

60



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA INSTITUCIONALIZACION DE LA DEMOCRACIA  
ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL UN ANALISIS DEL  
INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)  
P R E S E N T A :  
MANUEL IGNACIO MARTINEZ ESPINOZA

APOYADO POR LA DIRECCION DE EVALUACION EDUCATIVA, UNAM.  
PROGRAMA DE BECAS TESIS DE LICENCIATURA EN PROYECTOS DE  
INVESTIGACION (PROBETEL)



297253

ASESORA: MTRA. ROSA MARIA LINCE CAMPILLO

MEXICO, D. F.

SEPTIEMBRE DEL 2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
<b>CAPÍTULO 1. MÉXICO EN LA ESTRUCTURA DEL PODER POLÍTICO.....</b>	<b>13</b>
1.1 La cúpula del poder político: Estado, gobierno y administración pública.....	13
1.2 El destinatario del poder político: la sociedad civil.....	21
1.3 Democracia: acceso y ejercicio del poder político en la estructura.....	24
<b>CAPÍTULO 2. DEMOCRACIA ELECTORAL E INSTITUCIONES EN MÉXICO.....</b>	<b>33</b>
2.1 El largo recorrido de la democracia electoral.....	33
2.2 El Instituto Federal Electoral: el vértice de la democracia electoral en México.....	44
2.3 Revisión de las instituciones electorales en México.....	50
<b>CAPÍTULO 3. EL DISTRITO FEDERAL, LA CIUDAD DE MÉXICO, EL CENTRO POLÍTICO DEL PAÍS.....</b>	<b>55</b>
3.1 Historia e importancia del Distrito Federal.....	55
3.2 Reforma política y estructura actual de poder en el Distrito Federal.....	68
3.3 Los procesos electorales en el Distrito Federal (1988-1997).....	78
<b>CAPÍTULO 4. HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL: EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>87</b>
4.1 Creación e integración del Instituto Electoral del Distrito Federal.....	87
4.2 La estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal. Análisis comparativo.....	91
A) Consejo General.....	92
B) Órganos Ejecutivos y Técnicos.....	93
C) Órganos Desconcentrados.....	94
D) Órganos de Vigilancia.....	96
E) Mesas de Casilla.....	97
Organigrama del Instituto Electoral del Distrito Federal.....	99
Gráfica organizacional del Instituto Federal Electoral.....	100
4.3 Fundamentos para el análisis político-institucional del Instituto Electoral del Distrito Federal.....	101
4.3.1 Institución.....	101
4.3.2 Legalidad, legitimidad y proceso administrativo.....	105
<b>CAPÍTULO 5. ANÁLISIS POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL: EL CASO DE LAS ELECCIONES VECINALES DE 1999.....</b>	<b>111</b>
5.1 Elecciones vecinales.....	113
5.2 Legalidad.....	116
5.3 Legitimidad.....	133
A) Legitimidad social.....	135
B) Legitimidad política.....	142
5.4 Proceso administrativo.....	152
5.5 Conclusiones sobre el análisis al Instituto Electoral del Distrito Federal.....	165
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>175</b>

<b>ANEXOS.....</b>	<b>195</b>
<b>Algunas cifras sobre el proceso de globalización.....</b>	<b>195</b>
<b>Resultados electorales en el Distrito Federal. 1988-1997.....</b>	<b>197</b>
<b>Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Currículas.....</b>	<b>198</b>
<b>La estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal. Niveles y atribuciones según el Código Electoral del Distrito Federal.....</b>	<b>205</b>
<b>FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>236</b>

**LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN EL  
DISTRITO FEDERAL  
UN ANÁLISIS DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL  
INTRODUCCIÓN**

La historia asiste a una época de recomposición general de las fuerzas que la conforman, de las formas sociales, de los agentes económicos, de las referencias culturales y de los fundamentos políticos.

Este proceso mundial ha sido comúnmente identificado con el nombre de **globalización**, aunque hay quienes no están de acuerdo con dicha determinación<sup>1</sup>. Sin embargo, para efectos del presente estudio, identificaremos como **globalización** a esta etapa histórica, la cual se caracteriza por ser una fase de reestructura del desarrollo capitalista mundial. Sus tendencias se pueden resumir en los siguientes elementos:

1. Una gran transformación generada por la llamada tercera revolución tecnológica e industrial, la cual utiliza la electrónica, la informática, la automatización y la biotecnología en los procesos productivos.
2. Un nuevo esquema de producción global que integra en un gran número de países toda una serie de procesos, tales como la producción de partes, componentes y servicios en un ámbito que ahora tiene por sede lo que se ha dado en llamar la "gran fábrica mundial"

---

<sup>1</sup>.- Tal es el caso de James Petras, quien en sus análisis ha señalado consistentemente que dicho proceso debe ser caracterizado como *Neoimperialismo* debido al empuje y predominancia de los Estados Unidos y sus corporaciones comerciales

- 3 Un crecimiento acelerado y dominante de las corporaciones económicas multinacionales en las actividades comerciales mundiales.
4. Una acelerada integración de las economías nacionales a la nueva dinámica de los mercados globales a través de la apertura comercial y la eliminación de barreras.
5. La formación de bloques económicos regionales en Europa, América y Asia. Y
- 6 La constitución de alianzas económicas estratégicas entre países y entre empresas, a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas y la complementación productiva.

En esta coyuntura histórica, identificada por las rupturas y la incertidumbre, el Estado —el centro de poder político por excelencia— está en un proceso de transformación que trastoca sus vertientes políticas y económicas.

