento del régimen, estableciendo cada vez, reglas más claras y participativas (anexo 3) pero no por ello, aún sin el control gubernamental. Lo que llevo en los últimos tiempos, a que surgiera de entre la misma sociedad y los grupos políticos que dentro de ella confluyen, a establecer un reconocimiento más amplio a las libertades y derechos ciudadanos como punto de partida que la democracia política debe tener.

2.4 – La Reforma Electoral de 1989, como marco de creación a la participación de los Consejeros Ciudadanos en los órganos Electorales.

El debate sobre la composición de los órganos electorales se ha colocado en el centro del litigio político luego de la experiencia de 1988, lo anterior se da sobre la base de que previo a esa fecha, los organismos electorales encargados de la preparación y vigilancia de las elecciones sufren cambios, pero si se observa bien no fueron democráticos, puesto que para las elecciones federales presidenciales de 1988, el PRI contó con 16 representantes¹¹⁴ y no sólo eso, el partido oficial tenía mas votos que el conjunto de los representantes partidistas y estatales¹¹⁵. Por ello, no es de sorprenderse entonces , la carga de desconfianza y de parcialidad en que estuvo envuelta la elección de 1988.

Siendo entonces que en México las elecciones federales han sido cuestionadas en diversos aspectos de su organización. Un señalamiento constante sobre las elecciones efectuadas en fechas anteriores a la existencia del Instituto Federal Electoral, era que los funcionarios en quienes se depositaba la responsabilidad de la realización y supervisión de las elecciones y los representantes del PRI, tenían el control de todas las instancias electorales, desde la desaparecida Comisión Federal hasta las casillas donde se depositaban los votos.

En 1988, los resultados electorales motivaron una severa crítica a los órganos electorales sobre todo a los responsables de contar los votos, acrecentándose la desconfianza en el sistema electoral mexicano en su conjunto. Frente a esta situación la respuesta gubernamental se concreto en un Acuerdo Nacional para la ampliación de la vida democrática y en una consulta pública en materia constitucional entre 1989 y 1990, culminando en un proceso de reformas constitucionales y electorales, cuyos resultados fueron la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), como la autoridad responsable de organizar las elecciones federales y una nueva legislación electoral contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

La creación del Instituto Federal Electoral llevó a la desparcialización o lo que se conoce como Ciudadanización de los órganos electorales, ya que los dotó de mayor autonomía tanto en su estructura como en su funcionamiento, lo que le dio una operación política de suma importancia.

¹¹⁴ Aguirre, Pedro. Woldenberg, José. "Una Reforma Electoral para la Democracia" Instituto de Estudios para la Transición Democrática. A.C. 1995 Pág. 11

¹¹⁵ El Ejecutivo y el Legislativo junto con el resto de los partidos tenían 15 asientos en la entonces Comisión Federal Electoral.

Originalmente el máximo órgano dentro del Instituto Federal Electoral (el Consejo General) se pensó equilibrado, al formar parte del mismo, personalidades sin predisposición partidista denominados Consejeros Magistrados (seis en total)¹¹⁶ propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados¹¹⁷. Por lo que el Consejo General quedaba conformado por los Magistrados, el Secretario de Gobernación (Presidente del Consejo), dos Diputados y dos Senadores (uno de mayoría y otro de primera minoría, respectivamente) y un número variable de representantes de los Partidos Políticos que se fijaría de acuerdo con la votación anterior, es decir:¹¹⁸

- Un representante de entre 1.5 y 10%.
- Dos representantes entre el 20 y 30%.
- Tres y en tope de hasta cuatro con más de 30%.

Con lo anterior, se llevaría a cabo la conformación de los organismos electorales para las elecciones federales de 1991.

Sin embargo, como señalábamos anteriormente, la reforma constitucional de 1990 toca puntos importantes para llevar a cabo esta transformación en el ámbito electoral, dichos cambios que señala la reforma constitucional los podríamos resumir de la siguiente manera:¹¹⁹

- A) Se eleva a rango constitucional la profesionalización en la prestación del Servicio Público Electoral (anteriormente, los órganos electorales eran temporales, es decir, sólo se estructuraban por el tiempo en que se llevaban los preparativos para llevar a cabo la elección).
- B) Se crea una nueva integración de los organismos electorales cuyas funciones se regirán por principios como certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo¹²⁰.
- C) Se dispone que el IFE, contará con órganos de dirección ejecutiva y técnicos (la estructura se vuelve estable sin importar los períodos electorales)

De las anteriores adecuaciones, se establecen otras más con relación a otros aspectos de índole electoral, pero que no tienen relación de fondo con nuestro estudio, por ello, no se tocan ni explican.

¹¹⁶ El Consejero Magistrado tenía que ser necesariamente abogado de profesión y son estos personajes, la primera versión ciudadana que representa a la misma ante un órgano electoral, así como el primer antecedente de lo que hoy son los llamados "Consejeros electorales"

¹¹⁷ Se podría considerar de que a pesar de representar a la ciudadanía y de haber cierta autonomía, el hecho de ser propuestos por el Presidente y aprobados por la Cámara, pudiera llevar con ello, alguna carga de compromiso.

¹¹⁸ Aguirre, Pedro. Woldenberg, José. "Una Reforma Electoral para la Democracia" IETD. Pág. 12

¹¹⁹ González Labrada, Luisa María. "La calificación de elecciones en el Sistema Electoral Mexicano" Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, UNAM, México 1994. Págs. 175-76

¹²⁰ Posteriormente sería cambiado este principio por el de Independencia, la razón es que si era elevado a rango constitucional la profesionalización, ya no era necesario que se señalara este como principio a seguir.

Por lo que se refiere a la legislación secundaria, el COFIPE fue expedido el 15 de agosto de 1990 y en él se establecieron las disposiciones que deberían observar todos los sujetos y órganos que participaran en las contiendas electorales.

Sin embargo, el COFIPE omitió la corresponsabilidad tripartita del Estado, los Partidos Políticos y los Ciudadanos a que hicieron referencia los ordenamientos precedentes, y en su lugar refirió que la organización de las elecciones es una función del Estado que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, y se cumple y perfecciona, con la participación de los ciudadanos y los Partidos Políticos Nacionales¹²¹. En lo sucesivo la responsabilidad de organizar las elecciones recae en un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que es una autoridad electoral federal.

En razón de lo anterior, es que la diferencia entre las anteriores estructuras electorales, es que ahora el organismo electoral tendría dos cuerpos (por así decirlo), uno colegiado, compuesto por los Consejos y otro técnico-administrativo, lo que son las Juntas. Por ello y sin perder la línea de nuestro estudio, trataremos de ahondar sobre el mismo.

2.4.1 – Marco Jurídico.

En los últimos quince años¹²² se han creado tres ordenamientos nuevos en materia electoral: la **Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales** (1978), el **Código Federal Electoral** (1986), y el **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales** (1990).

Todas ellas estuvieron precedidas de reformas constitucionales en la materia y que fueron el techo para el desarrollo de las normas reglamentarias.

Las reformas en conjunto nos hablan de un proceso que da cuenta de la emergencia de un sistema que en la esfera electoral, reclama una normatividad que garantice equidad e imparcialidad a lo largo de la contienda. Es decir, en los últimos lustros México ha vivido una transformación constante y acelerada de su sistema de partidos (donde se han creado y desaparecido) y de su vida electoral. **En el curso de estas décadas hemos transitado de un partido predominante a un sistema pluripartidista.**

Simultáneamente hemos pasado de una vida electoral incipiente a una etapa más avanzada, donde procesos comiciales intensamente competidos, se constituyen en la fuente fundamental de legitimidad para las diferentes ordenes de gobierno¹²³. Por ello, se hace necesario una normatividad democrática que de certidumbre y confianza a

¹²¹ COFIPE comentado 1991. Pág. 36

¹²² Se toma como base la fecha de nuestro tema de estudio que es 1995, por lo que a partir de ella y de manera retrospectiva, se señalan los quince años.

¹²³ Aquí se comenta que a partir de la elección presidencial de Carlos Salinas de Gortari, México y más la ciudadanía, comienza a mostrar un cambio de actitud, pasando de ser observadora y pasiva, a una ciudadanía que sale a manifestarse a las calles por un fin de cosas no sólo de índole electoral.

todos los actores políticos y sea el sustento de una vida política pacífica y de una intensa participación ciudadana.

Siendo entonces que con las reformas constitucionales y al código electoral, se ha avanzado en el establecimiento de una legislación moderna, se ha instituido órganos cada vez más profesionales e imparciales y se han adoptado instrumentos técnicos de alta confiabilidad (la credencial de elector por ejemplo). Y porque el perfil de la reforma (1990), consistía en incrementar la credibilidad ciudadana en los procesos electorales, sin abandonar con ello, el control sobre la institucionalidad encargada de organizarlos.

2.4.1.1 – Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..

El punto de partida fundamental para examinar el tema de las elecciones esta en el artículo 41 constitucional, ya que establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo publico autónomo, dándole potestad y responsabilidad al Estado para garantizar la realización de elecciones periódicas, libres y justas, y renovar con ello los poderes públicos sujetos al voto popular.

El mandato constitucional de otorgar autonomía al órgano electoral, contribuye a incrementar la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad en la conducción de los procesos electorales.

Lo anterior, se da por el cambio necesario que se requería en las instituciones jurídicas electorales preestablecidas, pues estos cambios responden a los tiempos más recientes donde las circunstancias sociales y políticas fueron condicionando una nueva actitud de apertura más democrática. Puesto que (recordemos) la integración de los órganos electorales, se establecía con la participación de los poderes ejecutivo y legislativo, lo cual, y a pesar de los cambios, seguía influyendo de manera decisiva¹²⁴.

Siendo entonces que, y a pesar de que el Código Federal Electoral contaba con apenas tres años de vida, la revisión de la normatividad electoral se volvió una de las figuras pendientes de la agenda política.

La reforma electoral era indispensable, pues los partidos políticos no estaban dispuestos a llegar a la siguiente elección con reglas insatisfactorias que no garantizaban la imparcialidad, ni la transparencia ni la equidad que demandaban los procesos comiciales de un sistema democrático.

El proceso de modificación constitucional se inicio en octubre de 1989 y resulto una novedad el hecho de que la iniciativa no provino del Ejecutivo, sino del poder Legislativo, y fueron los partidos políticos los que figuran como actores principales en este proceso de reforma. Para que el proceso de reforma constitucional pudiera operar, era necesaria la confluencia del PRI con algunas de las dos fuerzas significativas en la

¹²⁴ En la Constitución Política, en su artículo 41 establece "la organización de las elecciones federales es una función estatal...cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión."

Cámara de Diputados, con el PAN o con el recién fundado PRD, pues el primero no tenía la mayoría en la cámara para modificar la Constitución Política.

A la presentación de las iniciativas de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, le siguió las llamadas "Reuniones de Consenso"¹²⁵ para identificar puntos de concordancia y discrepancia en torno a las modificaciones constitucionales en materia electoral.

Por otra parte, el mismo día en que inició su mandato, el 1º de diciembre de 1988, el Presidente Carlos Salinas de Gortari convocó a un **Acuerdo Nacional para la ampliación de nuestra vida democrática**¹²⁶ que es la base de la modernización del país. En ese acuerdo se señala que "los objetivos y espíritu de nuestra democracia van más allá del sufragio, pero lo incluyen de manera sustancial. El respeto 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 búsqueda de la Libertad y Justicia. El ejecutivo está empeñado en perfeccionar los métodos y procedimientos, de manera que se asegure la fiel expresión de la voluntad popular"¹²⁷.

Palabras que en esencia forjaron la condición para la ciudadanización tanto de los organismos electorales, como de los procedimientos logísticos y procesales de las elecciones. Este acuerdo propone a la sociedad algunas bases:¹²⁸

- Avanzar mediante el diálogo abierto, en el perfeccionamiento de los procesos y procedimientos electorales.
- Asegurar el respeto irrestricto a la voluntad popular expresada en las elecciones.
- Vigilar la legalidad de los procesos electorales con una mayor y mejor participación de los Partidos Políticos.

Como se observa, de este acuerdo se derivan ciertas posiciones que a la postre irían transformando las características y formas de realizar nuevas elecciones. En el espíritu del acuerdo, la Comisión Federal Electoral y el Congreso de la Unión, llamarían a audiencias públicas para recoger la opinión de la ciudadanía respecto a las reformas del texto constitucional que se necesitaban y las que afectarían a otros ordenamientos legales, y el contenido de un nuevo código electoral.

Las audiencias se celebraron entre el 12 de febrero y el 26 de abril de 1989, el 27 de junio, el Congreso de la Unión convocó a un período extraordinario de sesiones con el propósito de analizar las iniciativas de reformas constitucionales. Estas giraron en torno a: 1) organismos electorales, 2) calificación y contencioso electoral, 3) derechos políticos y responsabilidades, 4) integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados, 5) integración y funcionamiento de la Cámara de Senadores, y 6) partidos políticos.

¹²⁵ Lo que también abrió paso para que se dieran otro tipo de acuerdos a los que se les conoció como "concertaciones"

¹²⁶ Instituto Federal Electoral. "Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991", Compendio Pág 16

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ibid.* Pág 17

Finalmente, la reforma fue resultado de un previo acuerdo entre el PRI y el PAN, el PRD participo en las negociaciones pero al final se desvinculo de la aprobación de estos cambios constitucionales. El 16 de octubre de 1989 la mayoría calificada, conformada por el PRI y el PAN, aprobó la modificaciones constitucionales (anexo 4) con 346 votos a favor, 70 en contra y 1 abstención. En la Cámara de Senadores fueron aprobadas el 19 de octubre y publicadas en el Diario Oficial el 6 de abril de 1990.

Siendo entonces, que la reforma constitucional busco crear y establecer (institucionalmente hablando) un organismo público, el cual fuera una autoridad en el desempeño de tan importante posición, y que por lo tanto al tener rango constitucional, su desarrollo y desenvolvimiento estuviera libre de presiones. Ya que sus decisiones y la naturaleza en la que compete, trasciende en una mejor convivencia entre los que buscan el poder (cargos públicos o gobernantes) y los que quieren un beneficio del mismo (sociedad o gobernantes).

2.4.1.2 – Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El nuevo Código Electoral estaba formado al momento de su aprobación por 372 artículos, acompañados por 16 transitorios (estos últimos prevén la adecuación del ordenamiento a la realidad) y se ponían por primera vez en marcha instrumentos e instituciones electorales que debían funcionar durante el Proceso Electoral de 1991.

El 14 de agosto de 1990 se aprueba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de seis partidos representados en la Cámara de Diputados, cinco partidos (PAN, PRI, PPS, PARM y PFCRN) votaron a favor del nuevo código. El Senado de la República ratifica la nueva legislación electoral, publicándose el 15 de agosto de 1990 en el Diario Oficial de la Federación.

La nueva normatividad que regularía los procesos electorales, estableció al Instituto Federal Electoral (IFE), como el encargado de la "función estatal" de organizar las elecciones, con lo que se modificó (una vez más) la tradicional estructura de los organismos electorales, heredados desde la ley de 1946. **El IFE tiene una estructura dividida, que por un lado, se considera como de dirección política** (lo que serían los Consejos) **y por otro, un sector de ejecución operativa** (los denominados órganos centrales y desconcentrados).

Por otra parte y como una de las finalidades de la reforma, ésta estableció algunos objetivos para contribuir al desarrollo de la vida democrática, a través de ciertos fines, los cuales servirían para garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, velar por que la autenticidad y efectividad del sufragio, y el promover y difundir la cultura política entre otros.

Lo anterior es resultado de todo el desarrollo electoral que en nuestro país a sucedido, ya que como se ha venido tratando, las instituciones electorales de antaño tenían muchas imperfecciones, a la vez de que les hacia falta más desenvolvimiento hacia y con la sociedad. Por otra parte, la creación del Instituto y del propio código electoral, es en función a ejercer un criterio de unidad de mando y responsabilidad de

un organismo público, que concentra integralmente lo que antes de forma dispersa realizaban diversas unidades dependientes de la Secretaría de Gobernación y de la desaparecida Comisión Federal Electoral¹²⁹. Por ello el COFIPE, establece claramente los ámbitos, estructuras, funciones, derechos y obligaciones tanto de partidos políticos, ciudadanos y autoridades electorales, así como las instancias y los mecanismos que permitan resolver conflictos que pudieran surgir dentro de una contienda electoral.

Pero la parte que nos interesa del tema y en particular del COFIPE, es lo relacionado a la **novedad relevante** del mismo, la cual **consistió en la integración de "Consejeros Ciudadanos"** en los Consejos de dirección política (locales y distritales). Razón que motivo pensar que en el terreno de los organismos electorales, el resultado final de la reforma mostró que el gobierno y el PRI estaban dispuestos a ceder en alguna medida para restituir la credibilidad a este ámbito de la organización de las elecciones, en respuesta a la deslegitimación que sufrió en 1988, pero no al grado de poner en riesgo su control sobre ellos (los órganos electivos).

2.4.2 – Mecanismos de Designación.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Instituto Federal Electoral se compone de órganos centrales y órganos desconcentrados. Los primeros son el Consejo General, la Junta General Ejecutiva (compuesta por las Direcciones Ejecutivas de área) y la Dirección General (hoy Secretaría Ejecutiva). Los segundos, se integran en Delegaciones y Subdelegaciones a través de las Juntas Ejecutivas y Consejos Locales y Distritales (32 locales y 300 distritales).

Por disposición de la ley, el Consejo General es el órgano superior de dirección del IFE, el cual está integrado¹³⁰ por un representante del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación) cuatro representantes del Poder Legislativo (2 Senadores y 2 Diputados), **se incorpora ya de forma a la estructura, la figura de los Consejeros Magistrados** (ciudadanos) y los representantes de los Partidos Políticos.

La estructura del Instituto tiene, vista de manera vertical, cinco niveles jerárquicos que se diferencian tanto por sus funciones como por los tiempos en que éstas se ejercen. En el primer nivel están los órganos centrales: el Consejo General que es su autoridad máxima; la Junta General Ejecutiva y la Dirección General¹³¹, estos órganos centrales actúan durante todo el año del proceso electoral las 24 horas, pues el Código establece que todos los días y horas son hábiles¹³².

¹²⁹ Con relación a ello, es que algunas unidades de la Secretaría de Gobernación realizaban actividades de difusión política así como de concertación de convenios con los gobiernos de los Estados en materia electoral, y en lo referente a la Comisión Federal Electoral, esta simplemente desarrollaba lo relacionado a la logística electoral.