En términos económicos, la globalización representa un paradigma sobre el cual se sustentan las aspiraciones contemporáneas de los países. El sistema de producción capitalista ha crecido, sus espacios de reproducción se han ampliado; su proceso de acumulación requiere ahora —a diferencia de antaño— ya no de Estados apartados sino de países integrados, agrupados bajo una lógica de intercambio comercial, impulsados por corporaciones comerciales de corte mundial. El mercado —el espacio en donde el capital se reproduce— se ha convertido en el referente de todas las actividades humanas.

De esta forma, gracias al proceso de globalización, el Estado ha sufrido un desmantelamiento de su sector económico (trasferencia de propiedades públicas a monopolios privados, reasignación de gastos del presupuesto nacional, y la prioridad a los asuntos de las variables "macroeconómicas", con énfasis en la

deuda externa), con lo que ha perdido gran parte de su poderío en este rubro, y a la vez, ha puesto en riesgo uno de sus fundamentos: mitigar la escasez.

En términos políticos, resulta evidente que se ha producido una metamorfosis en las formas de ejercicio del poder político estatal, caracterizada tanto por una disminución de la capacidad de intervención estatal en los conflictos, como por pasar de actitudes autoritarias a modos de ejercicio fundamentados en la negociación y el consenso.

En ese sentido, la naturaleza de clase del Estado, su funcionalidad con respecto al capital (protección de sus procesos de reproducción, salvaguarda de sus riesgos, defensor de oficio en sus conflictos de clase) se ha modificado. Ante ello, los procesos de dominación política, el ejercicio del poder estatal (factor que ayuda a la legitimación del sistema económico capitalista) se han matizado.

Los otrora tintes de fuerza, autoritarismo y represión con los cuales se caracterizaba a la dominación política han visto ceder su preponderancia a elementos basados en ideas liberales, como lo son la democracia, la libertad, la pluralidad, la tolerancia y la equidad, entre otros

Por lo anterior, se ha dado paso a nivel mundial (como a nivel mundial es la reestructuración del capital) una apertura del sistema político que se ha identificado consistentemente como democratización de sus instituciones.

Lo que ha ocurrido en los hechos es que se ha utilizado el término de democracia para identificar al mismo tiempo, tanto a un proceso de convivencia política fundamentado en el respeto a los derechos humanos y en la cohabitación social razonada, como a la *transparencia* del procedimiento republicano de acceso al poder basado en las elecciones.

La legitimidad política –indispensable para el actual ejercicio del poder estatal y factor de apoyo en la reproducción capitalista- es otorgada a nivel mundial por la democracia -como sistema político-ideológico- pues, por un lado, coadyuva a la aceptación social de las decisiones (favorables para el capital) tomadas por dirigentes gubernamentales elegidos democráticamente y, por otro lado, mitiga la confrontación de clases, pues la diluye desviando su atención y concentrando los análisis políticos a los métodos procedimentales de la democracia

La democracia se ha convertido en un término de connotaciones positivas, un concepto de aspiración política, una necesidad social moderna, un referente de progreso. Para la democracia, clases políticas, académicos y organizaciones educativas crean teorías, hacen análisis exhaustivos, fabrican especialistas, hacen experimentos, evalúan avances, y hasta se construyen instituciones.

En el caso de México, el proceso de globalización –atado por la deuda externa y los compromisos adquiridos con los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial- encauzó la necesidad de legitimación política con las recurrentes y constantes demandas de apertura a un régimen político sumido en un proceso de renovación de su clase gobernante, la emanada de la Revolución mexicana y su posterior congregación política, el Partido Revolucionario Institucional.

En ese sentido, la *apertura* conseguida por los grupos políticos pujantes por su incursión en el gobierno, significó un momento trascendental dentro de la democratización del sistema político pues ella condensó en sí misma las ideas de

progreso, modernización, libertad y cambio, situación que encajó adecuadamente con la necesidad legitimadora capitalista.

De esta forma, en México se sobrevino una ola de democratización en donde no sólo se habló, analizó y buscó la democracia, sino que también se enraizó en la imaginación popular como un sistema benigno, generoso y necesario. De igual forma, se llevó a cabo una readecuación organizacional del sistema político y sus instituciones (que algunos analistas llamaron *reforma del Estado*) en la cual se trató de ajustar al Estado a los requerimientos que la nueva etapa del capital demandaba (incorporación de elementos de productividad al sector público, reducción de su burocracia, introducción de parámetros eficientistas, acercamiento de sus procesos a los de la iniciativa privada y la democratización en el acceso a sus medios instrumentales).

Es precisamente en la anterior coyuntura en la cual se enmarca la creación –y las posteriores reformas– del Instituto Federal Electoral como órgano constitucional autónomo que se encarga de la función estatal de organizar las elecciones federales, teniendo como fines principales contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

El Instituto Federal Electoral es el órgano del Estado que funcionalmente se encarga del asentamiento y perpetuación de la democracia en su acepción de acceso al poder público, como elecciones limpias, transparentes, legales y efectivas.

Por su parte, el Distrito Federal –la capital del país- ha sido, es –y muy seguramente- seguirá siendo el centro político por excelencia del país. En él se concentra la actividad política federal, se tiene mayor participación opositora, se condensan mayores contradicciones económico-sociales. No obstante, su estructura político-administrativa había sido cerrada, despótica, autoritaria, sin espacios para la participación política ciudadana. En ese sentido, y en congruencia con la tendencia democrática en boga, resultaba indispensable para el Estado una modificación del entramado sobre el cual se asentaba y ejercía el poder político en la capital del país; situación que explica cabalmente la reforma política del Distrito Federal en 1996.

En 1996 las formas de participación político partidaria fueron objeto, en el Distrito Federal, de una reforma que modificó la vida política al permitir acceder al gobierno local (transformación de la Asamblea de Representantes en órgano legislativo y elección directa del encargado de la administración pública capitalina, el Jefe de Gobierno), con lo cual se dio un paso importante para su adecuación a una de las directrices dictadas por los analistas de la transición a la democracia: participación de la sociedad civil en la conformación de su gobierno.