¹³⁰ Se aclara que al momento de realizar esta tesis, la estructura del Instituto Federal Electoral y su conformación han sufrido cambios, pero por razón histórica y de tiempo del propio tema, se establecen las condiciones que se encontraban en ese momento.

¹³¹ **COFIPE 1994**, art. 22. Pero se aclara que para la siguiente reforma (1996) agrega la Presidencia del Consejo General y modifica la Dirección General por Secretaría Ejecutiva.

¹³² *Ibid.* Art. 134.1

Sigue el nivel de los 32 órganos locales, en el entender de que durante proceso electoral, funcionan como Consejos y como Juntas, y que durante año no electoral sólo como Juntas. El tercer nivel es de los 300 distritos, de igual forma como Consejo y Juntas. El cuarto nivel es el municipal, que no se ha llevado al extremo de instalar oficinas de este tipo (salvo un caso en 1994) y a él corresponden las oficinas municipales¹³³. El quinto nivel es el de las mesas directivas de casilla cuyos miembros son autoridades electorales desde que rinden protesta hasta que terminan sus funciones con la entrega del paquete electoral a los Consejos Distritales (anexo 5).

Con lo señalado en el párrafo anterior, y en relación a las casillas electorales, era esa la única forma en que se podría decir, se daba la ciudadanización de los órganos electorales. Pero de alguna forma y con todo lo desarrollado en el presente capítulo, podemos ver que **desde los orígenes de la legislación y de los organismos electorales, ha estado presente de cierta forma la ciudadanía dentro de las estructuras electivas.**

Ahora bien, los mecanismos de designación han variado, ya que a lo largo de casi toda la historia electoral, prevaleció la designación directa y selectiva, es decir, ha existido en todo momento una parte interesada en disponer quien o quienes manejarían los procesos electorales durante una elección, sean estos en una casilla (en la mayoría de los casos) o dentro de un órgano electoral.

Pero a partir de la creación del IFE, es que la ciudadanización de los órganos electorales tomó relevancia, en parte por las circunstancias de 1988 y en otra, por establecer pasos más claros y sobre todo legítimos en cuanto a la competencia electoral. Razón que lleva a que se establezca de manera clara, quien designa a los integrantes de un órgano colegiado electoral, pero sobre todo, a los consejeros magistrados. Teniendo entonces que de la siguiente manera, el código electoral (1994) maneja las designaciones:

Artículo 74¹³⁴

1. El Consejo General se integra por un Consejero del Poder Ejecutivo, cuatro Consejeros del Poder Legislativo, seis Consejeros Magistrados y representantes de Partido.
2. El Consejero del Poder Ejecutivo será el Secretario de Gobernación quien fungirá como Presidente del Consejo General (posición que se mantiene desde 1946, cuando se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral).
3. Los Consejeros del Poder Legislativo serán dos Diputados y dos Senadores...En cada Cámara la mayoría propondrá uno de esos Consejeros; el otro será propuesto por la primera minoría.
4. (...)*

¹³³ **COFIPE 1994** art. 86, I, G. La Junta General Ejecutiva podrá instalar con fines sobre todo de auxilio en la elaboración y actualización del Padrón Electoral, dichas oficinas.

¹³⁴ **COFIPE** comentado 1991, Pág. 169

* Con relación a este párrafo, no se transcribe por no tener referencia con el tema.

5. 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 (es decir, 12 candidatos; de estos la Cámara elige a seis por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes).**

B), C), D) **

E) Los Consejeros Magistrados durarán en su cargo ocho años. El Presidente de la República, en su caso, propondrá la ratificación o someterá nuevos candidatos para su elección¹³⁵.

Con lo anterior, se da un paso importante en cuanto a quien designa y propone, ya que en el proceso electoral de 1991 participaron Consejeros Magistrados propuestos por el Presidente de la República, con lo cual, y a pesar de ser elegidos por la Cámara de Diputados se podía pensar que seguía existiendo una dependencia del Ejecutivo y por tanto, no había tal imparcialidad.

Pero por otro lado y con la reforma (al COFIPE) del 18 de mayo de 1994, los partidos políticos tenían ahora la posición de proponer hasta cuatro candidatos para, con ellos, confrontar una lista con el doble a elegirse, pero en forma de fórmulas (propietario y suplente), con lo que se podría pensar de nueva cuenta que la ciudadanización no era tan fehaciente, ya que se podía interpretar como candidatos ciudadanos con camiseta partidista (posición que en la última designación de los consejeros electorales continuo).

Todo lo anterior se desarrolla en el nivel de la máxima autoridad electoral, pero que sucede para la designación de aquellos Consejeros Ciudadanos, así denominados en 1991, en los órganos locales y distritales, si de acuerdo al código electoral la integración de dichos órganos es la siguiente:

Artículo 102 (Locales) y Artículo 113 (Distritales)¹³⁶

Los Consejos Locales y Distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con dos Consejeros que serán los Vocales Ejecutivo y Secretario de la Junta Local o Distrital, seis Consejeros Ciudadanos y representantes de Partido Político. Los Vocales de Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica y, del Registro Federal de Electores, concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

¹³⁵ En el caso de los Magistrados del Proceso Electoral de 1991, todos fueron disueltos, integrándose nuevos Consejeros al Consejo General en 1994, con las reformas de ese año.

¹³⁶ Se comenta que se llegó a precisar más esta conformación dentro de los órganos electorales, ya que en 1990 señalaba a todos (incluyendo vocales) como consejeros, incluyendo el voto (aunque no dice lo contrario la ley); en 1993 con algunas reformas, se establecen nueve Consejeros Ciudadanos tanto para Consejos Locales como Distritales, aunque a estos últimos en un apartado (113.3) señala sólo seis consejeros, lo que establece una imprecisión en la ley, finalmente con la reforma del 18 de mayo de 1994, se precisa que para ambos consejos, serán seis Consejeros Ciudadanos.

** No se transcriben por no tener esencia para lo que se señala

Cabe hacer una precisión, desde el momento en que se integran estos consejos, las figuras de los vocales tanto de organización electoral, registro federal de electores, como el de capacitación electoral y educación cívica, han estado bajo diferente contexto en cuanto a su papel dentro de estos organismos, es decir, en 1990 se les consideraba consejeros y quizás por lo tanto con voz y voto. En 1994 se les convocaba sólo bajo su categoría de vocales y se les condicionó a tener sólo voz, pero para el proceso electoral de 1997 (como referencia), se llegó en su momento a cuestionar que la interpretación gramatical, como establece el artículo 3 párrafo segundo¹³⁷, de la conformación de los órganos colegiados electorales, excluían a estos vocales dentro de su propia integración, esto significó que no pertenecían como miembros del Consejo.

Pero si interpretamos el art.130¹³⁸ que dice "en las mesas de sesiones de los Consejos sólo ocuparán lugar y tomarán parte en las deliberaciones los consejeros y los representantes de los partidos políticos", lo vocales eran (en 1991) considerados consejeros pero a partir de 1994, sólo son vocales y si seguimos a la letra los artículos 102 y 113 del Código Electoral, no pertenecen como miembros del consejo pero sin embargo se sentaban y participaban en la mesa de sesiones de dichos consejos¹³⁹. Ahora, y de acuerdo al reglamento de sesiones que estableció el Consejo General en sesión extraordinaria del 14 de octubre de 1999, los vocales de organización, registro y capacitación, ya no se sentarán en la mesa de sesiones de los Consejos electorales del IFE.

Como podemos observar, la integración se establece con miembros tanto de los órganos políticos (Consejos) como de los ejecutivos (Juntas) que es en si ya una diferencia a como se integra el Consejo General. Lo anterior es importante ya que cada uno de ellos tiene diferente designación, aunque un mismo origen, es decir, en primer lugar a los Consejeros Ciudadanos los propone la Junta General Ejecutiva¹⁴⁰ como una de sus atribuciones y el Director General (como miembro de la Junta General) nombra a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales (los vocales) de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral¹⁴¹.

En otras palabras tanto los consejeros ciudadanos como los vocales surgen del órgano central de dirección llamado Junta General Ejecutiva, con la única diferencia de que son designados los consejeros ciudadanos (consejos locales) por el Consejo General, es decir, por los consejeros ciudadanos que pertenecen a este último por el hecho de que son ellos los únicos que tienen el voto de decisión.¹⁴² Para (quizás) con ello establecer así, que no hay parcialidad de estas personas que formaran parte de los Consejos Locales.

¹³⁷ COFIPE 1996 Art. 32 " La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución". Artículo 14 Constitucional, párrafo último, "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales de derecho"

¹³⁸ COFIPE comentado 1991.

¹³⁹ Ver cualquier acta de sesión de cualquier Consejo Local o Distrital del IFE en 1994 y 1997, y sin embargo, en el Consejo General no se sentaban en la mesa los Directores de Área pertenecientes a la Junta General Ejecutiva.

¹⁴⁰ COFIPE 1994 Art. 86. F) "Seleccionar a los candidatos y someter a consideración del Consejo General las propuestas de Consejeros Ciudadanos".

¹⁴¹ Ibid. Art. 82. J)

¹⁴² Ibid. Art. 82. F) "Designar...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"

Pero la cuestión no esta esencialmente ahí, ya que para que sean propuestos (como lo señala el artículo correspondiente), deben primero cubrir algunos requisitos¹⁴³, entre los cuales esta el de ser nativo o residente de la entidad, pero la pregunta es ¿si los propone la Junta General Ejecutiva, como puede seleccionar propuestas para candidatos a consejos locales y sobre todo, como el Consejo General aprueba esas designaciones si en su totalidad suman 384 ciudadanos entre propietarios y suplentes?

Nuestra primera respuesta es que alguien los tiene que seleccionar previamente, lo que nos lleva a señalar que serían las propias juntas locales quienes canalizarían dichas propuestas, pues conocen del requisito que deben tener estas personas al establecer la residencia u origen de nacimiento en la entidad como uno de esos requisitos. Pero otra pregunta sería, ¿si son consejeros ciudadanos, a quien representan?, ya que los partidos representan una línea partidista en la búsqueda del poder; los vocales representan a la institución que organiza el proceso y da reconocimiento y validez a quien gana una elección, entonces, los consejeros representarían a la ciudadanía, ¿quien sería quien los propone y designa?. Ya que según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **los que representan a la sociedad (ciudadanía) o electores (ciudadanos) son los Diputados y Senadores**¹⁴⁴. En razón de lo anterior, es que dichas designaciones ciudadanas para conformar los órganos electorales, **no tendrían es validez**.

Por otra parte, sucedería de igual forma con los consejeros ciudadanos para los consejos distritales, con la salvedad de que ahora serían los consejos locales quienes los designan¹⁴⁵, con la debida propuesta hecha por las juntas locales de cada entidad. Siendo entonces y siguiendo cierta mecánica (lógica), las propuestas las presenta la Junta Local, pero se auxilia de las Juntas Distritales, ya que sería ideal (por no decir, conveniente) que fueran de los distritos estas personas donde ejercerían sus funciones como consejeros.

¿Por qué de lo anterior?, porque si bien el código señala que deben de ser de la entidad, ¡que más valioso sería que fueran de la territorialidad del propio distrito!. Eso generaría que lo podría conocer y sería el sostén para acreditar (en parte) el requisito de contar con los conocimientos necesarios, salvo que por ello, se consideren los estudios adquiridos (académicamente hablando).

En fin, podría ser demasiado profundo el establecer de donde provienen las propuesta y como se manejan, pero eso nos llevaría mucho más tiempo y tendríamos que particularizarlo o llevarlo a ser tema específico. Por el momento sólo señalaremos como datos referentes, que una vez creado el Instituto Federal Electoral y estrenándose como una nueva Institución Electoral, el Consejo General, una vez presentadas las propuestas por el Director General, designo a los 384 Consejeros

¹⁴³ COFIPE 1994 Art. 103

¹⁴⁴ Constitución Política EUM. Art. 51 "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación"; Art. 52 "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria..." Art. 56 "La Cámara de Senadores...serán elegidos por el principio de votación mayoritaria".

¹⁴⁵ COFIPE 1994 art. 105. C) "Designar...por mayoría absoluta, a los consejeros que integren los consejos distritales...con base en las propuestas que al efecto haga la Junta Local Ejecutiva".

Ciudadanos¹⁴⁶ entre propietarios y suplentes, para que el 28 de enero de 1991 se instalaran los 32 Consejos Locales en cada entidad.

Después de nombrados los vocales de las 300 Juntas Distritales Ejecutivas, se llevaron a cabo la instalación de éstas en la tercera semana de febrero de 1991, posterior a ello, se nombraron a 3,600 Consejeros Ciudadanos¹⁴⁷ entre propietarios y suplentes que integrarían los 300 Consejos Distritales del país.

Finalmente las designaciones de los vocales, se realizaron por un procedimiento administrativo, el cual lo regula el Estatuto del propio Instituto y el Código, otorgando facultades expresas y precisas al Director General (hoy Secretario Ejecutivo).

Cabe aclarar que con las siguientes reformas (1996), el COFIPE establece que para ser Consejero Ciudadano se requieren dos años de residencia en la entidad, lo que no estaba precisado en las reformas de 1994 y anteriores.

2.4.3 – Facultades de los Consejeros Ciudadanos.

Una vez que han sido designados y por lo tanto notificados de su responsabilidad (que muchos no la entienden), se disponen a entrar en funciones. Pero cabe señalar desde un principio, que como se advierte en el espíritu de la nueva ley electoral, por lo recientemente reformada, se busca que estos *funcionarios** reunieran características que no permitan poner en tela de juicio la honorabilidad de la misma (más a parte la legitimidad del órgano y su estructura), pues recordemos que la participación ciudadana fue concebida como un factor de equilibrio entre las posiciones que asumieron los representantes de los partidos políticos.

Siendo así, que el código establece que los Consejeros Ciudadanos forman parte, en primer lugar, de un órgano colegiado, lo cual implica que existen otras partes que también lo integran (vocales y representantes), por lo que sus deliberaciones son sometidas a acuerdos, y por otra, les otorga ciertas posiciones para llevar a cabo su participación. Es decir, de conformidad al artículo 103 párrafo tercero¹⁴⁸, establece que "para el desempeño de sus funciones tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales", lo que se interpreta que estas personas no serán de tiempo completo para con los trabajos electorales.

Lo anterior se da por el hecho de que una vez que forman parte de un órgano electoral, éste, en su conjunto, tiene ciertas obligaciones. Las cuales se precisan en el Código Electoral en su artículo 105 (para los Consejos Locales) y 116 (para los Distritales) los cuales señalan que:

¹⁴⁶ Compendio "Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991", IFE, 1993. Pág. 239

¹⁴⁷ *Ibid.* Pág. 241

* Se le podría denominar *Funcionario*, ya que cumple de cierta forma con el papel que realizan los vocales de las Juntas Distritales del IFE, en cuanto a algunas de las tareas que se realizan dentro de un proceso electoral.

¹⁴⁸ COFIPE 1991, 1994 y 1996.

Para Consejos Locales establece, "aprobar el tope máximo de gastos que pueden erogar los partidos políticos en las campañas para senadores"¹⁴⁹, situación que por su naturaleza requiere de un estudio preestablecido y profesional para poder realizarlo. Posición que los consejos (por si solos) no podrían llevar a cabo, por ello, requieren de una estructura paralela la cual realice todo ese tipo de trabajo.

Otra es la que señala "efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores"¹⁵⁰, en esta sólo se aprecia la etapa terminal del proceso electoral en cuanto al resultado de la elección de senadores, así como el darle con ello la legitimidad al propio proceso, es decir, este es el momento en que la figura del consejero ciudadano le da al órgano electoral toda la validez sobre el mismo y sobre la forma en que se llevaron a cabo los procedimientos del propio proceso electoral. Situación que en términos generales, legitima a una autoridad instituida por el Estado.

Ahora bien, dentro de las atribuciones que tienen los Consejos Distritales y la participación que desarrollan sus consejeros ciudadanos según el artículo 116, esta el "aprobar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos en la elección de Diputados de Mayoría Relativa en el Distrito..."¹⁵¹. Para lo anterior, como en el caso de los consejos locales, requerían de una estructura paralela, razón del porqué de la existencia de las juntas, pero no sólo por eso es la existencia de las mismas, lo que se pretendió era establecer que para que las facultades de los consejeros (a través del voto) se llevaran a cabo, no bastaba con que a estas se les otorgara dentro de un ordenamiento legal-electoral, sino que se demuestra que era necesaria una estructura alterna que realice todos y cada uno de los procedimientos de un proceso electoral, y que sólo el hecho de crear una figura ciudadana, no sirve más que para validar a éste y a sus órganos. Puesto que siguen siendo creados por el Estado para demostrar un avance democrático, el cual, es una aspiración entre los hombres que buscan el poder.

Finalmente, las facultades que desarrollan los Consejeros Ciudadanos dentro de los órganos colegiados electorales (consejos) están supeditadas al desarrollo técnico-administrativo que realizan las juntas (locales y distritales), ya que estas son las que llevan a cabo y en la práctica, las tareas y las actividades operativas y logísticas de un proceso electoral. Asimismo se desea dejar en claro que no fue la intención no referir más facultades jurídicamente hablando, ya que no son parte esencial del tema que se trata, ni tampoco el señalar el no haber querido profundizar en el mismo, ya que se considera que nos desviaría del objetivo principal sobre el que queremos trabajar.

¹⁴⁹ COFIPE 1994, Art. 105. D)

¹⁵⁰ *Ibid.*, Art. 105. I)

¹⁵¹ Se aclara que dentro de este artículo se realizan algunas modificaciones del COFIPE 1991 al de 1994, y posteriormente al de 1996. Siendo esta referencia una de las más importantes.

CAPITULO 3.

LA FIGURA DEL CONSEJERO CIUDADANO EN LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA (proceso electoral 1995).

3.1 - Antecedentes.

Para poder establecer de alguna manera el origen de la figura ciudadana dentro de los procesos electorales en esta entidad (puebla), basta señalar que dentro de la legislación electoral de la misma, se tomaron casi siempre como base, los procedimientos y conformaciones orgánicas manejadas dentro de la legislación electoral federal. Siendo entonces, que señalaríamos solamente, la evolución de la legislación electoral poblana a partir de 1917, estableciendo sólo diversas etapas que reflejan la acción de nuestra sociedad, en la búsqueda, consolidación y perfeccionamiento de la democracia.