Así, como resultado de la reforma política llevada a cabo en el Distrito Federal en 1996, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promulgó a principios de 1999 la norma regulatoria de los comicios locales, el Código Electoral del Distrito Federal; en él se fundamenta la creación del órgano capitalino encargado de las elecciones locales, el Instituto Electoral del Distrito Federal.

El Instituto Electoral del Distrito Federal fue instalado en 1999, casi inmediatamente después de la promulgación del Código Electoral, para encarar el

mandato de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de organizar la elección de Comités Vecinales, un nuevo órgano de representación ciudadana.

De tal forma, el Instituto Electoral del Distrito Federal se encargó de organizar las elecciones vecinales y, posteriormente, las elecciones locales del 2000, en las que se eligieron diputados locales a la Asamblea, Jefes Delegacionales y Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En esa medida, el Instituto Electoral capitalino se fundó, y ha funcionado, como órgano institucionalizador de la democracia electoral en la Ciudad de México.

Por lo anterior, resulta trascendental para las Ciencias Políticas y la Administración Pública una revisión y análisis de la fundación, así como del desenvolvimiento inicial, del Instituto Electoral del Distrito Federal, pues éste representa un notable factor dentro de la historia política del Distrito Federal, una coyuntura que se refiere a la Institucionalización de la democracia como elemento legitimador político que, mientras se enraiza como medio y sistema de valores racionales en la lucha por el poder público, coadyuva con la reestructuración global del sistema capitalista (la globalización) en la Ciudad de México, una entidad fundamental en términos políticos y económicos.

No cabe ninguna duda: el proceso histórico que ahora acontece se caracteriza por la incertidumbre, el desasosiego y la crisis. Las certezas teóricas están en extinción, las confrontaciones ideológicas prácticamente han desaparecido, las "metanarrativas" se han vuelto obsoletas junto con las utopías redentoras que las acompañaban. Tanto en política, como en economía y demás ramas del conocimiento humano, una inmensa cantidad de teorías, escalas de valor y hasta métodos analíticos han sido abandonados, en gran parte por el

## PRIMER CAPÍTULO.

### MÉXICO EN LA ESTRUCTURA DEL PODER POLÍTICO.

#### 1.1 La cúpula del poder político: Estado, gobierno y administración pública.

Para entender la creación y el desarrollo de una institución en México, ya sea ésta pública o privada, es indispensable no sólo ubicarla en el espacio histórico sino también en el plano en el cual se desenvuelve, a saber, la estructura del poder político.

El poder es producto de “una relación entre dos sujetos de los cuales el primero obtiene del segundo un comportamiento que éste de otra manera no habría realizado”<sup>2</sup>, así, es posible establecer que “no existe prácticamente relación social en la cual no esté presente, de alguna manera, la influencia voluntaria de un individuo o de un grupo sobre la conducta de otro individuo o grupo.”<sup>3</sup>

El poder, según se ha establecido, está presente en todas las relaciones del hombre con su semejante, desde la familia hasta cualquier organización de tipo social.<sup>4</sup> No obstante, el tipo de poder que la presente investigación retoma es el poder político, es decir, la dominación que se ejerce y organiza a nivel público y que tiene como sello distintivo el uso exclusivo de la fuerza: “si el uso de la fuerza es la condición necesaria del poder político, sólo el uso exclusivo de este poder es la condición suficiente.”<sup>5</sup> Entonces, el poder político se ejerce a nivel público con uso exclusivo de la fuerza. Sin embargo, el poder político no sólo se distingue de

---

<sup>2</sup>.- Norberto Bobbio. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. Ed. Fondo de Cultura Económica México, DF Quinta reimpresión 1997, p 104.

<sup>3</sup>.- Norberto Bobbio, Nicola Matteucci. Diccionario de política. Ed. Siglo XXI. Redactores de la edición en español : José Aricó, Jorge Tula. México, DF, p 1224.

<sup>4</sup> - v.g., Aristóteles reconoce tres tipos de poder, a saber, del padre sobre el hijo, del patrón sobre el trabajador y el del gobernante con el gobernado.

<sup>5</sup>.- Norberto Bobbio Op Cit., p. 108.

otros tipos de poder por lo mencionado, sino también por quien lo ejerce, a saber, el Estado.

El Estado se relaciona y se define en un primer momento como:

una comunidad humana dentro de los límites de un territorio establecido, ya que este es un elemento que lo distingue, la cual reclama para ella –con triunfo asegurado– el monopolio de la legítima violencia física. (...) El Estado, al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia; es decir considerada como tal.<sup>6</sup>

Estado tiene su referencia etimológica en la palabra de origen latín *status*, que significa nivel o situación. No obstante, ni el tipo de poder que éste desempeña ni su acepción etimológica son elementos suficientes para asentar una definición científica de Estado, pues existen también otros criterios como el histórico, por sólo mencionar alguno.

No existe, de entre los teóricos del Estado, un consenso general sobre el momento histórico en que nace éste. Algunos hablan de que el Estado tiene su origen en el Renacimiento italiano<sup>7</sup>, otros que nace con la mención que Nicolás Maquiavelo señala al inicio de su obra *El príncipe*<sup>8</sup>, y otros más que es “producto de la sociedad al llegar a una determinada fase de desarrollo.”<sup>9</sup> A pesar de ello, si se le considera al Estado como detentor exclusivo de la legítima fuerza, entonces se estará de acuerdo en que su nacimiento se ubica junto con el período de centralización del poder, proceso que no se dio de manera lineal en la historia

---

<sup>6</sup> - Max Weber. **El político y el científico**. Ediciones Coyoacán Tercera edición. México, DF 1996, p. 8.

<sup>7</sup> - cfr., Ricardo Uvalle Berrones **Los nuevos derroteros de la vida estatal**. Ed IAPEM Toluca, Estado de México, 1994.

<sup>8</sup> - cfr., Norberto Bobbio Op. Cit. Capítulo III Estado, poder y gobierno

<sup>9</sup>.- Lenin Vladimir Illich Ulianov. **Estado y revolución**. Ed. Siglo XXI. México, DF 1989, p 7.

Luego de situar el momento histórico en el cual el Estado se origina, surge otra cuestión que resolver: los elementos concretos de la existencia del Estado.

En la doctrina del Derecho es común definir al Estado mediante cuatro componentes, a saber, territorio, población, gobierno y leyes. De esta manera, los estudiosos de la ley relacionan las cuatro piezas indicadas y elaboran un concepto de Estado con nociones tangibles de su existencia, es decir, que si faltase alguno de estos integrantes, según los doctrinarios del Derecho, el Estado no puede existir. Sin embargo, es menester mencionar que hay también otros elementos que se enumeran dentro de las partes concretas que constituyen a un Estado: "su población, sus recursos naturales, su espacio territorial, sus fuerzas concurrentes y divergentes, sus instituciones, su sistema de autoridad, sus funciones y la variedad de medios susceptibles de utilizarse para conseguir fines positivos y negativos."<sup>10</sup>

El Estado no se agota, en términos de su conceptualización, en el señalamiento de sus partes constituyentes, más aún, es tan sólo el inicio de la noción científica de tal organización política.

La idea de Estado no puede, ni ha podido, estar ajena de la economía, concretamente, del modo de producción, en tal sentido, éste se define con el medio de producción que impere en su territorio, a saber, si hay propiedad privada, el Estado es capitalista; pero si la propiedad es común, el Estado es socialista. No obstante, la concepción más elaborada en términos económicos de origen y función del Estado se refiere a la capitalista, por tanto, se dice que

---

<sup>10</sup>.- Ricardo Uvalle Berroncs. Op Cit , p. 54

proviene del capital "El Estado se deduce o, dicho de otro modo, se deriva del capital por dos razones: es el garante del mantenimiento de la relación de producción y participa de manera decisiva en la institución misma de esa relación" <sup>11</sup> En ese sentido, el Estado es el responsable de que las contradicciones de clase no se devoren a la sociedad <sup>12</sup>, es decir, se encarga, por un lado, de mantener y preservar al capitalismo y, por otro lado, asegurar la convivencia pacífica de las clases sociales en su territorio.

El medio moderno que el Estado utiliza para asegurar la vida en común en su territorio es la ley, el elemento jurídico. El Estado utiliza las leyes como factor mediador de clase puesto que son ordenamientos escritos que determinan patrones de convivencia -recompensas y castigos- de observancia para todos, en tal sentido, la vida en sociedad es regida a través de leyes. Así, el Estado asegura la convivencia pacífica, en un primer momento, a través del monopolio legítimo de la violencia física, y, en un segundo momento, con un documento jurídico, de observancia para todos, con el cual legaliza el uso de su poder, el sometimiento de su población a dicho poder y las acciones derivadas para obtener el respeto a tal fundamento jurídico. El nombre genérico de éste documento es Constitución, en el caso mexicano, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El carácter legal del Estado es de suma importancia en su creación y desenvolvimiento. Ha sido definido clásicamente por doctrinarios del derecho (Mortati): "Estado es `un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce

---

<sup>11</sup> - Pierre Salama, y Gilberto Mathias El Estado sobredesarrollado. Ed Era México, DF, p. 24.

<sup>12</sup>.- cfr , Lenin Vladimir Illich Ulianov: Op. Cit. Ed. Siglo XXI México, DF 1989

el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él”<sup>13</sup>

Así, la legalidad es un elemento necesario para que el Estado ejerza su poder político y obtenga la obediencia de su población constituyente. Sin embargo, la legalidad de un Estado no es condición suficiente para que éste sea obedecido y preservado por su utilidad, pues también existe la otra cara de la moneda, a saber, la legitimidad.

La legitimidad se da en relación con las acciones que se emprenden y las reacciones que se obtienen, en donde las reacciones pueden indicar desacuerdo con las acciones pero debe de resultar indiscutible el papel de quien las toma y las ejecuta. Es decir, el Estado obtiene legitimidad cuando su población acepta o rechaza las decisiones tomadas por aquél, pero nunca pone en tela de juicio su autoridad de tomarlas. Así, la legitimidad no desaparece con la desaprobación de resoluciones o de los medios para tomarlas sino con la reprobación al arbitraje, al monopolio del poder político.

En tal sentido, el Estado también es definido, y entendido, mediante la legitimidad que obtenga. “Es una institución consistente, porque su complejidad no admite desarreglos, sino que exige una convergencia armónica y sincrónica para garantizar su funcionamiento eficaz. Es una institución perfectible, en cuanto su creación no es absoluta, sino relativa lo cual significa que está en conexión con realidades condicionantes que lo obligan no sólo a revisar lo que hace, sino cómo lo hace y qué medios es necesario que ajuste o reajuste y qué hay que subsistir.”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> - Apud . Norberto Bobbio Op Cit , p 128.

<sup>14</sup> -Ricardo Uvalle Berrones Op. Cit . p 52.

Entonces, el Estado, como centro de poder, requiere de legalidad y legitimidad en sus acciones para ejercer y retener el poder mientras asegura, así, la convivencia en común.