Comenzamos señalando que el periodo revolucionario se caracterizó por una inestabilidad política durante más de catorce años, de 1910 hasta 1924 (aproximadamente). En la región de puebla, "se produjo un retorno a una organización política informal basada sobre caciques, caudillos y jefes militares locales"¹⁵² en particular en la sierra norte y al sur alrededor de Izucar de Matamoros (una población). La ciudad presencia enfrentamientos violentos en 1911 y en 1915, cuando las tropas de Venustiano Carranza tomaron puebla.

Ahora, en el año de 1917, los procesos electorales se normaban fundamentalmente por la *Constitución Política del Estado*, expedida el 2 de octubre de ese año. Era este ordenamiento quien establecía los requisitos para ser diputado y gobernador, y la forma en que estos debían elegirse, así como procedimientos muy simples para la preparación y desarrollo de la elecciones.

Ese mismo año, se aprobó la *Ley Electoral Municipal* que regulaba las elecciones de los regidores de los ayuntamientos, así como las de los miembros de los consejos municipales de departamento; el proceso electoral corría a cargo de los Presidentes Municipales, quienes designaban a los empadronadores y a los instaladores de casilla para cada una de las demarcaciones como ha venido reflejándose a nivel federal desde principios de siglo. La calificación de la elección la Hacían los presidentes de las casillas en primer término, y posteriormente la junta calificadora; esta ley determinaba quienes tenían derecho a votar y los impedimentos para hacerlo; señalaba quienes no podían ser electos regidores ni concejales, las características de los padrones electorales, el cómputo de la elección, así como la obligación de publicarlo.

El 22 de octubre de 1918, se expidió la Ley Orgánica¹⁵³ de los artículos 26, 27 y 103 de la Constitución Política del Estado, la que reproducía prácticamente los procedimientos de la ley anterior, adicionando la impresión de boletas especiales para cada tipo de elección; la calificación de la elección de diputados la realizaba una junta, conformada por los delegados de los comités electorales de los departamentos

¹⁵² Mele, Patrice "*Ceopolítica del Estado de puebla*". ICUAP, Ediciones Gemika, 1990 Pág. 53

¹⁵³ *Código Electoral del Estado de Puebla*. 1995. Pág. 2

foráneos y con los miembros de cada comité electoral municipal, correspondiendo al Congreso la calificación definitiva.

En relación a los regidores y a los concejales, la calificación correspondía a una junta computadora integrada por los Presidentes de las casillas electorales de los departamentos. Posteriormente, a través de una junta calificadora integrada por presuntos regidores y concejales, se hacía la calificación definitiva. Las elecciones para diputados y ayuntamientos se efectuaban cada dos años y para concejales cada año.

La **Ley Orgánica** de los artículos 26, 27, 65 y 103 de la Constitución Política del Estado, de fecha **15 de noviembre de 1920**, modificó los procedimientos para regir las elecciones de diputados, ayuntamientos y gobernador. Eliminaba los consejos municipales, fijaba un periodo de 4 años para la elección de gobernador, señalaba que todo elector tenía derecho a presentar el recurso de reclamación y ampliaba los derechos de los partidos políticos en los procesos electorales, así como los requisitos para su formación y registro.

Como dato sobresaliente, durante esa época se dio un sobresalto de violencia revolucionaria, ya que tuvo lugar en 1923, cuando los partidarios de *De la Huerta* que se oponían a los resultados de las elecciones nacionales, controlaron la ciudad de Puebla durante diez días. Posteriormente, cinco años después, "la cristiada marco un nuevo periodo de disturbios armados en el Estado (con) la existencia de enfrentamientos a fines de 1927 y en 1928, alrededor de Zacatlan y de Teziutlan, al sur con las zonas rebeldes del Estado de Oaxaca y también más cerca de la capital del Estado, con la presencia de cristeros sobre las faldas de la malinche". Como dato adicional "entre 1911 y 1929, 34 personas se sucedieron en el puesto de gobernador cuando sólo cuatro elecciones fueron organizadas"¹⁵⁴.

Posteriormente a la ley orgánica de 1920, es hasta la **Ley Electoral para el Estado de Puebla de 1949** en que se disponía la creación de las comisiones: Estatal de vigilancia electoral, distritales y comités municipales electorales; la formación del padrón y de las listas electorales, su revisión y conservación, se encomendaba a un cuerpo técnico denominado Consejo del Padrón Electoral; **determinaba la división de Puebla en 16 distritos electorales**; reconocía sólo el registro de candidatos de los partidos políticos nacionales legalmente constituidos, desapareciendo las candidaturas independientes. A partir de su vigencia, se ampliaron los periodos constitucionales de titular del poder ejecutivo a 6 años, y a 3 el ejercicio de las administraciones municipales.

Posteriormente en **1953, la Ley Electoral del Estado** redujo a **15 los distritos electorales** disponiendo que los partidos políticos debían estar constituidos y registrados por lo menos un año antes de cada elección; prohibía a los funcionarios de los órganos electorales figurar como candidatos a diputados, gobernador o regidor, salvo que se separaran de su cargo 90 días antes de la elección. El desarrollo de los procesos electorales y las garantías de los actores políticos siguieron siendo las mismas, a este respecto no hubo cambio sustancial.

¹⁵⁴ Mele, Patrice. "Geopolítica del Estado de Puebla" ICUAP, Ediciones Gemika 1990. Pag 54

Es en la **Ley Estatal Electoral de fecha 21 de junio de 1974**, cuando amplió las atribuciones y cambio la denominación de la comisión estatal de vigilancia electoral a la de **Comisión Estatal Electoral**, que se constituía como órgano autónomo, permanente y con personalidad jurídica, adoptaba la credencial permanente de elector expedida por el Registro Nacional de Electores y la reconocía como el único documento para poder sufragar en las elecciones; en ella se establecía el consejo de padrón electoral como organismo coordinador de las funciones del padrón y de las listas nominales; consideraba como partidos políticos, además de los nacionales reconocidos, a los estatales, que registrados, acreditaran por lo menos 30 mil miembros en la entidad; el cómputo de las elecciones de diputados y gobernador se realizaba en las comisiones distritales y la calificación posterior en el Congreso; por lo que hace a las elecciones municipales, eran conducidas por los comités municipales y las calificaban las juntas calificadoras que funcionaban en cada municipio.

El 25 de marzo de 1980 fue expedida la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado¹⁵⁵. En ella se determina la integración del Congreso con diputados de mayoría y de representación proporcional, principios aplicados también para la composición de los ayuntamientos; incluyen y define la figuras de frentes, coaliciones y fusiones, **divide el estado en 20 distritos**; suprime el consejo del padrón electoral y se sujeta al seccionamiento, listas nominales y credencial de elector expedidas por el Registro Nacional de Electores; el Congreso se integra con 20 diputados de mayoría y hasta 6 de representación proporcional. **Los decretos de 1983 y 1984**, ampliaron a **22 los distritos electorales** conformándose el Congreso del Estado con 22 diputados de mayoría relativa y hasta 7 de representación proporcional

Finalmente, las reformas Constitucionales y reglamentarias en materia político-electoral de 1986, 1990 y 1991, constituyen pasos significativos en la consolidación de instituciones democráticas, ya que el desarrollo económico y social de la entidad, establecen un impulso a su desarrollo político. Terminaremos señalando y **para precisar el periodo electoral de 1995, la conformación distrital de la entidad en sus órganos electorales estatales se contó con 26 distritos.**

3.2 - Reformas o Adicciones a la Ley Electoral del Estado, de acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (COFIPE).

En la sesión del Honorable Congreso del Estado, de fecha 1º de febrero de 1993, el ciudadano licenciado Manuel Bartlett Díaz, al rendir la protesta constitucional, se comprometió con los poblanos a iniciar un diálogo plural para definir una nueva legislación electoral que generase avances democráticos y que propiciara el pluralismo y las garantías de las que deben gozar los partidos políticos, las organizaciones y las asociaciones de la entidad.

El 19 de septiembre de 1994, el titular del Ejecutivo Estatal hizo saber al Congreso su decisión de que fuera éste el que generase la iniciativa relacionada con una auténtica reforma electoral estatal. Ese mismo mes, las fracciones

¹⁵⁵ Código Electoral del Estado de Puebla, 1995. Pag 3

partidistas que lo integraban, de común acuerdo, formaron una comisión plural para realizar una amplia consulta ciudadana en relación a la reforma político-electoral que tuvo por objeto hacer acopio de información y puntos de vista de los integrantes de partidos políticos, instituciones de educación superior, colegios, asociaciones de profesionistas, cámaras y asociaciones religiosas, así como representantes de los medios de comunicación, intelectuales, investigadores, estudiosos del derecho y ciudadanos.

El 22 de septiembre de 1994¹⁵⁶, fue publicada la convocatoria respectiva en todos los medios masivos de comunicación, en ellos se fijó la temática central así como los lugares y fechas para la realización de las audiencias públicas, las que se llevaron a cabo en las ciudades de: Huauchinango, Teziatlán, Izucar de Matamoros, San Martín Texmelucan, culminando en la capital del Estado. Como resultado de dicha consulta se obtuvieron, en 15 audiencias, 852 propuestas concretas sobre temas tan importantes como: el establecimiento de un verdadero sistema de partidos políticos, destacando la creación de partidos políticos estatales; un régimen de derechos, obligaciones y prerrogativas a los partidos políticos, fundamentalmente la reglamentación del financiamiento público; la conformación del Congreso del Estado; la autonomía y ciudadanización de los órganos electorales; el proceso electoral; el Tribunal Estatal Electoral y los delitos electorales.

Ahora bien, dentro de los nuevos enfoques del federalismo, la reforma electoral de un estado como puebla debe considerar, obviamente, los grandes avances de la reforma política en el ámbito federal, pero la cultura, la experiencia y las prácticas políticas, patrimonio de cada entidad, deben ser basamento de cualquier cambio legislativo. Por ello, el propósito central en esta iniciativa fue la revisión a fondo del proceso electoral y sus normas, logrando con ello, ser consientes de que para alcanzar una fiel respuesta a la voluntad popular, era fundamental crear nuevas reglas.

Siendo entonces que en primer término, se señalaron principios rectores en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, siendo estos: la certeza, la legalidad, la imparcialidad y la objetividad, principios que rigen de igual manera el proceder de la legislación electoral federal a sus órganos colegiados. Se precisan (de manera particular) la adopción de los usos, costumbres y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas del Estado.

A continuación se establece la obligación para la comisión estatal electoral, de convocar a las organizaciones y agrupaciones políticas a fin de que puedan, con registro estatal, contender en los procesos electorales locales, si entre otros requisitos, representan una corriente de opinión con base social, abriéndose los espacios para dar nacimiento a la figura de los partidos políticos estatales.

También se da una nueva composición a los organismos electorales, a partir de la ciudadanización de los mismos, para garantizar su imparcialidad, incorporando en ellos a ciudadanos independientes, dándoles credibilidad y autonomía.

¹⁵⁶ Código Electoral del Estado de Puebla, 1995. Pág. 4

En cuanto a la integración de las mesas directivas de casilla, se establece una mayor apertura a la participación de los ciudadanos a través de una convocatoria que defina los requisitos que se deben cumplir para ejercer las mencionadas funciones el día de los comicios. Se regulan con claridad las diversas etapas del proceso electoral y se establecen metodológicamente los diversos procedimientos. Adicionalmente se crea la figura del actuario electoral y se dan normas claras para su participación.

De lo anterior, se señala que en comparación a la legislación electoral federal, esta establece que para la integración de las mesas directivas de casilla, será hecha en base a una insaculación de las listas nominales y con una capacitación previa para, posteriormente, seleccionar a los ciudadanos conforme a su idoneidad en los cargos respectivos¹⁵⁷.

Por otra parte, se norma el contenido y el número de actas que se levantarán en las casillas, reduciendo el número de las mismas; se simplifica y clarifica el cómputo en casillas y en los organismos señalados, obligando a su difusión inmediata. Existe en la iniciativa una secuencia, se regula el proceso electoral en orden cronológico y subsecuente de todas las etapas y actos.

Una de las partes de esta iniciativa y que se encuentra en el análisis del libro quinto consiste en definir al proceso electoral y dividirlo en etapas, esto con el objeto de establecer la definitividad de cada una de ellas y de normar recurso. Es en este libro que se trata lo referente a la etapa preparatoria de la elección, comprendiendo; el procedimiento de registro de candidatos, facilitándolo; regulación de las campañas electorales; procedimientos para integrar y ubicar las mesas directivas de casilla, garantizando su adecuado funcionamiento en forma más clara y en tiempos más amplios, así como que los partidos políticos, por medio de sus representantes acreditados, supervisen todo el procedimiento.

Este libro también regula el registro y la actuación de los representantes de los partidos políticos con un conjunto de enunciados que aseguran el cumplimiento de su función; se regula concretamente la figura de los actuarios electorales sujetándolos a una serie de requisitos que garantizan su función apegada a la ley; en cuanto a la documentación y material electoral se simplifican los formatos.

Propósito principal del proceso electoral es sistematizar lo referente a los cómputos de las elecciones, de tal manera que los organismos electorales realicen estas operaciones con base en normas claras y precisas que permitan conocer, en términos breves, los resultados de las elecciones, estableciendo la obligación de los presidentes de estos organismos de darlos a conocer en forma pública en cuanto estos se vayan produciendo. Por otra parte, se establece la diferencia entre votos nulos y boletas sobrantes, así como los mecanismos para inutilizar estas últimas y se precisa el concepto de voto válido.

¹⁵⁷ COFIPE, 1994. Artículo 193.

3.3 - El Proceso Electoral.

El proceso de ciudadanía para las elecciones electorales del estado de Puebla en 1995, se inició con la designación por parte del congreso local, de los ciudadanos que a propuesta de los partidos políticos, participarían como Consejeros Ciudadanos en el pleno de la Comisión Estatal Electoral¹⁵⁸.

Durante la semana previa a la instalación de la propia comisión¹⁵⁹, se comenzó con el diseño de la convocatoria, para ello, no se había presentado antes una convocatoria ciudadana para un proceso electoral en éste Estado, se estaba siendo innovador en cuanto a la organización de unas elecciones estatales.

La Secretaria Técnica formuló la propuesta de convocatoria y a través del Consejero Presidente, una vez instalado el Consejo Estatal, la presentó al pleno del mismo. El cual analizó cada una de las partes que conformaban dicha convocatoria.

Se diseñó esta de acuerdo a las características jurídicas que se tenían en el Código Estatal vigente al momento del Proceso Electoral de 1995¹⁶⁰. Se planeó distribuir un número determinado de solicitudes para cada una de las cabeceras de distrito que conformaban la geografía electoral del estado, ya que no olvidemos que existe una a nivel federal.

Se decidió distribuir solicitudes en diferentes lugares tanto en la capital del estado (anexos 8, 8-A, 8-B) como en el interior del mismo, es decir, en centros de educación superior como universidades, con grupos empresariales representativos así como organizaciones sociales y culturales de relevancia; se establecieron módulos de registro de solicitantes, ya que anticipadamente, se generó una campaña de difusión sobre la trascendencia de integrar los órganos electorales estatales con personas pertenecientes a la sociedad, sin ninguna militancia partidista.

Se diseñó una forma de examen de conocimientos básicos, sobre cuestiones electorales, para que los participantes demostraran de alguna manera si tenían conocimientos en materia electoral, ya que en la materia en que incursionarían, era indispensable para el consejo, que se contará con ciudadanos en los cuales descansara la imparcialidad y a la vez, que los trabajos que se realizaran, fueran llevados a cabo con la mayor certeza y eficacia posible.

Aunque de manera independiente y con posterioridad a su designación, se les capacitaría por áreas para un mejor desempeño, es decir, para la realización de las elecciones estatales, las cargas de trabajo se les distribuiría entre los cinco integrantes que por cada Comisión Distrital conformarían su forma estructural (no estaba normada en el código estatal, pero sé penso que sería la mejor manera y única, de realizar el trabajo electoral).

¹⁵⁸ Código Electoral del Estado de Puebla 1995. Art. 47 "(...) se reunirán dentro de la segunda semana del mes de mayo"

¹⁵⁹ Ibidem Art. 48 "la Comisión Estatal Electoral se integrará con: I) siete consejeros ciudadanos con derecho a voz y voto designados por el Congreso del Estado..." II) Un presidente designado de entre los siete consejeros mediante el voto de los mismos III) Un secretario Técnico. .IV) Comisionados del Poder Legislativo. V) Un representante de cada partido. VI) El Vocal del Registro Federal de Electores

¹⁶⁰ Ibidem. Artículos 51 párrafo III y 52 párrafo X

Así, una vez establecido bajo acuerdo del Consejo Estatal, se llevo a cabo la publicación de la convocatoria para la integración de los organismos electorales. Se implemento una serie de módulos estableciéndose uno en cada cabecera distrital (anexo 9). Dicha distribución obedeció a que se llevarían a cabo dos tipos de convocatorias, es decir, la primera sería para seleccionar a las personas que serían los Consejeros Ciudadanos (funcionarios) de las Comisiones Distritales y una segunda convocatoria para la integración de los Consejeros Ciudadanos (funcionarios) de los Comités Municipales.

Esta primera etapa se realizó durante 9 días, notándose al principio de ésta, poco interés de la ciudadanía en los 26 módulos instalados para tal fin, pero con el transcurso de la semana, se noto un sensible crecimiento en la presentación de solicitudes (anexos 10, 10-a y 10-b). Quizás se debió lo anterior, ha que se dio una nueva difusión sobre la necesidad de que para realizar las elecciones estatales con la mayor transparencia, deberían integrarse sus organismos con ciudadanos sin ninguna militancia partidista.

Otro factor por el cual podemos mencionar que se incremento la participación durante los últimos días, se debió quizás, ha que también existía en esos momentos una crisis económica y por ende, un mayor desempleo. Lo anterior se comenta ya que al realizar una estadística de participación, se notó que la mayor parte de los interesados eran hombres y en el mayor de los casos con alguna profesión, aunque tampoco podemos descartar a las mujeres, que tuvieron un porcentaje considerable (anexo 11).

De igual manera existieron otras cualidades dentro de esta participación, ya que se presentaron diferentes niveles educativos y de edad (anexo 12 y 12-a).