En resumen, el Estado es una institución, entendida ésta como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana<sup>15</sup>. Es una institución política porque es una organización con reglas propias y públicas que tiene como fundamento y fin el poder político. Es abstracta porque la teoría en torno a él es genérica, vasta y complementaria. Es concreta porque existen elementos tangibles de su existencia y su estructura. Así, ***el Estado en México, como ahora lo identificamos, es el centro de poder político público que necesariamente cuenta con territorio, población, gobierno y leyes. Su objetivo primordial es establecer un orden que mitigue la escasez y el conflicto social y, en términos económicos, salvaguardar al mercado como espacio en donde se realiza el modo de producción capitalista.***

El Estado tiene como cimiento esencial el poder político y este poder, para existir cabalmente, debe ser ejercido. Por tanto, el Estado cuenta con conjunto de órganos a los que institucionalmente les está conferido el ejercicio del poder<sup>16</sup>, a saber, el gobierno.

Gobierno es, entonces, la parte estructurada del Estado que dirige y organiza sus acciones, es, en tal sentido, una institución común a todos los destinatarios del ejercicio del poder político público por parte del Estado; es decir,

---

<sup>15</sup> - cfr., Douglass North. ***Instituciones, cambio institucional y desempeño económico***. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, DF Primera reimpresión. 1995.

<sup>16</sup> - cfr., Norberto Bobbio, Nicola Mattucci. Op. Cit., Pp. 742 y 743.

a toda la población asentada en el territorio que el Estado reclama para sí como constituyente de su existencia.

Como medio del Estado en su ejercicio del poder, el gobierno es responsable de garantizar la convivencia de los grupos sociales; es, también, un sistema de comunicación, cooperación y acuerdos estatales con sus destinatarios, la población.

**Ergo, el gobierno en México es la institución pública -pues tiene como fundamento el monopolio del orden y la ley pública- que cuenta con los medios instrumentales (actores e instituciones) para ejercer el poder político del Estado y cumplir con los objetivos de éste.**

El Estado tiene un poder que debe de ejercer y el gobierno son los medios con que cuenta el Estado para accionar ese poder político; sin embargo, aún no es posible hablar de un cabal ejercicio del poder estatal puesto que todavía resulta indispensable contar con un elemento más: la disciplina que efectúa en términos de praxis la razón de Estado (obtener, ejercer y retener el poder político), a saber, la administración pública.<sup>17</sup>

Administración Pública es la última parte de la cúpula del poder político, es la que se encarga del ejercicio práctico de éste, de cumplir los fines y fundamentos del Estado. Entonces, "al referirnos a la administración pública, hacemos mención del ejecutivo como instancia en la que recae la dirección y acción del organismo gubernamental para que el Estado organice políticamente a la sociedad."<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> - El carácter de disciplina se da porque ella es *una ciencia social en gestión*. Cfr., Chevalier y Loschac. **La ciencia administrativa**, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, DF.

<sup>18</sup> - Ricardo Uvalle Berrones **El gobierno en acción**, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, DF 1984, p

La administración pública se encarga del ejercicio del poder político mediante los medios de coacción encargados de ello. En tal sentido, esta disciplina vela porque los medios instrumentales del poder político organicen a la sociedad para conservar la esencia del Estado, a saber, el monopolio legítimo de la fuerza y el perpetuamiento de las relaciones de producción capitalistas:

La administración pública es entonces, esencialmente la política del Estado y del capital, pero en ella *aparece* y existe como algo no político, como no-Estado, no-capital. Sin embargo, sólo mediante ella el Estado y el capital se realizan. Por la administración pública el Estado se realiza efectivamente como orden de dominación jurídico-ético-global y sin fisuras; y por ella el capital se valoriza por entero en toda la sociedad. En suma, la verdad y real existencia de la administración pública es la valorización del capital y su dominación política.<sup>19</sup>

La administración pública, como disciplina del poder político, es un instrumento de Estado que se define a través de los fines que persigue y de los medios que utiliza para alcanzarlos, léase, lo producible y lo productor, el qué y el cómo. “La dimensión de los fines resalta el carácter o la naturaleza *política* (mejor dicho, estatal-gubernamental) de la administración pública, mientras la dimensión de la organización, de las técnicas y las acciones -los medios- resaltan su carácter o naturaleza *administrativa*. Ambas dimensiones integran el concepto y deben ser consideradas en su unidad indisoluble.”<sup>20</sup> Entonces, el fin de la administración pública se relaciona con la conservación y perpetuamiento del Estado y sus

---

<sup>19</sup>.- (Sic.) Luis Aguilar Villanueva. *Los objetos de conocimiento de la Administración Pública*, en Revista de Administración Pública, #54, Ed INAP, México, 1983. Pp. 364-365

<sup>20</sup>.- *Ibid.*, p.374

medios son todo lo referente al proceso administrativo (planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar), así como sus técnicas derivadas.

Entonces, ***la administración pública es la disciplina político-administrativa que se encarga de accionar, a través de regir e instrumentar el monopolio público de la coacción, los medios instrumentales que el Estado tiene para ejercer su poder, integrando indisolublemente la política con la administración, la institución estatal con el proceso administrativo técnico.***

Así, la cúpula del poder político en México, el esquema que detenta y ejerce el poder, la conforman el Estado, el gobierno y la administración pública.

## **1.2 El destinatario del poder político: la sociedad civil.**

En la estructura del poder político, el domo que detenta el dominio y uso exclusivo de la violencia física (el carácter esencial de este poder), está compuesto por el Estado como el ápice del entramado y, consecutivamente, por el gobierno y la administración pública. Sin embargo, el esquema mediante el cual el Estado ejerce su poder político requiere, tanto para ejecutar como para conservar, del destinatario de dicho poder, es decir, necesita de la sociedad civil.

Uno de los cuatro componentes del Estado, según la doctrina jurista, es su población, la suma de individuos que se encuentran asentados en el espacio geográfico del poder estatal, los destinatarios del ejercicio del poder político del Estado mediante sus medios instrumentales, los sujetos y objetos de la ley.