Después de desarrollada esa primera etapa de captación de solicitudes, se paso a la etapa de clasificación de las mismas por parte del área técnica de capacitación electoral de la Comisión Estatal y su correspondiente análisis por parte del Consejo Estatal Electoral. Se llevo a cabo una serie de evaluaciones previamente acordadas, con las cual se pudo seleccionar a los integrantes de las Comisiones Distritales (se hace el señalamiento de que fueron designados para ser consejeros ciudadanos, aunque fungieron con una doble personalidad, ya que durante los actos de consejo distrital o municipal estuvieron como consejeros y a la vez como funcionarios que realizaban las tareas concernientes al proceso electoral).

Durante las sesiones plenarios de la propia Comisión Estatal llevadas a cabo en las primeras semanas del mes de junio, se fueron perfilando los futuros funcionarios distritales. Los Partidos Políticos hicieron señalamientos en algunos casos por que eran personas que al parecer tuvieron o tenían cierta militancia o marcada simpatía por algún partido político, razón que motivo que de acuerdo a las calificaciones obtenidas se tomaran criterios de designación. Se llevo en algunos casos a realizar bajo sorteo la designación de los cargos, ya que mediaron circunstancias de casos de empate en cuanto a la calificación en la evaluación.

En lo referente a las personas que ocuparían los cargos de Secretarios Técnicos de las Comisiones Distritales, estas tenían que cumplir con un requisito extra, es decir, que tenían que ser abogados titulados, ya que las funciones del cargo implicaban que tendrían que elaborar actas de cada una de las sesiones que se realizarían en sus respectivos consejos.

Para la selección y designación de estas personas a los cargos de secretarios técnicos, el pleno de la Comisión Estatal llevo a cabo una sesión para ese sólo objetivo, surgiendo cuestionamientos por parte de los representantes partidistas, ya que ellos - los secretarios - serian los encargados de sustanciar los recursos que en estas elecciones se presentaran, independientemente de que el presidente fuera el responsable de darle seguimiento al acto.

Una vez seleccionas y designadas por el consejo estatal, las personas que fungirían como Consejeros Ciudadanos y Secretarios Técnicos, todos ellos, responsables de llevar acabo cada una de las etapas del proceso electoral en su distrito, el área técnica de organización electoral de la Comisión Estatal¹⁶¹, convocó a esos ciudadanos a una reunión entre ellos, para que se conocieran y a la vez designarán de entre ellos, al que sería su Presidente en su Comisión Distrital¹⁶².

Es decir, estas personas que presentaron solicitud para participar en las comisiones distritales, tuvieron que ser notificadas de que habían sido seleccionadas y designadas como consejeros ciudadanos, ya que se presento una situación, los tiempos para instalar las Comisiones Distritales de acuerdo al Código Electoral Estatal, tenían un vencimiento de plazo para comenzar a funcionar, esto es en junio (1995) de acuerdo al artículo 54 del Código Electoral del Estado, razón por la cual y por la premura de los tiempos se les tuvo que buscar y reunir, ya que no se conocían entre sí. La acción anterior fue apoyada por el ciudadano que fue designado como Secretario Técnico de Comisión Distrital, ya que él fue el primer designado y contactado (a parte de que él era del distrito y podría dar más rápido con los consejeros).

Después de realizado lo arriba señalado, dio como resultado, que esta reunión marcara el primer acercamiento entre ellos, así como el primer acto ciudadano libre y democrático del proceso. Para lo cual, el área técnica correspondiente a organización electoral de la comisión estatal, se dio a la tarea de buscar y acondicionar previamente, las oficinas o locales donde estas personas realizarían sus funciones y sesionarían como consejeros ciudadanos

Estos locales o inmuebles se encontraban en algunos casos, no en las mejores condiciones pero en la medida de lo posible funcionales, ya que el presupuesto que destino el gobierno del estado para este rubro y en general para el proceso electoral, marcaba ciertas restricciones. Por otra parte en las localidades Cabeceras de Distrito, no existían muchas edificaciones con las características adecuadas para instalar consejos como los que cuenta el Instituto Federal Electoral (IFE) que tampoco en su caso son del todo adecuadas.

¹⁶¹ Código Electoral del Estado de Puebla 1995. Artículo 51 párrafo II "organizar el proceso electoral y cuidar de la oportuna instalación y funcionamiento de los organismos electorales"

¹⁶² *Ibidem*. Art. 55

Lo antes mencionado sirve de referencia, ya que muchos consejeros tenían la creencia de que iban a trabajar con la misma estructura con que cuenta el IFE. Pues se comenzó a pensar por parte de algunos consejeros ciudadanos que trabajarían de cierta manera como lo hace la gente del IFE y que por lo tanto, se contaría con el mismo equipamiento y disposición de recursos para realizar las tareas electorales.

Por lo que se refiere al Consejero Ciudadano que fungiría como Presidente de Comisión Distrital, se le convocó junto con los demás Presidentes de Comisiones Distritales, a una reunión de trabajo en la ciudad de Puebla para darles a conocer los planes y mecanismos del trabajo electoral al que se abocarían.

Dicha plenaria se realizó en la casa de cultura, donde se les hizo entrega de sus nombramientos como consejeros ciudadanos y su reconocimiento como presidentes de comisión distrital. Se les exhortó a que se desempeñaran con todo el profesionalismo que de sus conocimientos contarán, siendo los conductos demás, para transmitirlos a los otros consejeros ciudadanos a que de alguna forma también colaborarán con las tareas electorales a realizar.

Siendo entonces que llegó la fecha en la cual se instalarían ya como Comisión Distrital y daba paso con ello, a la formalidad de otra etapa del propio proceso electoral estatal. Se reunieron por la mañana en el local sede de su comisión y levantaron acta circunstanciada con lo cual se cumplía la formalidad jurídica para quedar legalmente establecidos. Se tuvo casos en los cuales no se presentaron en su totalidad los consejeros (4 en total) y/o el secretario técnico, situación que marco parte de la personalidad de las propias comisiones en su conjunto.

Posteriormente, se comenzaron a presentar problemas de integración entre los consejeros, ya que se dio el hecho de que muchos realmente no sabían nada sobre elecciones y la manera de realizarlas, y por otro lado, el carácter de unos sobre otros para dar ordenes, cosa que causó incomodidad y disgusto entre ellos.

Punto importante de tratar y que sirvió de motivo para que algunos de los presidentes de Comisiones Distritales así como consejeros ciudadanos, presentaran su renuncia, fueron las consideradas "Dieta"¹⁶³ (sueldo) que percibirían, ya que estos, no la consideraban suficiente para las actividades que realizaban y más, si agregamos que tenían de cierta forma, el conocimiento de que los consejeros ciudadanos del IFE, obtenían más *Dieta* y menos trabajo.

Posteriormente, la Comisión elaboró otra convocatoria para las personas que serían los consejeros ciudadanos de los comités municipales, las características de la convocatoria también fue analizada por el pleno de la Comisión Estatal, así como el plazo en que se desarrollaría dicha convocatoria.

Se dio el caso de que por falta de participación de ciudadanos, se tuvo que ampliar un poco más el plazo, la razón se debió a que las características de la convocatoria especificaba, que los ciudadanos para integrar los comités municipales, deberían ser de los municipios correspondientes.

¹⁶³ Para el caso de Presidente Distrital era de \$3 000 mensuales y para los Secretarios Técnicos era de \$2.500 mensuales.

Por la razón anterior, en muchos casos no se daba la participación ciudadana ya que el estado tiene municipios con bajo nivel escolar, ya que las características geográficas en las que están inmersos, así como los niveles educativos con lo que cuentan, son escasos. Existen lugares en el que sólo se tiene telesecundaria como nivel máximo en cuanto a educación. No se diga en lo que concierne al aspecto económico, este también se encuentra muy bajo en algunos lugares y motiva que se tenga que trabajar a temprana edad y por ello dejar la escuela.

Una vez que se llevó a cabo la selección y designación de los Consejeros Ciudadanos para los Comités Electorales Municipales, con ayuda de las comisiones distritales y bajo su supervisión, se llevó a cabo la búsqueda y notificación de estas personas (en los municipios) para que al igual que ellos (los distritos), se reunieron para designar a su correspondiente presidente.

Por otra parte, la búsqueda de lugares para instalar los comités municipales implicó otra serie de problemas, ya que en la gran mayoría de los municipios del estado sólo se cuenta con lugares adaptados dentro de las instalaciones de los palacios municipales, lo que significaba en algunos casos, problemas serios.

Lo anterior, significó en algunos casos que se tuvieron que instalar los comités electorales municipales en plazas públicas o hogares de alguno de los consejeros designados.

Resueltos los lugares que ocuparían los comités municipales a través de ordenes giradas por el gobierno del estado a los presidentes municipales para que apoyaran (en la gran mayoría) con la designación y/o acondicionamiento de un inmueble (aunque en algunos casos se pago renta), se pudo instalar los comités municipales dentro del plazo establecido por el propio código electoral. Existieron algunos lugares donde se suscitaron inconvenientes, ya que se presentaron problemas de tono político en algunas comunidades, puesto que las personas que fueron designadas como consejeros ciudadanos para esos municipios se les señalaba con tendencias de cierto partido político

Siendo así, que las funciones de los comités municipales tuvieran que pasar por algunos momentos críticos, y de igual modo, se presentaron renunciaciones y falta de integración entre los propios consejeros ciudadanos de comité municipal aunado a las bajas *Dietas* que recibían¹⁶⁴.

Para el desarrollo de actividades sustanciales por parte de las comisiones distritales, se les otorgó apoyo documental, concretamente a lo que se refiere a la ubicación de casillas, ya que se utilizó la misma que ocupó el IFE para la elección federal de 1994. Teniéndose solamente algunos cambios de ubicación e incremento del número de casillas en no todos los distritos.

¹⁶⁴ Era de manera igualitaria para todos los consejeros, siendo esta de \$2,500 pesos mensuales.

Lo anterior, sumado a actividades como registro de candidatos para las diputaciones por el principio de mayoría relativa (o por distrito)¹⁶⁵ era de las relevantes, todas las demás actividades previas a la jornada electoral eran realizadas de manera inherente. Posterior a esta realizaban el computo para hacer la declaratoria de validez del Diputado ganador por el consiguiente Distrito.

En cuanto a los comités municipales, estos realizaban el registro de las planillas para la elección de ayuntamientos¹⁶⁶ así como llevar a cabo el computo y declaración de validez de la elección de ayuntamientos declarando ganadora a la planilla por el correspondiente municipio.

Concluido el proceso electoral y realizadas las declaraciones correspondientes, las comisiones y comités electorales declararon terminada su función y por consiguiente su desintegración.

3.3.1 - Mecanismos de Selección, Designación e Integración de los Órganos Electorales.

Para tratar este punto, se abocará en exclusiva a la forma en que se procedió a realizar los nombramientos de los Consejeros Ciudadanos por parte de la Comisión Estatal para este proceso electoral.

Teniendo entonces que la Comisión Electoral en su pleno, llevó a cabo reuniones de trabajo en las cuales estableció un mecanismo de evaluación y calificación de aquellas solicitudes que se presentaron para las dos convocatorias, es decir, e su primera etapa, para los aspirantes a ser Consejeros Ciudadanos de Comisiones Distritales se implementaron criterios evaluatorios con las siguientes características:

- A partir de los ordenamientos legales y de las necesidades laborales, obtener un perfil personal y profesional que deben cubrir los ciudadanos (aspirantes).
- Formular un método cuantitativo para realizar la selección definitiva.

Como pasos a seguir para la selección de aspirantes a Consejeros se tuvo que realizar en niveles¹⁶⁷, es decir:

- El primer tramo de control operativo que se estableció en este proceso fue el realizado por el responsable de módulo (ver anexo 9), quien entregó y recibió las solicitudes de los aspirantes.
- El segundo tramo del control operativo consistió en organizar una base de datos para capturar y ordenar la información de este filtro, pasando los ciudadanos

¹⁶⁵ Código Electoral del Estado de Puebla, 1995. Artículo 57.

¹⁶⁶ *Ibidem.* Art. 82.

¹⁶⁷ Documento generado dentro de la Comisión Estatal Electoral, denominado "criterios utilizados para la selección de Consejeros Ciudadanos y Secretario Técnico de las Comisiones Distritales Electorales" mayo-junio 1995. Puebla, Pue. Fuente documental de archivo personal.

aspirantes que cumplieron con los criterios mínimos, es decir, con los requisitos establecidos en el Código Electoral Estatal.

- En el tercer tramo del control operativo se descartaron a ciudadanos que:
 - Tuvieron escolaridad de secundaria o menos.
 - Obtuvieron calificación de 6 o menos en el cuestionario de conocimientos elementales.

Como producto de esa preselección aplicada en las mencionadas etapas, a la población restante se les evaluó mediante el **Método Cuantitativo de Análisis y Selección de Candidatos**. Los criterios aplicados de evaluación fueron:

1. Escolaridad, nivel medio superior o más.
2. Calificación de 7 o más, en el cuestionario de conocimientos elementales aplicado.

Con este nuevo universo de aspirantes, hubo la necesidad de establecer nuevos criterios de selección, con lo cual se dio origen al:

- Cuarto tramo de control operativo, los criterios aplicados para esta etapa fueron cinco y a cada uno de ellos se les aplicó valores ponderados, estos criterios fueron:
 1. Calificación del examen de conocimientos elementales.
 2. Nivel de estudios.
 3. Tipo de estudios.
 4. Grado de responsabilidad laboral.
 5. Tipo de trabajo desempeñado.

Con el análisis documental y la aplicación de estos criterios se conformó la propuesta de evaluación.

De lo anterior, los ciudadanos que aspiraron a ocupar los cargos para los que se realizó la convocatoria pública, debían de cubrir algunos requisitos que marca la ley y que en esencia se establecen como los de criterio mínimo. Siendo así que el artículo 56 del Código Electoral Estatal establece:

- I. Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.
- II. Ser originario del Estado o con residencia en el mismo, no menor de un año (a diferencia la convocatoria establecía y por acuerdo de la Comisión Estatal, que de ser preferente, se fuera del Distrito por el cual se concursa).
- III. Poseer conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones (posición que nunca se aclaró ni aclara en cuanto a que no se especifica directamente que

funciones tiene un consejero ciudadano, las que se dan son sobre las comisiones y comités en su conjunto).

Puntos a parte, son los referentes a otros requisitos en forma de **declaración de decir verdad** que se manejan de manera subjetiva dentro del artículo en referencia.

Por otra parte, las reuniones que realizó la Comisión Estatal Electoral, la primera de ellas llegó sin acuerdos, ya que "los dirigentes del PRD y del PAN se quejaron de diversas irregularidades, manifestaron la falta de información sobre los criterios de elegibilidad"¹⁶⁸. Asimismo durante el mismo evento se menciona (y como en muchos casos lo fue) "se detectaron anomalías entre las personas que quieren ser consejeros (ya que) en Atlixco, quien fuera representante general del PRI presentó solicitud para ser consejero ciudadano, quien es hijo del presidente municipal de extracción priista"¹⁶⁹.

Lo anterior se presentó en diversos casos y no sólo para con un partido (el PRI), sino que se dio en diferentes direcciones, Es decir "(el) representante del PRI ante el organismo electoral, echó abajo la nominación de (un solicitante a consejero ciudadano) propuesto por consenso como consejero por el XXV Distrito ya que en los comicios federales de 1991, fungió como representante del PAN en una casilla"¹⁷⁰.

En ese tenor se suscitaron las mesas de trabajo, en *dimes y diretes*, pero lo grave, es que esta ciudadanización (hecha por convocatoria) implicaba ese riesgo, ya que como se estableció, se llevó a cabo una logística para reclutar a posibles candidatos, obteniéndose un total de 1261 solicitudes, de las cuales sólo serían elegibles 234 propuestas para conformar las 26 Comisiones Distritales Electorales, razón por la que era alta la posibilidad de que se dieran esas situaciones.

Asimismo y durante este proceso de selección, las mesas de trabajo en donde se eligieron a los posibles aspirantes para ser considerados consejeros ciudadanos, se llevaron a cabo bajo las normas que se establecieron previamente, es decir, utilizar los criterios de evaluación antes mencionados.

Siendo entonces que una vez conocido el número de solicitudes y de acuerdo al examen de conocimientos básicos, aplicado el mismo día en que presentaron la solicitud, se procedió a realizar en definitiva la selección de los consejeros ciudadanos para las comisiones distritales.

Se revaloró el método selectivo con algunas aportaciones y sugerencias de los integrantes de la Comisión Estatal, con el fin de hacerlo más inobjetable en cuanto a la selección. Dicho método de evaluación consistía en otorgar 10 puntos que se obtenían de la siguiente forma:

1. Calificación del Examen: 1 punto

Asignados así: 0.5 puntos si obtuvo 7 o 8 ; 1.0 punto si obtuvo 9 o 10.

¹⁶⁸ "Concluyen sin acuerdos la primera sesión." CCE" Periódico Síntesis, Pág. 3, 14 de junio de 1995 Puebla, Pue.

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Mario Alberto Mejía, "Queda formada la lista de Consejeros" Periódico El Universal. Pág. 1, 17 de junio de 1995 Puebla, Pue.

2. Nivel de Estudios: 3 puntos

Asignados así: 0.5 puntos si termino bachillerato o preparatoria
 1.0 puntos si termino la mitad de una licenciatura
 2.0 puntos si termino la licenciatura
 3.0 puntos si termino y/o tiene estudios de maestría o postgrado

3. Tipo de Estudios: 2 puntos

Asignados así: 0.5 puntos de estudio: bachillerato o preparatoria, contador privado, programador analista, normalista, técnico en contabilidad, técnico textil, técnico en sistemas computacionales, etc.
 1.0 puntos si estudio: música, arte dramático y diseño gráfico
 1.5 puntos si estudio: Medicina, Odontología, Veterinaria, Químico Farmacobiólogo, Filosofía, Psicología, Trabajo Social, Pedagogía, Ciencias de la Comunicación, Turismo, Ingeniería Civil, Mecánica, en Sistemas Computacionales, en Agronomía, Industrial, Topografía, en Electrónica, etc.
 2.0 puntos si estudio: Derecho, Administración Pública, Ciencias Políticas, Administración de Empresas, Relaciones Internacionales, Administración en Organización e Informática.