Así, se entiende como población de un Estado a todo el conjunto de sujetos que con su unificación en grupo se han convertido, a través de la soberanía<sup>21</sup> -la facultad manifiesta de tener y hacer uso de un poder político en común-, en la condición necesaria para que el fundamento del Estado tenga validez y existencia.

La población se convierte en sociedad cuando esos habitantes asumen una actitud de intercambio basado en sus diferencias. Es decir, la sociedad es un espacio de comunicación y debate.

Una población no es un conglomerado humano homogéneo, en su interior hay diferentes grupos que la conforman. La exposición de esas diferencias forma parte de la sociedad, el conflicto humano es su naturaleza y fuente de desarrollo. Así, la sociedad, la comunidad humana en conflicto, necesita de estar coordinada mediante un poder político y con base en leyes rige su comportamiento, es decir, debe de contar con un pacto de civilidad, donde civil se refiere a una organización social cimentada con el uso último de la violencia.

En esa dirección, se incrusta el concepto de ciudadanía como “un conjunto articulado y coherente de derechos de diferente índole cuyo ejercicio irrestricto constituye la prueba de la existencia de la ciudadanía misma. En otras palabras, el criterio empírico de definición de ciudadanía es precisamente la aplicación y el goce de los derechos que hoy por hoy incluyen formalmente la inmensa mayoría de las constituciones de los Estados nacionales del mundo”<sup>22</sup>. Así, ciudadanía

---

<sup>21</sup> - La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice textualmente en su artículo 39 *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo* Instituto Federal Electoral, México, DF 2000.

<sup>22</sup> - Alberto J. Olvera. *El estado actual de la ciudadanía en México*, en **Este país. Tendencias y opiniones** # 124, México, DF, Julio 2001 P. 34.

implica tanto la conciencia de pertenencia a una colectividad, como el goce de derechos humanos, civiles, políticos y sociales, con lo cual se constituye en un referente de pertenencia territorial, jurídica y política a un Estado.

Es decir que, con el nacimiento de la sociedad y del Estado, el poder político surge como tal, puesto que este poder existe en la medida que hay una entidad política que lo ejerza y hay una entidad política cuando hay un sujeto político destinatario de ese poder, a saber, un espacio público, un agrupación de sujetos

Al respecto, surge el concepto de sociedad civil como un elemento común al cual se converge en los análisis políticos para identificar "el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos."<sup>23</sup> Similar a lo que en Teoría de Sistemas ocupa el lugar reservado para la formación de las demandas que se dirigen hacia el sistema político.

Es posible que sobre el término *sociedad civil* sea en donde más discrepancias, desacuerdos y debates existan al respecto<sup>24</sup>.

A pesar de la multiplicidad de definiciones al respecto, para efectos del presente trabajo entenderemos a la sociedad civil como, ***la sociedad humana diferenciada en su seno, y en la cual sus miembros han adquirido el carácter***

---

<sup>23</sup> - Norberto Bobbio. Op Cit., p. 43.

<sup>24</sup> - Norberto Bobbio identifica dos procesos de análisis al término *sociedad civil*, donde se le considera como parte del Estado o en contraposición a él en tres figuras: como su precondition, su antitesis, y su disolución o fin. Cfr **Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política**. Asimismo, James Petras critica severamente el mismo concepto al indicar que es *algo amorfo y encubridor del conflicto de clase*. Cfr. <http://www.rebellion.org/petras/glob170600.htm>, consultada el 27 de noviembre de 2000.

**de ciudadanos, y por ende, provista de voluntad política. Es el sujeto y objeto del poder político.**

La sociedad civil es la piedra de toque del poder político del Estado; su carácter de organización social es el principio de éste, la adhesión de los grupos sociales es el fundamento del uso de los medios instrumentales de dominio del Estado: "Todos los gobiernos derivan sus justos poderes del consenso de los gobernados"<sup>25</sup> Por lo tanto, en México la sociedad civil es base del poder político.

### **1.3 Democracia: acceso y ejercicio del poder político en la estructura.**

La cúpula del poder (Estado, gobierno y administración pública) y su base (la sociedad civil) son la estructura del poder político en México. Una, la base, es la fuente originaria del poder, la otra, la cúpula, es la detentora de ese poder y, por tanto, es la que se encarga de ejercerlo. El ejercicio del poder, la manera en como se ejecuta, por parte de la cúpula se conoce como régimen; en ese sentido el "régimen político es la forma de existencia del Estado."<sup>26</sup> Es decir, el régimen político de un Estado indica el modo como éste ejerce el poder político, el uso que le da a los medios instrumentales con que cuenta, el proceder de su administración pública y la relación que establece con la sociedad civil. En ese sentido, es la organización y funcionamiento de los procesos de poder que sustentan los ámbitos institucionales del Estado, el conjunto de fuerzas e

---

<sup>25</sup>.- Samuel Huntington El orden político de las sociedades en cambio. Ed. Paidós. Argentina, Buenos Aires. 1991., p. 93.

<sup>26</sup>.- Pierre Salama. Op. Cit., p 15.

intereses, convergentes y divergentes, que se expresan a través de modos y prácticas que manifiestan conductas políticas.

Hablar de régimen político en la estructura del poder es igual que denominarlo sistema político en la medida que es un conjunto armónico de partes interconectadas, dependientes de sí mismas y de las demás. Es sistema político también, porque la sociedad civil emite demandas (insumos) que el Estado y su aparato público (caja negra) procesan y dan respuesta a los solicitantes (retroalimentación) para volver a iniciar con el proceso. El régimen es, entonces, un esquema sistémico y, por tanto, las maneras en como se ejecuta, su funcionamiento, son diversas.