4. Grado de Responsabilidad Laboral: 2 puntos

Asignados así: 0.5 puntos si ha trabajado por un período de 6 meses
 1.0 puntos si ha trabajado por un período de 5 años y nunca ha tenido personal bajo su cargo.
 1.5 puntos si ha trabajado un período mayor de 5 años y ha sido jefe de oficina y/o Departamento.
 2.0 puntos si ha sido gerente, comerciante, director de área o profesionista independiente.

5. Tipo de trabajo desempeñado: 2 puntos

Asignados así: 0.5 puntos si su trabajo es artesanal, obrero, campesino, músico.
 1.0 puntos si su trabajo es secretaria, capturista, analista o dependiente.

Lo anterior dio como resultado que se formara un listado de 428 aspirantes propuestos, pero sólo se eligieron 234 de los cuales y por facultad del Presidente de la Comisión Estatal¹⁷¹ pudo "rescatar 228 nombres"¹⁷² dadas las presiones de los partidos políticos y algunos Consejeros Ciudadanos pertenecientes al pleno de la propia Comisión Estatal.

¹⁷¹ Código del Estado de Puebla 1995 art. 52. "Corresponde al Presidente de la Comisión Estatal. Fracción X. Proponer a la Comisión Estatal, Secretario Técnico y Consejeros Ciudadanos de Comisiones Distritales y Comités Municipales Electorales"

¹⁷² Mano Alberto "Virais de la CEE en la elección de Consejeros". Periódico El Universal Pág. 1, 15 de junio de 1995, Puebla, Pue.

Pero a pesar de ello, "se comentó el alto nivel académico exigido en el seno de los consejos distritales, cuando, en contraste, en el propio Consejo Local del IFE hay Consejeros Ciudadanos que apenas si cuentan con su certificado de bachillerato"¹⁷³. Entre las propuestas habían doctores, maestros y licenciados, más sin en cambio la excelencia académica prevaleció por encima de otros elementos, tales como el real conocimiento del Código Electoral.

Finalmente, tras de diversas reuniones y debates (cuatro en total), se llegó a la designación de los Consejeros Ciudadanos para las Comisiones Distritales, en sesión que se llevó a cabo el 16 de junio en el pleno de la Comisión Estatal y con una votación unánime, aprobando el listado de 234 personas entre propietarios y suplentes y secretarios técnicos, ya que por primera vez en la historia electoral del Estado —e incluso del país— se realizó un proceso exhaustivo entre ciudadanos para que sean los mejores quienes dirijan los organismos electorales que, a su vez, tendrán la responsabilidad de concluir las elecciones estatales¹⁷⁴.

Con lo anterior, se puede apreciar que las personas que concursaron para ser consejeros ciudadanos, también, y de alguna forma, serían los responsables de los organismos y de las actividades inherentes a un proceso electoral, en otras palabras, fungirían también como *funcionarios*.

No se pudo, durante este proceso selectivo, evitar las descalificaciones al mismo ya que como señaló "la corriente socialista del PRD, los consejeros ciudadanos de los 26 distritos...responden a los intereses del PRI y de los caciques regionales"¹⁷⁵. Por otra parte, "el Diputado perredista Jorge Méndez recordó que el PRD propuso inicialmente que la nominación de los consejeros la hicieran los partidos políticos"¹⁷⁶, lo que pudiera ser semejante a como en 1912 con la ley de Francisco I. Madero, la cual otorgaba a los partidos políticos, la facultad de proponer candidatos para integrar las mesas directivas de casilla¹⁷⁷.

Quedando finalmente instalados los 26 Consejos Distritales el día 23 de junio de 1995 y entregándoseles el correspondiente nombramiento de asignación en una ceremonia¹⁷⁸ en la cual y de manera general, recibieron una capacitación así como el programa que se desarrollaría en coordinación con la Comisión Estatal y sus áreas de apoyo.

Por lo que se refiere a los comités municipales, de igual manera se implementó una segunda convocatoria por parte de la Comisión Estatal, la cual fue del 26 de junio al 1º de julio para poder integrar los 217 comités electorales (uno por municipio) que se instalarían en todo el Estado, y que se integraron con un total de 1,085 personas que fingieron como consejeros ciudadanos, aunque en total serían 1,953 incluyendo los que fueron considerados como suplentes de consejero.

¹⁷³ Mario Alberto "Viraje de la CFE en la elección de Consejeros" Periódico El Universal Pág. 1, 15 de junio de 1995. Puebla, Pue.

¹⁷⁴ Carlos Clemente Aparicio, "Aprueba la CFE unánimemente la integración de organismos electorales" Periódico El Heraldo de México en Puebla, Pág. 1, 17 de junio de 1995. Puebla, Pue.

¹⁷⁵ Mario Alberto Mejía, "critican la selección de consejeros" Periódico El Universal Pág. 1, 20 de junio de 1995 Puebla Pue.

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ Medina, Luis. "Evaluación Electoral en el México Contemporáneo" CEF 1978. Pág. 12-13

¹⁷⁸ Vicente Juárez "Nombran a 26 Presidentes de las CDE". Periódico Momento, 23 de junio de 1995

Pero "se cambiaron las reglas a utilizarse en la selección, porque no se podrá pedir una maestría o doctorado en las comunidades pequeñas... se pedirán requisitos mínimos como son saber leer y sumar, porque se espera la recepción de solicitudes de amas de casa o campesinos"¹⁷⁹.

Lo anterior da constancia de que una ciudadanía, de esa forma realizada (por convocatoria), implica que se presenten problemas que, como vimos, señalen la participación premeditada de personas con filiación o simpatía partidista por una parte, y por otra, que no se alcancen niveles similares de un organismo electoral a otro en cuanto a las personas que los integran. Circunstancia que depende, en gran medida, de las oportunidades de desarrollo educativo y económico que tenga una comunidad, y que para nuestro caso, existen muchas de bajo nivel.

Por otra parte y a diferencia de las Comisiones Distritales, entre los requisitos para ser consejero ciudadano de comité municipal, era necesario ser del mismo; vecino con un año cuando menos, posición que implica también que en aquellos municipios de bajo nivel, pues se tengan propuestas de baja calidad.

Lo anterior es reflejo de que como señalan "analistas políticos, expresan que a causa de la crisis económica, aunada a la falta de empleos, se dio apenas con la integración de los consejeros ciudadanos y secretarios técnicos de los 26 distritos una abrumadora inscripción de personas que anhelaban tales responsabilidades, habida cuenta de que son remunerables"¹⁸⁰.

Finalmente, se llegó a argumentar que el procedimiento para la selección de personas a ser consejeros ciudadanos en los comités municipales, no tuvo suficiente difusión, lo que reflejó baja participación de la ciudadanía. Pero sin mayores obstáculos, la comisión estatal aprobó los 1,953 consejeros ciudadanos que integrarían los 217 Comités Municipales Electorales, lo anterior fue hecho el 21 de julio de 1995.

Para toda la labor previamente comentada, la Comisión Estatal Electoral contrató los servicios de una empresa en administración de sistemas e ingeniería, con la cual se realizaron las evaluaciones y sistematización de toda la información, tanto para las Comisiones Distritales como para los Comités Municipales.

3.3.2 – Funciones y Facultades de los Consejeros Ciudadanos.

Para desarrollar las funciones y las facultades que tienen los consejeros ciudadanos tanto para los distritos como para los municipios, basta con remitirnos a lo que establece el Código en la materia.

Para las Comisiones Distritales: sólo señalaremos entre las más importantes;

¹⁷⁹ Fredy Aco Bautista. "Nuevas formas de elegir a los Consejeros Municipales" Periódico El Heraldo de Puebla. Pág 1, 21 de junio de 1995, Puebla. Pue.

¹⁸⁰ Mauro González Rivera. "Columna Julio" Periódico Momento 26 de junio de 1995. Puebla Pue.

- Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y disposiciones de la Comisión Estatal, es decir, sobre asuntos en lo particular y que por esa circunstancia, no lo prevé el propio código pero que por ello no implique su observancia.
- Determinar el número de casillas así como su integración, situación que sólo se tendría que desarrollar, realizando los recorridos que les marca el propio código así como las actividades a seguir, posición que se definiría como el sólo hecho de seguir los procedimientos preestablecidos (trabajo e información preelaborada para ellos).
- Registrar las fórmulas de candidatos a Diputados por Mayoría Relativa, circunstancia que forma parte de la trascendencia que tiene el órgano comicial, ya que éste, es el que otorga la legalidad y validez jurídica.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Diputados por Mayoría Relativa, hacer la declaratoria de validez y expedir la constancia de mayoría de votos. Este hecho en sí sólo, es quizás de los más importantes que realiza un Consejo o Comisión Distrital, sea estatal o federal, pues le da hacia sí mismo, la autoridad de haber realizado los comicios con legalidad y le coloca como un órgano imparcial plenamente.
- Registrar los nombramientos de representantes generales de los partidos políticos, es decir, sólo cubren una parte de la vigilancia que realizan los partidos durante un proceso electoral.
- Realizar el cómputo distrital para la elección de gobernador y remitir el expediente al Congreso del Estado. Con ello, termina su función y razón de ser como Comisión Distrital.

Todo lo anterior, se realiza de manera colegiada, aunque sean estos (los consejeros) los únicos con la facultad y derecho de voto¹⁸¹, razón que como se señalan en otros momentos, lleva a suponer que al ser los que realizan las actividades, se convierten en una especie de *Funcionarios* y, al momento de someter a la aprobación el cumplimiento de las mismas, se transforman en *Consejeros Ciudadanos*, por lo que lo concentraríamos diciendo que serían “**Juez y Parte**”.

En cuanto a los Comités Municipales, que de la misma manera se definen en *juez y parte*, señalamos en sí también sus principales funciones y atribuciones:

- Cumplir con los acuerdos que dicten la Comisión Estatal y la Comisión Distrital respectiva, es decir, en aquellos casos que por causas especiales dentro de un municipio o de forma genérica, se tengan que realizar, el comité está obligado a realizarlas.
- Registrar las planillas de candidatos a miembros del ayuntamiento. Con lo anterior y de igual manera que en las comisiones distritales, se le da un reconocimiento formal como autoridad electoral.

¹⁸¹ Código Electoral del Estado de Puebla 1995 Art. 60 Fracción III.

- Registrar los nombramientos de representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla. Para este caso, pudiera haber una incongruencia, ya que son las Comisiones Distritales las que proponen y aprueban la ubicación e integración de las casillas, y en este sentido, el que el comité municipal registre a los representantes de partido ante casillas no tiene mucha lógica.
- Realizar el cómputo municipal de la elección de ayuntamiento, con lo que reafirma una de sus funciones esenciales.
- Declarar la validez de las elecciones y expedir la constancia de mayoría de votos a la planilla triunfadora.

Lo anterior es en sí lo más trascendente de las funciones de los Consejeros Ciudadanos en cuanto a lo que la propia ley electoral estatal les permite.

3.3.3 – Desarrollo y Resultados de la Elección.

Para finalizar el desarrollo de este proceso electoral en cuanto a su forma procedimental, tuvo este experiencias que en su momento sirvieron para analizar tanto el modo de organizarlas, como de desarrollar el trabajo electoral de una forma que se considere novedosa. Es decir, con la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, se estrena dentro de él, una figura que surge de una serie de inconformidades partidistas.

La figura del Consejero Ciudadano es entonces tomada por las legislaciones estatales e implementada para realizar un proceso electoral que, aunque es intermedio (Diputados Locales y Ayuntamientos), establece ya un precedente en la historia electoral de este Estado.

Por su parte, los partidos políticos así como grupos de interés, entre ellos los empresarios, buscaron fomentar por un lado, la real necesidad de que se ciudadanizaran los órganos electorales, es decir, "el Presidente del Consejo Coordinador Empresarial (de Puebla), refirió que a nivel nacional existe voluntad para que los consejeros ciudadanos sean verdaderos representantes de la sociedad... señalo que existen ejemplos de que los procesos pueden desarrollarse en forma regular con la participación de consejeros ciudadanos, como es el caso de las pasadas elecciones federales...destacó que la ciudadanización de los organismos electorales es fundamental para que la población tenga una mayor credibilidad en los procesos electorales"¹⁸².

En razón de lo anterior, es que la ciudadanización de los órganos comiciales pareciera ser bien recibida, aunque por parte de los partidos políticos se llegó a descalificar por momentos dicho proceso. Siendo así que tanto el PRD como el PAN, a través de sus representantes ante la Comisión Estatal hicieron señalamientos; tales

¹⁸² Blanca Galindo. "Entra el CCE a la polémica sobre los consejeros" Periódico El Universal Pág. 5, 21 de junio de 1995. Puebla, Pue.

como "que las autoridades comiciales no permitieron que los partidos políticos participaran en la elaboración del cuestionario aplicado a los aspirantes, además...manejaron unilateralmente las solicitudes y documentos presentados por los ahora Consejeros Ciudadanos"¹⁸³.

De lo anterior, la presidencia de la comisión electoral estatal se defendió señalando, "me sorprende que vayan a impugnar si en la sesión de la Comisión todos votaron a favor...la verdad su postura de ahora es incongruente con lo que manifestaron en las sesiones"¹⁸⁴.

En fin, el desarrollo de la elección se llevó con muchos momentos de tensión (no violentos), ya que por un lado se discutieron las selecciones y designaciones de aquellos que serían consejeros ciudadanos, tanto para Comisiones Distritales como para Comités Municipales, como de igual manera se trataba lo referente a la aceptación de partidos políticos estatales para que participaran dentro de los comicios estatales. Dando por resultado lo anterior, que para esta elección "cinco partidos políticos solicitaron su registro ante la Comisión Estatal Electoral para participar en las elecciones municipales de noviembre. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), El Partido Popular Socialista (PPS), El Partido Demócrata Mexicano (PDM), El Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y El Partido Foro Democrático"¹⁸⁵.

A parte de los ya conocidos PAN, PRI, PRD, PT y PVEM. Siendo entonces que sólo al Partido Popular Socialista (PPS) la Comisión Estatal le otorgo el registro como partido estatal, dándose quejas por parte del dirigente del Partido Foro Democrático, quien señaló que era "amañada la decisión de los consejeros ciudadanos (de la Comisión Estatal), de negarles el registro como partido político estatal", así mismo de que "la ciudadanización del proceso electoral debe madurar pues los consejeros no tienen conocimiento de los elementos políticos que debieron darnos el registro"¹⁸⁶.

Por otro lado, también se llevó durante esta elección un análisis sobre la factibilidad de utilizar un padrón y listado nominal con fotografía, ya que en las elecciones federales extraordinarias de Atlixco fue utilizado. A lo anterior, la Consejera Ciudadana Maricarmen Díaz Amador "propuso al Consejo que se solicitara un presupuesto al Registro Federal de Electores de cuanto constaría elaborar un padrón electoral con fotografía, como el utilizado en las elecciones extraordinarias de abril pasado"¹⁸⁷.

Posición que no era del todo viable, ya que por cuestiones técnicas y por la cercanía ya de los plazos para culminar la elección, no hacía posible su implementación. Además, el Vocal del Registro Federal de Electores del IFE, quien asistía a las sesiones de la Comisión Estatal en carácter de apoyo técnico, señaló que

¹⁸³ "En duda, la imparcialidad de la CEE en la selección de consejeros distritales". Periódico Síntesis. 21 de junio de 1995. Puebla, Pue.

¹⁸⁴ Mario Alberto Mejía. "Buscan PAN y PRD impugnar a consejeros; ya no es posible; CEE" Periódico El Universal Pág. 1, 21 de junio de 1995. Puebla Pue.

¹⁸⁵ Raúl Zarate "Columna de Viva Yag". Periódico El Heraldo de Puebla. 21 de junio de 1995. Puebla, Pue.

¹⁸⁶ Erick Becerra. "Amañada, la decisión tomada por la CEE, dice T. Ortega García" Periódico Diario Eco, primera plana. 15 de julio de 1995. Puebla, Pue.

¹⁸⁷ "Analizará la Comisión Electoral el posible uso de Padrón con Fotografía" Periódico Síntesis, 13 de julio de 1995, Puebla, Pue.

"la incorporación del listado con foto es un elemento más, pero no es determinante porque ya está identificado el ciudadano que va a votar"¹⁸⁸.

Lo anterior puso de relieve que más que un gasto de esta naturaleza en cuestiones electorales, se necesitaba que "los partidos efectúen una mayor campaña de acercamiento con los ciudadanos y que realmente oferten alternativas de desarrollo para las comunidades con lo que se logrará generar la confianza entre el electorado para que este acuda copiosamente a las urnas. Y con fotografía o no en el padrón las elecciones serán limpias e inobjectables"¹⁸⁹.

Finalmente, el resultado de estas elecciones, es que éstas se llevaron a cabo contra viento y marea; hubo escepticismo por momentos en que llegaron a buen puerto; la actuación de los Consejeros Ciudadanos, tanto en los Distritos como en los Comités Municipales iba de más a menos y viceversa; la experiencia y desarrollo de una elección ciudadana conformada dentro de sus órganos comiciales, con personas que por primera vez participaban en un proceso electoral a través de una convocatoria pública, dejó a muchos insatisfechos, a otros con optimismo de que salió adelante, pero al final, se llegó a la meta.

Lo concerniente con problemas postelectorales o resultados en cuanto a ganadores o perdedores dentro de unas elecciones, es asunto a parte, ya que aún con ciudadanos totalmente imparciales dentro de las estructuras electorales en los órganos encargados de llevarlas a cabo, podrán persistir en cualquier momento, ya que los intereses políticos por los que se compete, sobrepasan las funciones y facultades que estos personajes llegan a tener.

¹⁸⁸ Roberto Desachy Severiano "El padrón con foto no es garantía de credibilidad y legitimidad" Periódico Síntesis, 13 de julio de 1995. Puebla, Pue.

¹⁸⁹ Editorial, Periódico Eco, 15 de julio de 1995. Puebla, Pue.

CONCLUSIONES.

Al referimos al Estado, se comprende que una de las esencias de éste, es el de mantener el poder que el mismo se crea, es decir, al establecer que el Estado es una entidad abstracta, a cargo de individuos responsables de desempeñar diversas funciones, estas se orientan a la conservación de dicho poder dividiendo a los que lo detentan, sean los gobernantes, de los que lo asumen, sean los gobernados. Aunque la diferencia es que el Estado perdura y las personas son las que transitan.