La tipología de las formas de Estado (régimenes) son amplias y su esbozo histórico tiene origen con los griegos. En tal sentido, una gran cantidad de pensadores políticos ha mencionado, y enumerado, las formas en como el aparato estatal se ha manifestado a la sociedad civil. Por ello, una mayoría de estudiosos del régimen político ha establecido que, desde el enfoque de la sociedad civil, la mejor forma de gobierno, el régimen que es, al menos en teoría, el menos coercitivo y apabullador de la soberanía de la población es la democracia.

La democracia es una forma de régimen. Su concepto etimológico es *poder del pueblo*, éste se compone de la unión de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *kratos* (poder). Su uso como forma de gobierno se ubica en la antigua Grecia en donde todos los ciudadanos de la *Polis* influían en las decisiones del gobierno a través de discusiones en la *ágora*.

Como sucede con la mayoría de los conceptos, se habla actualmente de la democracia pero ésta tiene un significado y uso diferente al inicial. Desde su

nacimiento hasta la época actual, la democracia como concepto y como forma empírica de gobierno ha sido adjetivada, añadida, restada y matizada. En tal sentido, se ha llegado a mencionar diferentes tipos de democracia en toda su historia: parlamentaria, directa, indirecta, representativa, social, económica, política, formal, sustancial, liberal, burguesa, partidaria, progresiva, socialista, proletaria, popular y plebiscitaria sólo por mencionar una parte de la lista. Por tal motivo, el uso y la definición que se le ha asignado a la democracia dejó de ser restringido y se volvió extenso.

Sin embargo, a pesar de la amplia gama de *democracias* que existen, “por d. se ha entendido siempre un método o un conjunto de reglas procesales para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas (es decir de las decisiones vinculantes para toda la comunidad) más que una determinada ideología.”<sup>27</sup> Por consiguiente, democracia es actualmente una forma de régimen que enarbola el empleo de la legalidad para la conformación del gobierno, que no del Estado, y el uso de sus medios de coacción para organizar a la sociedad civil. Al empuñar la preponderancia de las reglas sobre cualquier otro medio decisorio, la democracia muestra su aspecto de estabilidad en el entendido de que las reglas son conocidas, aceptadas y cumplidas por todos, aspecto que reduce la incertidumbre de la sociedad civil sobre la conducta de su órgano político.

El régimen democrático es un ejercicio congruente del poder político en los Estados que tienen como rasgo característico el tener representantes de la sociedad civil en el gobierno, como el caso de México. En ese sentido, la

---

<sup>27</sup> - (Sic.) Norberto Bobbio. Nicola Matteucci. Op. Cit., p. 503.

democracia se caracteriza "por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que *procedimientos*."<sup>28</sup> En tal medida, las reglas de la democracia se instauran en las Repúblicas para institucionalizar, preponderantemente con las elecciones, quién, en un primer momento, es el representante de la sociedad que, al llegar a ser parte del gobierno, se va a encargar de la función de los medios instrumentales y, asimismo, de la omnipresencia del Estado en la sociedad civil. Entonces, la democracia funciona en las Repúblicas como el elemento que institucionaliza a través de sus reglas, cómo las elecciones, el acceso de representantes de la sociedad civil al uso de los medios instrumentales del Estado, al poder político, que no al poder del Estado.

La democracia entendida como un conjunto de reglas para acceder al poder político, bien puede agotarse en todo lo relacionado a las elecciones. No obstante, diversos politólogos<sup>29</sup> han evidenciado la existencia de insuficiencias en el esbozo de la definición de democracia, pues ésta no sólo se concluye con las reglas (elecciones) de acceso al poder; más aún, debe convertirse en una democracia integral, la que incluye los aspectos políticos, sociales y económicos, es decir, la democracia en el ejercicio del poder.

La democracia del ejercicio del poder tiene sustento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicha ley fundamental define a la

---

<sup>28</sup>.- Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, DF. Segunda Reimpresión, p 24

<sup>29</sup>.- Cfr., Jacqueline Peschard Las elecciones en el Distrito Federal. Tesis presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México, DF, p. 2. Y Octavio Rodríguez Araujo. Transición a la democracia en La Jornada. México, DF 24 de Septiembre de 1998., p. 8

democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"<sup>30</sup>. En tal sentido, la democracia también es una forma de ejercicio del poder político que tiene como función no sólo la de organizar y coordinar a la sociedad civil, sino también la de buscar la prosperidad económica, social y cultural de toda su población integrante.

La democracia es un sistema que incluye en su fundamento a ideas identificadas con el respeto a los derechos humanos. De esta forma, hablar de democracia deviene necesariamente en retomar valores como lo son la tolerancia, la equidad, la libertad, la pluralidad, la legalidad y el consenso<sup>31</sup>, sólo por mencionar algunos. En tal sentido, es un régimen político que, a través del uso de la razón, favorece la convivencia pacífica de los actores políticos.

Así, para efectos del presente estudio, entenderemos a la democracia como ***una forma de régimen político fundamentado en instituciones que racionalizan la búsqueda, ejercicio y pérdida del poder. Es un régimen que el Estado utiliza para conservar, a través de la legalidad y la legitimidad que ella produce, su poder político, y coadyuvar en la consecución de sus objetivos.***

La democracia tiene relación directa con el Estado capitalista, típicamente identificado como liberal. El liberalismo es una concepción de Estado según la cual éste tiene poderes y funciones limitadas, su presupuesto filosófico es la doctrina

---

<sup>30</sup> - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed Alco México, D.F. 1998. Artículo tercero, parte II, sección A, p. 5.

<sup>31</sup> - Cfr. Luis Salazar y José Woldenberg Principios y valores de la democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México, DF, 1995.

de los derechos fundamentales del hombre (tales como derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad), que son aquellos que el Estado debe de respetar y garantizar frente a cualquier intervención posible por parte de los demás. En ese sentido, el liberalismo es una concepción capitalista de Estado pues es "una teoría de los límites del poder del Estado, derivados de la presuposición de derechos o intereses del individuo, anteriores a la formación del poder político, entre los que no puede faltar el derecho a la propiedad privada"<sup>32</sup>.