Por otra parte, el propio Estado al establecer divisiones para el mantenimiento de su poder, las cuales le permiten un control y manejo de los asuntos públicos, han hecho que en una de sus formas (históricamente hablando) se lleven a cabo consecutivos cambios en cuanto a la manera de realizar sus funciones, pero sin llegar a poner sobre la mesa, su esencia. Es decir, en lo referente a la organización de unas elecciones, el Estado, a través de las reformas, sea moldeado lo indispensable siempre que ha sido necesario, pero sin que por ello, pierda el control del mismo.

Lo anterior, se refiere en cuanto a los organismos electorales, ya que como se desarrolló en la investigación, se ha venido implementando desde nuestra época independiente una estructura que maneja el desarrollo de una elección y que en su forma, siempre contó con la presencia del Estado a través de organismos y funcionarios.

Es decir, el Gobierno en alguno de sus ámbitos, concretamente el electoral, de cuya actividad se ha creado una forma de administración, ha estado siempre presente dentro de estos órganos y cuya presencia fue cuestionada con el transcurso del tiempo, dando paso a que se buscara una mayor transparencia, en razón de que se manifestó durante muchos años la desconfianza como recelo de la forma en que éste participaba para llevar a cabo un proceso electoral. Siendo entonces que con el establecimiento de una administración electoral, se crean reglas y procedimientos más claros y sobre todo legales, con lo que se obtiene una mayor seguridad sobre el desarrollo y participación de los actores que se ven involucrados en un proceso de esta naturaleza como son las autoridades, los partidos políticos y los ciudadanos.

Pero los últimos tiempos han llevado a establecer que no sólo es necesario contar con procedimientos claros para la realización de unos comicios, sino que también era necesaria la presencia de un elemento que fuera o sirviera de contrapeso entre autoridades electorales y los partidos políticos, lo que dio pauta a la creación de la figura del Consejero Ciudadano.

Con lo anterior, se da un paso más en el desarrollo de la democracia en nuestro país, pero también se demuestra que no sólo se requería en materia electoral, sino que era indispensable contar con elementos que fueran imparciales. Asimismo, el que se comenzara a desarrollar una nueva forma de adentrar a la sociedad en los asuntos públicos y de gobierno. Ya que si recordamos, el Estado ha implementado distintos mecanismo para establecer que constantemente se da un desarrollo democrático en nuestro país, teniendo como ejemplo, el pluripartidismo, que sirvió para dar cause a la necesidad de expresión de distintas corrientes ideológico-políticas.

Por ello, ahora podemos decir que la idea de democracia se ha modificado de nueva cuenta, con el hecho de haberse creado la figura ciudadana, ya que con ello, se espero hacer más participe a la sociedad en los asuntos públicos, pero a esta sociedad, podríamos decir, no la hemos preparado o al menos no a las grandes mayorías, para asimilar ese papel y sobre todo, para generar una participación más activa.

Siendo entonces que el Estado sigue conservando su hegemonía (aunque de distinta forma) para con el desarrollo político de nuestra sociedad. Por lo que los partidos políticos parecen haber perdido la brújula esencial de conducir a ésta sociedad, ya que la representación social que argumentan, esta tan fraccionada, que ahora un pluripartidismo se antoja innecesario.

Teniendo por consiguiente, que para esta ciudadanización de los procesos electorales y como una primera conclusión, es que no ha bastado que las reformas, tanto constitucionales como en materia electoral, hayan realizado cambios sustanciales dentro de las estructuras comiciales. Lo que sigue faltando y poco se ha realizado, es fomentar más una cultura cívica para con la sociedad. Es decir, los tiempos día a día cambian, las sociedades se mueven en diversos sentidos; económico, político, social, cultural, tecnológico, etc. Pero el avance en nuestro país en materia cívica ha sido lento y dispar, no se camina de forma unánime dentro de los distintos estratos sociales y todos ellos, son básicos.

Ahora bien, si recordamos que la participación de la ciudadanía (sociedad) sólo se circunscribe a formar parte de las casillas electorales desde principios de nuestra independencía y así a lo largo de toda nuestra historia electoral, hasta llegar a finales de la década pasada, ahora, al Estado, parece que se le ha hecho necesario darle un giro más a fondo a esa participación¹⁹⁰.

En ese sentido, es como surge la presencia de estos personajes en este tipo de asuntos, y la forma en que estos, desarrollarían esa presencia dentro de los órganos electorales, para con ello, dar sustento a este nuevo paso en la búsqueda de un régimen más democrático.

Pero lo anterior como un planteamiento teórico, sería funcional y válido, ya que conlleva una presencia dentro de estos organismos, de personas con una gran calidad moral y educativa, pero que ya en la practica, aún no se tienen las suficientes bases como para darlo por hecho. Ya que aún hace falta llegar a la conciencia, no sólo de ellos, sino de la sociedad en su conjunto, de este tipo de transformación que esta queriendo llevar a cabo el Estado a través de sus formas de gobierno.

En otras palabras y en ese contexto, es en razón de que (de acuerdo a los hechos y como fui testigo) no se tiene bien claro cual es en realidad la esencia de ser *consejero ciudadano* y la forma en que éste participa, ya que una cosa es lo que esta establecido en la legislación electoral y otra, la forma en que se desarrollan estos personajes en la realidad dentro de un organismo colegiado.

¹⁹⁰ Se precisa que aún en la actualidad el grueso de la población que participa dentro de un proceso electoral, lo hace para formar parte de las casillas electorales, aunque esa participación no está espontanea. Con lo cual se entendería que la ciudadanización de los procesos electorales no ha cambiado.

Pues si bien es cierto, que como establecen los requisitos legales, que se debe tener un cierto "conocimiento para el desempeño adecuado de sus funciones"¹⁹¹, en esta labor, genera implícitamente que ese conocimiento fuese sobre la materia electoral, pero como se dio en muchos casos y como creo que se seguirá dando, no se tienen esos conocimientos y ni siquiera de forma básica en la gran mayoría de los ciudadanos que pudieran ser nombrados o designados como consejeros ciudadanos dentro de un organismo electoral.

Lo anterior es de suma importancia, ya que lleva a plantear que la cultura política de nuestro país es aún demasiada escasa y que en muchas ocasiones, no se refleja en el proceder de la propia sociedad. Ya que las acciones que ésta realiza, no son representativas de todos los niveles sociales, pues la misma educación o el acceso a la misma, no es aún mayor que del nivel primaria en la gran mayoría de la población.

Pero lo antes señalado es sólo una parte de los muchos problemas que tiene esta sociedad y que de alguna forma, tiene cierta relación con el tema central de esta investigación y que es LA PARTICIPACION DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS EN LOS ORGANOS ELECTORALES, ya que estamos estableciendo que los consejeros ciudadanos (como representantes de la sociedad) deberían tener un cierto conocimiento sobre las funciones que van a desempeñar.

Pues si bien precisamos y siguiendo lo que establece la propia ley electoral para estos casos, el sólo hecho de que si los conocimientos fueran sólo el tener estudios académicos (de cualquier nivel), cualquier persona, por así decirlo, pudiera ser *consejero ciudadano*, es decir, amas de casa, obreros, empleados, campesinos o cualquiera que sólo supiera leer y escribir.

Pero en realidad y que al ser de una importancia mayúscula su papel de decisión o aprobación para con los asuntos relacionados con el proceso electoral, implica que estas personas (las que ocupen el cargo) tengan más que una simple definición de tener "*conocimientos para el desempeño de sus funciones*", sino que de alguna forma estén enteradas y/o documentadas sobre el acontecer en los asuntos públicos y de interés general.

Dando entonces con lo antecedente, que estos ciudadanos deberían de ser conocedores (en cierta medida) no sólo de la forma, sino del fondo de los asuntos de importancia que tiene un proceso electoral y sobre todo, del papel que ellos representan. Lo que implica por lo tanto, que al seleccionar y designar (que en la realidad así sucede) a aquellos que fungirán como *consejeros*, cuenten con un perfil más definido en cuanto a sus conocimientos, razón que nos lleva a señalar, como segunda conclusión, que en definitiva son y serán personas seleccionadas.

Por otra parte, el considerar que el avance democrático que se busca en éste país a través de procesos electorales más limpios y transparentes, nos ha llevado a la búsqueda de perfeccionar sus procedimientos, así como sus formas, pero nuestra historia electoral nos ha enseñado que la búsqueda del poder implica la creación de

¹⁹¹ **COFIPE 1994**, Artículo 103 inciso c) y 114 inciso d)

intereses encontrados de distinta naturaleza (de individuos, de grupos, en regiones) y en razón de ello, es que la manera de integrar los organismos electorales necesito establecer su mejoramiento. Lo anterior se constata cuando se observa cómo es que los organismos electorales se han venido conformando a lo largo de la historia.

Ahora bien, el proceso electoral que hoy estudiamos, desarrolla una modalidad, la cual establece que la participación ciudadana para la conformación de los organismos electorales es mucho más *pura*¹⁹². Pero el hecho de que se haya implementado una convocatoria con la cual se invito a la sociedad a participar dentro de un asunto de Estado (por la razón de que se decide la posesión del poder), no significa que sea mucho más democrática. Pues bien es cierto que una convocatoria pública con la cual se pretenda integrar los organismos electorales, es una arma de dos filos, pues existe la posibilidad de que intervengan personas que no sean tan conocidas (pública y políticamente hablando) y que en su momento, queden dentro de esta conformación comicial, es decir, que se presta para que militantes y simpatizantes participen en comicios¹⁹³, sin que por ello se note su presencia.

En otras palabras, se tiene que pensar que con este tipo de acciones, la democracia implica riesgos en su avance y más, porque esa perfección, nunca dejara de lado el mantenimiento del poder por unos y la obtención del mismo por otros.

Pero es necesario puntualizar que la experiencia de un proceso electoral estatal en el cual se buscó integrar ciudadanos *comunes* y *corrientes*, por así mencionarlo, a las labores de organización y conducción, nos llevó (los que ahí participamos) a que este proceso presentara altibajos en cuanto a su desarrollo. Es decir, que para este proceso electoral, la legislación estatal del estado de Puebla tomo como base para modificar su código electoral, el recién implementado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y como punto de desarrollo, la ciudadanización que este maneja, realizándole a su código estatal las adecuaciones necesarias.

Pero estas modificaciones que se realizaron en los documentos, no respondieron cabalmente en la realidad, ya que si bien es cierto, el proceso de ciudadanización se llevó a cabo de una manera abierta (con convocatoria), lo que realmente represento, fue una oportunidad de empleo para que cientos de personas que por razones distintas a lo que es una labor electoral, buscan ingresar a un trabajo para subsanar su necesidad de dinero y bienestar. Es decir, el Estado de Puebla (como muchos otros) cuenta con una variedad de municipios en donde su nivel económico y, sobre todo, cultural o educativo, es considerablemente bajo y por lo tanto, su población, refleja esas condiciones.

Siendo entonces que era de esperarse que los niveles de educación no fueran del todo adecuados para lo que realmente se requería, por lo que el considerar que (de acuerdo a la legislación) se tuvieran personas con *conocimientos para realizar sus funciones*, no abundarían entre los aspirantes. Puesto que la convocatoria señalaba

¹⁹² Significaría que por ser un proceso más abierto y transparente, el hacer una convocatoria pública para hacer una elección, ésta no tendría ninguna objeción para que fuera señalada como manipulada y sobre todo, parcial.

¹⁹³ Durante el desarrollo de las designaciones para los cargos de consejeros ciudadanos y secretarios técnicos en órganos distritales y municipales, los partidos políticos en el Estado de Puebla, se hicieron varios señalamientos en ese sentido, razón que motiva a no descartar tal posibilidad. Ver diarios de la entidad durante los meses de mayo y junio de 1995 en el estado de Puebla.

que era para ocupar los cargos de Consejeros Ciudadanos y Secretarios Técnicos de Comisiones Distritales y Comités Municipales Electorales, y que como se señaló en sus requisitos, de preferencia debería de ser del distrito y/o municipio correspondiente al que deseaba participar. Razón que llevó a tener aspirantes con muy bajo nivel educativo y sobre todo (que es lo más importante) sin ningún conocimiento sobre cuestiones electorales.

Asimismo, lo anterior dio también como resultado que las personas que lograron quedarse dentro de la conformación de los órganos electorales, no supieran en su gran mayoría sobre el manejo administrativo que también representa un proceso y que de alguna forma también desarrollaron.

Por lo que como tercera conclusión, señalaría que un proceso electoral como el que se llevó a cabo en el Estado de Puebla, no es del todo ideal, ya que si se pretende llevar a cabo una integración de los organismos electorales a través de convocatorias, éstas se deberían de realizar de forma separada, es decir, una para conformar la estructura organizativa y otra para la designación de los consejeros ciudadanos (hoy electorales).

Ya que el juntar en un sólo personaje las funciones de representación ciudadana (consejero) y las de funcionario (como integrante de un organismo electoral), puede generar que el mismo proceso en esa búsqueda de limpieza y sobre todo de transparencia, caiga en una viciosa dualidad que pueda ser aprovechada por los propios partidos políticos para sus intereses, y ello se nos lleve de nueva cuenta, a un retroceso.

Con lo anterior, no significa que no este de acuerdo con la ciudadanización de los procesos electorales, lo que deseo dejar establecido es que la sociedad siente que los gastos de un proceso electoral son exorbitantes y más para las condiciones económicas que se han venido viviendo, razón que hace sentir que las elecciones se han vuelto innecesarias, ya que siempre se avanza muy poco.

Motivo que nos lleva a reflexionar que no debemos dejar de reconocer que nuestra cultura cívica y democrática esta aún muy distante de nuestra realidad social y participativa. Ya que nuestra sociedad en la actualidad, esta más interesada en otro tipo de problemas que aquejan más su interés personal, que colectivo.

La creencia en este sistema político el cual sólo se modifica en su forma, pero se conserva en su esencia, no ha cambiado en la mente de muchos, ya que para los que tienen el poder como para quienes lo aspiran, sigue aún sin muchos cambios profundos, y eso, obliga a que se mantenga de cierta forma un lento avance, dando paso a una nueva concepción de esta denominada *democracia a la mexicana*.

Por ello, el interés de una ciudadanización de los órganos electorales sigue siendo sólo de los partidos políticos y en menor medida, de algunas agrupaciones civiles. Ya que la cultura (por así llamarla) que aún existe en la gran mayoría de la población, es de indiferencia hacia muchos asuntos que tienen que ver con el desarrollo político de una sociedad.

Por lo que en razón de lo anterior y para dar un impulso a esta forma (la ciudadanización) de llevar a cabo un proceso electoral, así como en otros ámbitos del desarrollo político de una sociedad, es necesario que tanto partidos políticos como autoridades, impulsen el desarrollo democrático, cívico y cultural de esta sociedad mexicana a través de diversos programas de fomento educativo en términos de cultura política, para con ello, acercar a los distintos niveles sociales que la integran, en el conocimiento cívico y de convivencia social.

Ya que no debemos olvidar que el propio sistema político siempre buscará instrumentar formas para llevar a cabo una mayor participación de la sociedad y de los grupos políticos en los asuntos del Estado, pero sin que por ello pierda el control y sobre todo, logre una legitimación en cuanto a la posesión del poder. Ya que el propio sistema, se ha dado cuenta de que estos factores han terminado por convertir a las elecciones en la fuente de su legitimidad.

Finalmente, el haber analizado la *Figura del Consejero Ciudadano y su participación en los órganos electorales*, fue para establecer que la presencia de estos personajes ha sido de suma importancia para lograr la credibilidad en las elecciones por parte de la sociedad, condición que en si, ya esta dando sus primeros frutos.

pero por otra parte y de acuerdo a ciertas condiciones, aún se siente que estos personajes (la mayoría que ocupan el cargo) no tienen los "conocimientos necesarios para realizar sus funciones", ya que la forma en que son designados (aunque no se quiera aceptar), no es del todo muy clara, pero lo más importante, es que su desempeño durante un proceso electoral, da a sentir que sus conocimientos sobre las cuestiones electorales están aún demasiado distantes de lo que significaría un verdadero avance democrático de nuestra sociedad.

Por ello, el papel de ser consejero ciudadano o electoral, como ahora se le denomina, es de trascendental importancia como para que no se considere tener un especial cuidado en la forma y sobre todo, a quien se designa (no elige) para el desempeño de esa función, ya que su presencia y participación, llevará a que la credibilidad en los comicios electorales y en particular en los organismos que desarrollan esa actividad, no se pierda de nuevo.

Siendo entonces que el tema de la ciudadanización de los órganos electorales en los más recientes años, ha tenido una gran importancia en términos políticos, ya que por las circunstancias que se habían venido viviendo en cuanto a fraudes electorales y lo inequitativo que eran los procesos, han hecho considerar que las características con las cuales deba contar esta figura, sean fundamentales para con los propios comicios, puesto que le han otorgado un papel trascendental dentro del órgano electoral al servir como contrapeso en la toma de las decisiones y con ello, mantener la aceptación y validez de esta misma, en cuanto a darle ya una cimentada transparencia y legitimidad a los procesos electorales.

Textos Constitucionales y Leyes Electorales
(Época Independiente)

AÑO	CONSTITUCION O LEYES FUNDAMENTALES	LEYES ELECTORALES	HECHOS HISTORICOS
1812	Constitución Política de la Monarquía Española, Promulgada en Cádiz (19 de marzo de 1812).		
	Formación de los Ayuntamientos Constitucionales (23 de mayo de 1812).		
1814	Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (22 de octubre de 1814).		
1821	Aclaraciones de la Ley de 23 de mayo de 1812 sobre Formación de Ayuntamientos Constitucionales (23 de marzo de 1821).	Convocatoria a Cortes (17 de noviembre de 1821).	Se logra la Independencia de México. Iturbide preside la Junta Provisional de Gobierno (1821). Iturbide se proclama emperador (1821).
1823	Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (24 de febrero de 1823).	Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso (17 de junio de 1823).	El Plan de Casamata postula la reinstalación del Congreso y la República Federal (1822).
1824	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre de 1824).		
1826		Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombramientos de Diputados (11 de abril de 1826).	
1830		Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República (12 de julio de 1830).	Presidencia de Guadalupe Victoria (1824-28). Presidencia de Vicente Guerrero (1828-29). Presidencia de Anastasio Bustamante (1830-32). Presidencia de Manuel Gómez Pedraza (1832). Presidencia de Antonio López de Santa Anna (1832).
1836	Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente "siete leyes" (30 de diciembre de 1836).	Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales (30 de noviembre de 1836). Convocatoria para las Juntas Departamentales (24 de diciembre de 1836).	Creación del Supremo Poder Conservador (1836). Presidencia de Anastasio Bustamante (1837).
1841		Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente (10 de diciembre de 1841).	Presidencia provisional de Santa Anna (1841).
1843	Bases Orgánicas de la República Mexicana (14 de junio de 1843). Circular sobre medidas para la Legalidad, Buen Orden y Libertad en las Elecciones (1° de julio de 1843).	Decreto que Declara la Forma y los Días en que deben verificarse las Elecciones para el futuro Congreso (19 de junio de 1843)	Desconocimiento de Santa Anna (1844).

1846	Decreto que declara vigente la Constitución de 1824 (22 de agosto de 1846).	Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a consecuencia del Movimiento iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845 (27 de enero de 1846). Convocatoria que reforma las bases para las elecciones de junio de 1823 (6 de agosto de 1846).	Guerra con los Estados Unidos (1845). Los Estados sustituyen a los departamentos. Presidencia de Santa Anna (1846)
1847		Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación (3 de junio de 1846).	Tratado de Guadalupe (1848), México pierde la mitad de su territorio.
1849	Bases para las elecciones de Presidente de la República y Senadores (13 de abril de 1850).		
1853		Convocatoria a un Congreso Extraordinario para reformar la Constitución (19 de enero de 1853).	El General Mariano Arista es Presidente (1851-53). Presidencia de Santa Anna (1853-55). Plan de Ayutla (1° de marzo de 1854).
1855		Convocatoria a la Nación para la elección de un Congreso Constituyente (20 de agosto de 1855). Convocatoria a la Nación para la elección de un Congreso Constituyente (17 de octubre de 1855).	Revolución de Ayutla. Santa Anna abandona el poder. Juan Alvarez, nombrado presidente interino (octubre de 1855).
1857	Constitución Federal (5 de febrero de 1857).	Ley Orgánica Electoral (12 de febrero de 1857).	Gobierno provisional de Ignacio Comonfort (1855-57). Presidencia de Benito Juárez, primeras Leyes de Reforma (1858). Guerra de Reforma (1858). Juárez entre en México (1861). Sitio de Puebla, Juárez traslada su gobierno.
1865	Estatuto Provisional del Imperio Mexicano 810 de abril de 1865).	Ley Electoral de Ayuntamientos (1° de noviembre de 1865).	Maximiliano es Emperador de México. Tratado de Miramas (1864-67).
1867		Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes (14 de agosto de 1867).	Restauración de la República. Muerte de Maximiliano (1867).
1872		Decreto que Reforma el artículo 34 de la Ley Electoral (23 de octubre de 1872)	Benito Juárez es nuevamente presidente 81867-72) Muerte de Juárez (1872)
1876		Convocatoria al pueblo mexicano para que elija Presidente de la República, Diputados al Congreso, Presidente y Magistrados de la Corte (23 de diciembre de 1876).	Presidencia de Lerdo de Tejada (1872-76). Restablecimiento del Senado de la República (1873). Porfirio Díaz es Presidente provisional en 1877 y Presidente Constitucional de 1877 A 1880.
1882		Decreto que reforma la Ley Electoral de 12 de febrero de 1857 (16 de diciembre de 1882)	Manuel González ocupa la Presidencia de la República (1880-84). Segunda reelección de Porfirio Díaz (1884). Tercera reelección (1888).
1901		Ley Electoral (18 de diciembre de 1901).	Sale a la luz el periódico "regeneración" de los Flores Magón (agosto de 1900). Cuarta reelección (1892). Quinta reelección (1896). Sexta reelección (1900). Séptima reelección (1904). Manifiesto del Partido Liberal (1905).

Fuente: Las fechas y los nombres de las Constituciones y Leyes Electorales, se encuentran desarrollados en el Libro "Legislación Electoral Mexicana, 1812-1972", de Antonio García Orozco. Publicado por la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978.

TEXTOS CONSTITUCIONALES Y LEYES ELECTORALES
(Periodo Revolucionario)

AÑO	CONSTITUCION	LEYES ELECTORALES	HECHO HISTORICOS
1911		Ley Electoral (19 de diciembre de 1911)	Porfirio Díaz sale al destierro 831 de mayo de 1911. Francisco I. Madero es presidente de 1911 a 1912.
1912		Reformas a la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911 (22 de mayo de 1912)	Rebelión de Pascual Orozco (1912). Revolta de Felix Díaz (octubre 1912). Asesinato de Madero y Pino Suárez. Pedro lazcuráin es presidente (1913). Victoriano Huerta toma el poder (de febrero de 1913 a julio de 1914). Alzamiento de Villa, Maytorena y Carranza.
1914		Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente (20 de septiembre de 1916)	Invasión Norteamericana a Veracruz (1914). Convención de Aguascalientes. Eulalio Gutiérrez es presidente (1914). Villa ataca Columbus (mayo de 1916). Se inauguran los trabajos del Congreso Constituyente (1° de diciembre de 1916).
1917	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917).	Ley Electoral (6 de febrero de 1917).	Venustiano Carranza es presidente constitucional (mayo de 1917).
1918		Ley para la Elección de poderes Federales (2 de julio de 1918)	
1920		Decreto del Ciudadano Jefe Interino del Ejercito Liberal Constitucionalista (25 de mayo de 1920)	Muere en tlaxcalantongo, Puebla, Venustiano Carranza. Adolfo de la Huerta, toma posesión como Presidente
		Decreto que Reforma la Ley Electoral del 2 de julio de 1918 (7 de julio de 1920)	Alvaro Obregón es electo Presidente.
1921		Decreto que Reforma la Ley Electoral del 2 de julio de 1918 (24 de diciembre de 1921)	Son elegidos Presidentes. Phutarco Elías Calles Emilio Portes Gil
1931		Decreto que Modifica los artículos 14 y 15 de la Ley para la Elección de Poderes Federales (24 de noviembre de 1931)	Es elegido Presidente Pascual Ortiz Rubio.

Fuente. Las fechas y los nombres de las leyes electorales, se encuentran desarrollados en el libro "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977", de Antonio García Orozco. Publicado por la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. México 1978.

TEXTOS CONSTITUCIONALES Y LEYES ELECTORALES
(Periodo Postrevolucionario)

AÑO	CONSTITUCION	LEYES O DECRETOS ELECTORALES	HECHOS HISTORICOS
1942		Decreto que Reforma el artículo 14 de la ley de Elecciones de poderes Federales (19 de enero de 1942)	Es Presidente Manuel Avila Camacho, se reformo el art. 3 Constitucional, desapareciendo la enseñanza socialista.
1943		Decreto que Reforma varios artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales (4 de enero de 1943)	México participa en la Segunda Guerra Mundial, tras el hundimiento de barcos mexicanos por submarinos enemigos.
1946		Ley Electoral Federal (7 de enero de 1946)	Compieten por la Presidencia, Ezequiel Padilla, formando el Partido Demócrata Mexicano y Miguel Alemán Valdés por el Partido de la Revolución Mexicana. Gana Alemán la Presidencia.
1949		Decreto que Reforma Diversos artículos de la Ley Electoral Federal (21 de febrero de 1949)	Cambia de nombre el PRM por el PRI. Se crea la Ciudad Universitaria.
1951		Ley Electoral Federal (4 de diciembre de 1951)	Es Presidente Adolfo Ruiz Cortinez, compitiendo por la Presidencia contra Efraín González Luna (PAN) Y Vicente Lombardo Toledano (PP)
1954		Decreto que Reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal (7 de enero de 1954)	Miguel Henríquez Guzmán compite apoyado por la Federación de Partidos del Pueblo.
1963		Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal (28 de diciembre de 1963)	Es Presidente Adolfo López Mateos, compiteo contra Luis H. Alvarez (PAN).
1970		Decreto que Reforma los artículos 51, 52 fracción II, 60, 67, 70, 71, 72, 77, 78, 84 fracción II y párrafo final, 93 fracciones II y VI, 94, fracciones I, II y III, 105 fracción VI y 110 fracción III de la Ley Electoral Federal (29 de enero de 1970)	Termina su mandato Gustavo Díaz Ordaz. Inicia su sexenio Luis Echeverría Alvarez, tuvo como contrincante a Efraín González Morfin (PAN).
1973		Ley Electoral Federal (5 de enero de 1973)	
1977		Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LFOPPE (28 de diciembre de 1977)	Es Presidente José López Portillo.
1987		Código Federal Electoral	Es Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

Fuente: Las fechas y los nombres de las leyes electorales, están en el libro "Legislación Electoral Mexicana 1812-1977" CFE, 1978.

Modificaciones Constitucionales de 1990.

ARTICULO	MODIFICACION
5º, & 4	“Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito”
35, fracc. III	Son prerrogativas del ciudadano “ (...) asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.”
36, fracc. I	Son obligaciones del ciudadano “(...) inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos en los términos que determinen las leyes.” “La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley.”
41, & 7 a 13	La organización de las elecciones federales es función estatal ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Esa función se realizará a través de un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios. Ese organismo será autoridad en materia electoral, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones. Contará con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, y de vigilancia. Sus tareas serán las relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamientos de constancias, capacitación electoral y educación cívica, y derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Se establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán ese organismo público y un tribunal autónomo, que será el órgano jurisdiccional en materia electoral. El tribunal electoral funcionará en pleno o en salas regionales y resolverá en una sola instancia en sesiones públicas. Sus resoluciones serán inapelables, excepto las dictadas con posterioridad a la jornada electoral, que pueden revisar los Colegios Electorales. Los consejeros magistrados del organismo electoral y los magistrados del tribunal deberán satisfacer requisitos que no serán menores a los necesarios para ser ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos con el voto de las dos terceras partes del pleno de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal o insaculados en caso de no haber mayoría.
73, fracc. VI	Asignación de los representantes del Distrito Federal por el principio de representación proporcional.

NIVELES Y ORGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

NIVELES	ORGANOS COLEGIADOS	ORGANOS EJECUTIVOS	ORGANOS DIRECTIVOS	ORGANOS DE VIGILANCIA
CENTRAL	Consejo General	Junta General Ejecutiva	Dirección General	Comisión Nacional de Vigilancia del RFE Comisión de Radiodifusión
LOCAL	Consejo Distrital	Juntas locales ejecutivas	Vocalía ejecutiva	Comisiones locales de vigilancia del RFE
DISTRITAL	Consejo Distrital	Juntas distritales ejecutivas	Vocalía ejecutiva	Comisiones distritales de vigilancia del RFE
MUNICIPAL		Oficinas municipales	Jefe de la oficina municipal	
SECCIONAL	Mesas directivas de casilla		Presidencia de la mesa directiva de casilla	Un representante general de cada partido por cada diez casillas electorales urbanas y uno por cada cinco rurales. Representantes de los partidos en las mesas directivas de casilla

Fuente: Memorias del Proceso Federal Electoral de 1991. Compendio, Instituto Federal Electoral.

COMISION ESTATAL ELECTORAL

LUGARES DONDE SE DIFUNDO LA CONVOCATORIA PARA LA PROPUESTA DE CONSEJEROS CIUDADANOS Y SERETARIO TECNICO

* MUNICIPIO DE PUEBLA

JUNTAS AUXILIARES SAN FELIPE HUEYOTLIPAN
 SAN JERÓNIMO CALERAS
 LA LIBERTAD
 SAN BALTAZAR
 ZARAGOZA

TRIBUNALES COLEGIADOS

PALACIO DE GOBIERNO: COMUNICACION SOCIAL

SECRETARIA DE FINANZAS

TESORERIA MUNICIPAL

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

I.S.S.S.T.E.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA

CASA DE CULTURA

AYUNTAMIENTO

D.I.F. ESTATAL

SECRETARIA DE SALUD

S.H.C.P.

S.E.D.U.E.

SECRETARIA DE ECONOMIA

AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO

REFORMA AGRARIA

CENTRO DE CULTURA V CENTENARIO
 (EXHACIENDA DE SAN PEDRO)

COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD

JUZGADOS PLAZA AMERICANA

JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

CONGRESO DEL ESTADO

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE PUEBLA

EDIFICIO CAROLINO

COLEGIO DE PSICOLOGIA

COLEGIO DE LENGUAS MODERNAS

LIBRE DE DERACHO

COPARMEX

SINDICATO V.W.

EDIFICIO DE LA P.G.R.

GOLF CENTRO (RECTA A CHOLULA)

COLEGIO DE POSTGRADUADOS

CIUDAD UNIVERSITARIA

TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL

CLUB EMPRESARIOS DE PUEBLA

UNIVERSIDAD CUAUHTEMOC

UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

INSTITUTO MEXICANO MADERO

U.P.A.E.P.

* CABECERAS DISTRITALES

PRESIDENCIAS MUNICIPALES
 (TANTO DE LA CABECERA DISTRITAL
 COMO DE SUS CORRESPONDIENTES
 MUNICIPIOS)

PLAZAS Y JARDINES

LUGARES CONCURRIDOS

COMISION ESTATAL ELECTORAL

CONTROL DE SOLICITUDES EN MODULOS

No. DE MODULO	MUNICIPIO	SOLO ENTREGADAS		TOTAL		TOTAL ENTREGADAS	SOBRANTES
		FOJADAS		RECIBIDAS	CANCELADAS		
		DEL	AL				
1 AL 6	PUEBLA	0001 5001	0200 5300	413	4	500	83
7	SAN MARTÍN TEXMELUCAN	0201	0400	45	0	200	155
8	CHOLULA DE RIVADAVIA	0401	0700	47	3	300	250
9	ATLIXCO	0701	1050	59	1	350	290
10	IZUCAR DE MATAMOROS	1051	1400	56	1	350	293
11	CHIAUTLA DE TAPIA	1401	1550	19	2	150	129
12	ACATLAN DE OSORIO	1551	1750	43	1	200	156
13	TEPEXI DEL RODRIGUEZ	1751	1900	27	0	150	123
14	TAHUACAN	1901	2300	58	5	400	337
15	AJALPAN	2301	2650	52	1	350	297
16	TEPEACA	1651	3000	36	6	350	308
17	TECAMACHALCO	3001	3300	29	1	300	270
18	ACATZINGO	3301	3500	29	0	200	171
19	CIUDADA SERDAN	3501	3700	79	0	200	121
20	TLATLAUQUITEPEC	3701	3900	51	7	200	142
21	TEZUITLAN	3901	4100	20	4	200	176
22	ZACAPOAXTLA	4101	4250	16	0	150	134
23	TETELA DE OCAMPO	4251	4450	27	1	200	172
24	ZACATLAN	4451	4650	41	1	200	158
25	HUAUCHINANGO	4651	4850	77	0	200	123
26	XICOTEPPEC DE JUÁREZ	4851	5000	37	0	150	113
TOTALES:				1261	38	5300	4001

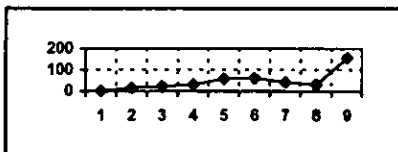
COMISION ESTATAL ELECTORAL

REPORTE DIARIO DE SOLICITUDES RECIBIDAS EN LOS MODULOS DE ACUERDO AL PERIODO ESTABLECIDO EN LA CONVOCATORIA PARA INTEGRAR PROPUESTA DE CONSEJEROS CIUDADANOS Y SECRETARIO TECNICO

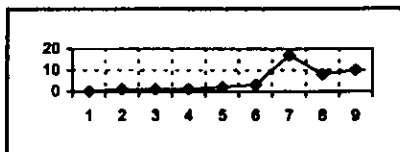
CABECERA DISTRITAL	NUMERO DE SOLICITUDES									TOTALES
	MAYO 28 DOMINGO	MAYO 29 LUNES	MAYO 30 MARTES	MAYO 31 MIERCOLES	JUNIO 1 JUEVES	JUNIO 2 VIERNES	JUNIO 3 SABADO	JUNIO 4 DOMINGO	JUNIO 5 LUNES	
1 AL 6 PUEBLA	1	18	21	31	66	80	42	30	156	413
7 SAN MARTÍN TEXMELUCAN	6	0	3	6	9	5	5	2	7	45
8 CHOLULA DE RIVADAVIA	0	0	8	4	4	5	4	4	18	47
9 ATLIXCO	3	1	2	5	8	6	4	0	30	59
10 IZUCAR DE MATAMOROS	8	5	4	1	11	3	5	0	19	56
11 CHIAUTLA DE TAPIA	0	2	0	2	4	5	5	0	1	19
12 ACATLAN DE OSORIO	0	1	1	1	2	3	17	6	10	43
13 TEPEXI DEL RODRIGUEZ	0	0	5	7	10	0	0	0	5	27
14 TAHUACAN	0	0	8	8	3	9	7	2	21	58
15 AJALPAN	0	3	4	4	20	9	6	0	6	52
16 TEPEACA	0	2	2	3	4	4	4	2	15	36
17 TECAMACHALCO	8	3	1	0	0	0	3	1	13	29
18 ACATZINGO	7	2	0	1	1	2	2	2	12	29
19 CIUDADA SERDAN	10	2	14	5	7	2	12	6	21	79
20 TLATLAUQUITEPEC	3	10	6	5	5	7	2	5	8	51
21 TEZUTLAN	4	3	2	2	1	1	3	0	4	20
22 ZACAPOAXTLA	0	0	0	4	3	1	0	1	7	16
23 TETELA DE OCAMPO	0	0	5	4	2	4	2	4	6	27
24 ZACATLAN	1	3	0	1	1	9	7	4	15	41
25 HUAUCHINANGO	0	1	8	19	10	6	10	0	23	77
26 XICOTEPEC DE JUÁREZ	9	6	3	1	3	4	1	2	6	37
TOTALES	82	62	97	114	164	145	141	73	403	1261

COMISION ESTATAL ELECTORAL

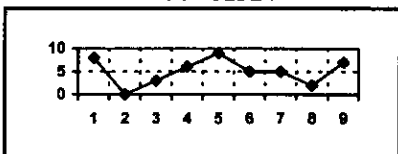
REPORTE DIARIO DE SOLICITUDES RECIBIDAS EN LOS MODULOS DE ACUERDO AL PERIODO ESTABLECIDO EN LA CONVOCATORIA PARA INTEGRAR PROPUESTA DE CONSEJEROS CIUDADANOS Y SECRETARIO TECNICO



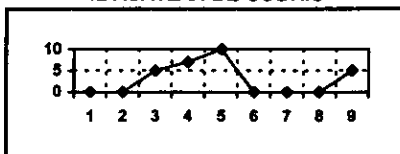
1 AL 6 PUEBLA



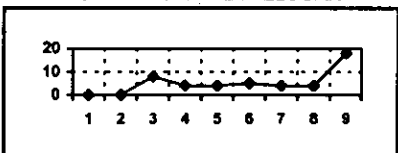
12 ACATLAN DE OSORIO



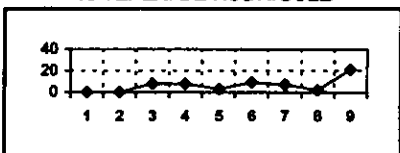
7 SAN MARTÍN TEXMELUCAN



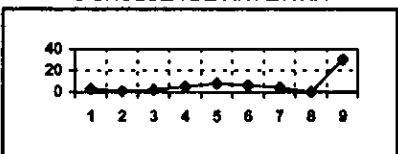
13 TEPEXI DE RODRÍGUEZ



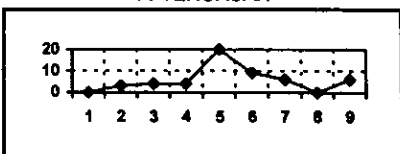
8 CHOLULA DE RIVADAVIA



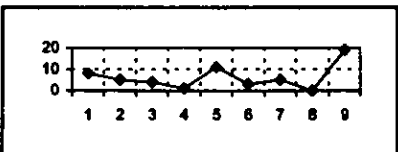
14 TEHUACAN



9 ATLIXCO



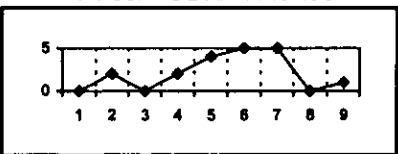
15 AJALPAN



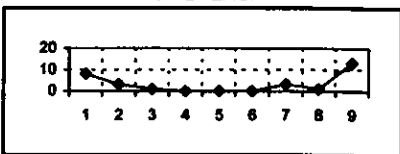
10 IZUCAR DE MATAMOROS



16 TEPEACA



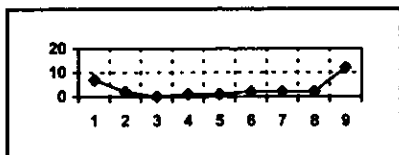
11 CHIAUTLA DE TAPIA



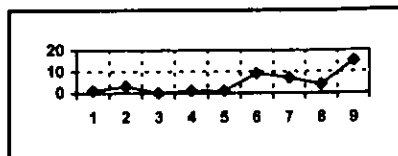
17 TECAMACHALCO

COMISION ESTATAL ELECTORAL

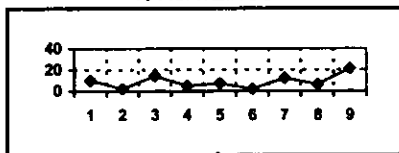
REPORTE DIARIO DE SOLICITUDES RECIBIDAS EN LOS MODULOS DE ACUERDO AL PERIODO ESTABLECIDO EN LA CONVOCATORIA PARA INTEGRAR PROPUESTA DE CONSEJEROS CIUDADANOS Y SECRETARIO TECNICO



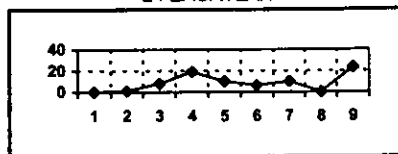
18 ACATZINGO



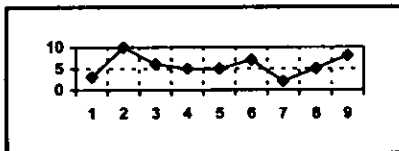
24 ZACATLAN



19 CIUDAD SERDAN



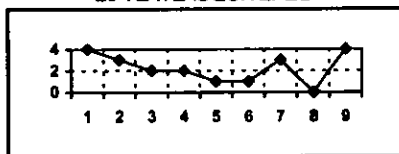
25 HUAUCHINANGO



20 TLATLAUQUITEPEC



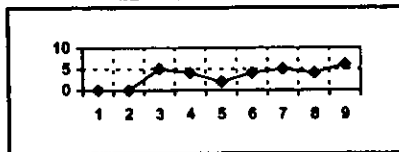
26 XICOTEPEC DE JUAREZ



21 TEZUITLAN



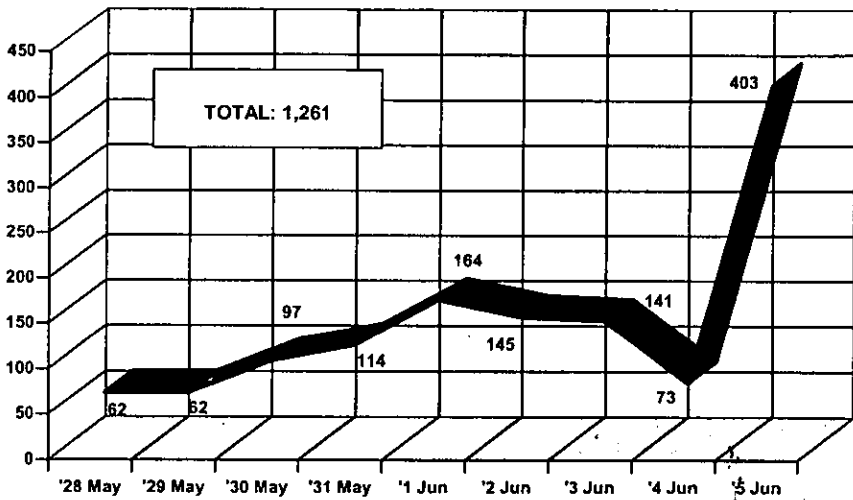
22 ZACAPOAXTLA



23 TETELA DE OCAMPO

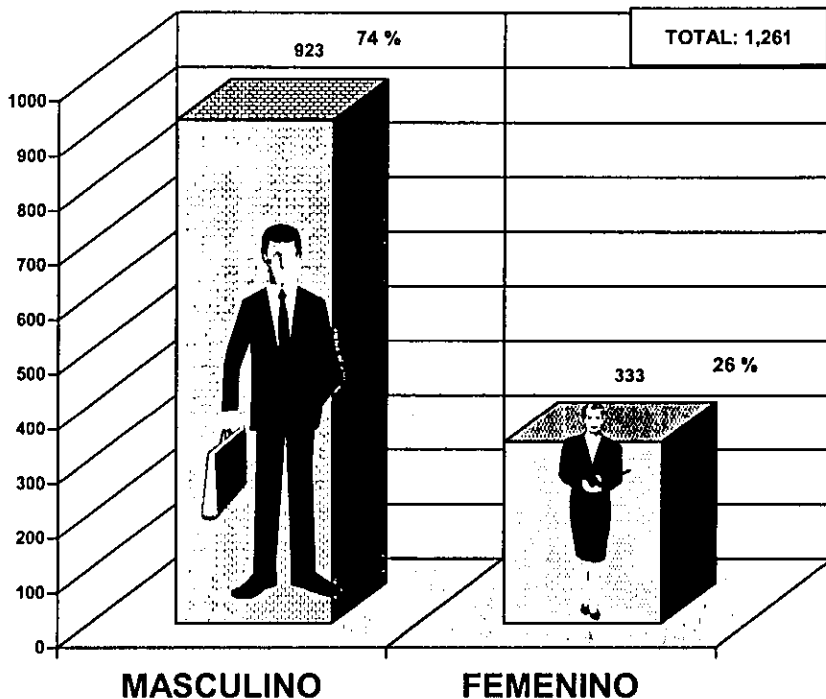
COMISION ESTATAL ELECTORAL

REPRESENTACIÓN GLOBAL DE LA AFLUENCIA CIUDADANA
RELATIVA A LA CONVOCATORIA PARA CONSEJEROS CIUDADANOS
Y SECRETARIO TECNICO



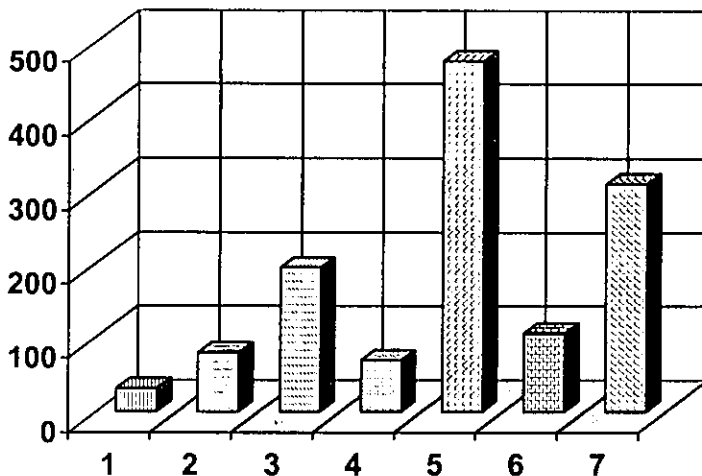
COMISION ESTATAL ELECTORAL

**PARTICIPACIÓN DE CIUDADANOS QUE ACUDIERON A LA CONVOCATORIA
PARA CONSEJEROS CIUDADANOS Y SECRETARIO TÉCNICO
POR SEXO
(CANTIDAD Y PORCENTAJE)**



COMISION ESTATAL ELECTORAL

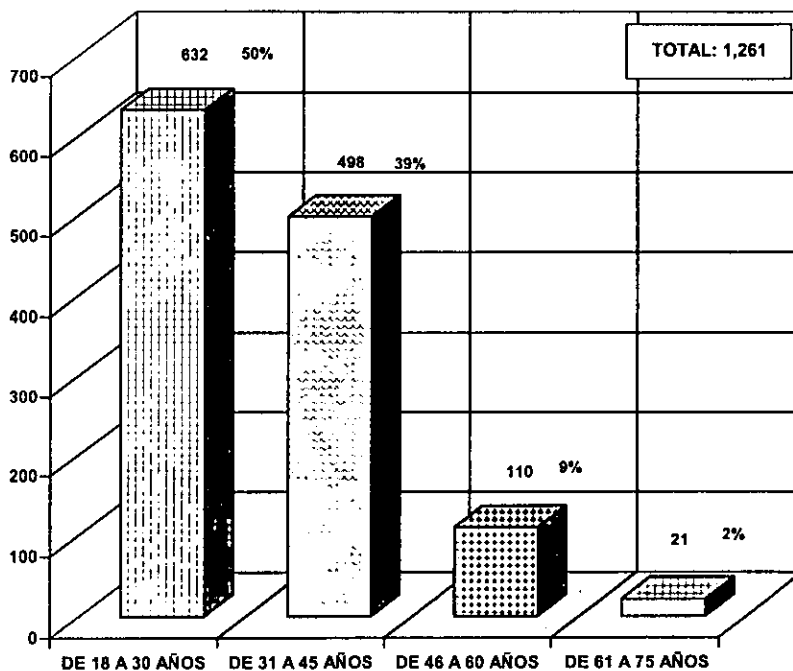
NIVEL ACADEMICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
QUE PRESENTO SOLICITUD PARA CONSEJEROS CIUDADANOS
Y SECRETARIO TECNICO
(CANTIDAD Y PORCENTAJE)



		NIVEL ACADEMICO	TOTAL	%
	1	PRIMARIA	31	2
	2	SECUNDARIA	79	6
	3	BACHILLERATO	194	15
	4	CARRERA TÉCNICA	69	5
	5	PROFESIONAL	474	38
	6	DOCENTE	106	8
	7	OTROS	308	24
	TOTAL :		1261	100

COMISION ESTATAL ELECTORAL

PARTICIPACIÓN DE CIUDADANOS QUE ACUDIERON A LA CONVOCATORIA
PARA CONSEJEROS CIUDADANOS Y SECRETARIO TÉCNICO
POR EDAD
(CANTIDAD Y PORCENTAJE)



Bibliografía:

° Legislación.

García Orozco, Antonio. "**Legislación Electoral Mexicana, 1812-1977**".
Gaceta Informativa, Comisión Federal Electoral, México, 1978.

García Orozco, Antonio. "**Legislación Electoral Mexicana, 1812-1988**".
Tercera Edición, Editorial Adeo, México, 1989.

Código Federal Electoral.

Comisión Federal Electoral, México, 1987.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Instituto Federal Electoral, México, 1994.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado.

Instituto Federal Electoral, México, 1991.

Código Electoral del Estado de Puebla.

H. Congreso del Estado de Puebla.
México, 1995.

° Documentos Oficiales.

Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991.

Instituto Federal Electoral, Compendio, México 1993.

° Libros.

Peschar Mañiscal, Jaqueline. "**La Cultura Política Democrática**".
Tercera Edición, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N°. 2
Instituto Federal Electoral, México, 1997.

Díaz, Jerónimo. Ávila, Alfredo. "Elecciones y Participación Ciudadana en México"

Primera Edición, Certamen Nacional de Ensayo "Francisco I. Madero"
Instituto Federal Electoral, México, 1998.

Medina, Luis. "Evolución Electoral en el México Contemporáneo".

Primera Edición, Gaceta Informativa
Comisión Federal Electoral, México, 1978.

Aguirre, Pedro. Woldenberg, José. "Una Reforma Electoral para la Democracia".

Primera Edición, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C.
México, 1995.

Diccionario Electoral

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)
San José de Costa Rica, 1998.

Bobbio, Norberto. **"Diccionario de Política"**
8ª. Edición, Editorial Siglo XXI, 1994.

Gilbert Ceballos, Jorge. **"Introducción a la Sociología"**.
LOM Ediciones, 1997.
Santiago de Chile.

Carero Arbat, Teresa. **"Modernización, Desarrollo y Cambio Social"**.
Alianza Editorial, 1992.

Fernández Santillan, José Francisco **"La Democracia como Forma de Gobierno"**.
Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación Núm. 3.

"Planeación en México 1917-1985".
Secretaría de Programación y Presupuesto.
Fondo de Cultura Económica, 1985.

Loeza, Soledad. **"Cultura Electoral en México"**.
Conferencias IFE.
Serie Formación y Desarrollo, 1992.

Eliás, Norbert. **"La Soledad de los Individuos"**.
Ediciones Península, 1990.

Angulo Arredondo, María Isabel. **"La Estabilidad Política ante el cambio de Poderes"**
Facultad de Derecho (UNAM), Tesis Doctoral.
México, 1994.

Alvear Acevedo, Carlos. **"Historia de México"**.
Editorial Jus, 1987.

Serrano Migallon, Fernando. **"Legislación Electoral Mexicana Génesis e Integración"**.
Editorial Porrúa, 1991.

González Labrada, Luisa María. **"La Clasificación de Elecciones en el Sistema Electoral Mexicano"**.
Facultad de Derecho (UNAM), Tesis Doctoral
México, 1994.

Mele, Patrice. **“Geopolítica del Estado de Puebla”**.
ICUAP, Ediciones Gemika, 1990.

° Hemerografía.

(Periódicos)

“Concluye sin acuerdos la primera sesión CEE”
Periódico, **Síntesis**. 14 de junio de 1995.

Mario Alberto Mejía. **“Queda formada la lista de Consejeros”**.
Periódico, **El Universal**. 17 de junio de 1995.

Mario Alberto. **“Viraje de la CEE en la elección de Consejeros”**.
Periódico, **El Universal**, 15 de junio de 1995.

Carlos Clemente Aparicio. **“Aprueba al CEE unánimemente la integración de organismos electorales”**.
Periódico, **El Heraldo de México en Puebla**. 17 de junio de 1995.

Mario Alberto Mejía. **“Critican la selección de Consejeros”**.
Periódico, **El Universal**. 20 de junio de 1995

Vicente Juárez. **“Nombran a 26 Presidentes de las CDE”**.
Periódico, **Momento**. 23 de junio de 1995.

Freddy Aco Bautista. **“Nuevas Formas de elegir a los Consejeros Municipales”**.
Periódico, **El Heraldo de Puebla**. 21 de junio de 1995.

Mauro González Rivera. **“Columna Juicio”**
Periódico, **Momento**, 26 de junio de 1995.

Blanca Galindo, **“Entra la CCE a la polémica sobre los Consejeros”**.
Periódico, **Síntesis**, 21 de junio de 1995.

“En duda, la imparcialidad del CEE en la selección de Consejos Distritales”.
Periódico, **Síntesis**. 21 de junio de 1995.

Mario Alberto Mejía. **“Buscan PAN y PRD impugnar a Consejeros; ya no es posible CEE”**.
Periódico, **Universal**. 21 de junio de 1995.

Raúl Zarate. **“Columna de Viva Voz”**
Periódico, **El Heraldo de Puebla**. 21 de junio de 1995.

Erik Becerra. **“Amañada, la decisión tomada por la CEE, dice T. Ortega García”**
Periódico, **Diario Eco**. 15 de julio de 1995.

"Analizará la Comisión Electoral el posible uso del Padrón con Fotografía".
Periódico, **Síntesis**. 13 de julio de 1995.

Roberto Desachy Severiano. **"El Padrón con Foto no es garantía de credibilidad y legitimidad"**.
Periódico, **Síntesis**. 13 de julio de 1995.

Editorial.
Periódico, **Eco**. 15 de julio de 1995.

(Revistas)

Aburto Muñoz, Hilda. **"México, desarrollo Político e Ideología"**
Revista. **Colegio de Administración Pública**.
Mayo-Agosto 1975.

Woldenberg, José. **"El Tamaño de las Elecciones"**
Revista. **Etcétera**. Núm. 72, 1994.

Castelazo, José R. **"La Cultura Política en las Metrópolis Mexicanas"**.
Revista, **Examen**. Núm. 107, 1998.

Díaz González, Eduardo. **"Imaginación, Conciencia y Legitimidad"**.
Revista. **Topodrilo**. Núm. 43.
Julio-Agosto, 1996

Orozco Gómez, Javier. **"La Ciudadanización de los Órganos Electorales"**
Revista. **Elector**. Año I, Núm. (4)
Julio- Agosto, 1994.

Aguirre, Pedro. **"Frutos de la Desconfianza"**
Revista, **Voz y Voto**, Núm. 40.
Junio de 1996, IFE.

Santiago Castillo, Javier. **"La Elección de los Consejeros Ciudadanos"**.
Revista. **El Cotidiano**. (UAM) Núm. 75
Marzo- Abril, 1996.

Editorial.
Revista. **Voz y Voto**, Núm. 46
Diciembre 1996, IFE.