Democracia y Estado liberal mantienen una relación recíproca pues el método democrático es necesario para salvaguardar los derechos fundamentales de la persona que son la base del Estado liberal; y la salvaguardia de estos derechos es necesaria para el funcionamiento correcto del método democrático<sup>33</sup>.

El Estado actual asume como régimen político a la democracia electoral porque así le conviene al capital:

De esta manera el problema de la democracia aparece en relación con las fases del desarrollo capitalista, con las formas concretas que asume el Estado en cada espacio nacional, igualmente con la peculiar correlación de fuerzas existente entre las clases fundamentales de la sociedad. Es esto lo que explica que a pesar de estar comúnmente asociado a formas de dominación no democráticas, el capitalismo actual cada vez más asume la democracia representativa como forma política, incluso allí donde han predominado regímenes militares como en el caso de América Latina.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup>.- Bobbio, Norberto. Liberalismo y democracia. Fondo de Cultura Económica México, D.F. Primera Edición en español, 1989. P. 99.

<sup>33</sup>.- Cfr. Bobbio, Norberto, Op. Cit.

<sup>34</sup>.- David Álvarez y Adrián Sotelo. *El Estado y la democracia en las corrientes teórico-políticas del siglo XX*. En Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tercera Época. No. 7 México, DF Julio-septiembre. 1991, p. 90

Por lo tanto, en época de reestructura mundial del capital, ha habido un ascenso de los sistemas democráticos, con lo cual es posible afirmar que el Estado en México utiliza como coadyuvante del proceso globalizador al régimen político democrático debido a los siguientes elementos:

- a) La democracia moderna es un método que incluye y encauza las amenazas opositoras pues permite una lucha racional por el poder, con lo cual aleja del imaginario político las ideas revolucionarias –contrarias al capital- fundamentadas en la toma del poder a través de la violencia, y las canjea por un sistema que, bajo términos legales, otorga la posibilidad de acceder al poder.
- b) Es una democracia que atomiza a la sociedad, la individualiza, haciendo posible, en términos legales y legítimos, la implantación de políticas para beneficio del capital. Es una democracia que se da solamente en la superestructura, es la implantación legal y legítima de un orden político. Es legal porque tiene reglas para funcionar y es legítima porque todos deben de aceptar esas reglas y sus resultados.
- c) Gracias a la difusión de valores de convivencia racional entre los individuos (tales como tolerancia, pluralidad, respeto, legalidad, consenso y dialogo, entre otros) colabora en la construcción de una estabilidad social, factor necesario para el proceso de producción-acumulación capitalista.
- d) Las elecciones -parte nodal del método democrático- incrustan una serie de valores indispensables para el modelo cultural de la globalización basado en el mercado: competitividad, eficacia, intercambio, negociación, rentabilidad, etcétera.

e) La democracia es un método de acceso al poder político, con lo cual se enarbola la alternancia de personas en el poder y no de proyectos. Es decir, legitima las decisiones estructurales, las de relevancia para el capital, al ser tomadas por representantes elegidos transparentemente por la sociedad: Usted puede votar libremente, de la manera que se le antoje: blanco, azul, verde, rosado o rojo. Haga lo que haga, no surtirá efecto, ya que su destino es resuelto en otra parte, fuera de los recintos del parlamento, en el mercado. La subordinación de la democracia al mercado (y no su convergencia) se refleja en el lenguaje de la política. La palabra 'alternancia' (cambiar la cara del poder mientras se sigue haciendo lo mismo) ha reemplazado a la palabra 'alternativa' (que significa hacer algo diferente)<sup>35</sup>.

Por lo anterior, no es de extrañar el gran aumento de democracias en la mayoría de los países.

En el caso de México, el ascenso de la democracia se debió primordialmente a dos factores: 1) su carácter de sustento político del proceso de globalización, situación que se materializó como requisito de las instituciones económicas mundiales para el otorgamiento de créditos<sup>36</sup>, y 2) la evolución de la sociedad civil que demandaba con ahínco el respeto a sus derechos políticos, entre los que se encuentran el de participar en la conformación del poder público.

El proyecto democratizador oficial en México, de convenciones estandarizadas internacionalmente, no ha concluido con su aplicación cabal

---

<sup>35</sup>.- Amin, Samir. *Imperialismo y globalización* en <http://www.rebelion.org/izquierda/amin300601.htm> Consultada el 12 de Julio de 2001.

<sup>36</sup>.- Según Samir Amin, "la certificación de la democratización, otorgada en debida forma, es una condición para obtener ayuda de las grandes y ricas democracias". Op. Cit.

puesto que sus procedimientos se han enfrentado a factores de desarrollo social, político, cultural, legal, técnico y administrativo.<sup>37</sup>

Por lo anterior, resulta trascendental analizar el proceso de instauración de la institución política encargada de la organización de los comicios en la capital del país, el Instituto Electoral del Distrito Federal y su primera encomienda, las elecciones vecinales; para ello, es necesario contemplar sus antecedentes, es decir, revisar la historia contemporánea de la democracia y las instituciones que la han acompañado, acción que se realiza en el siguiente capítulo.

---

<sup>37</sup>. - Cfr., Yolanda Mcynberg, *México : un caso de democracia tardía*. En Este País. Tendencias y opiniones, No. 83. México, DF Febrero 1998.

## SEGUNDO CAPÍTULO.

### DEMOCRACIA ELECTORAL E INSTITUCIONES EN MÉXICO.

#### 2.1 El largo recorrido de la democracia electoral.

Una aspiración política se ha vertido a lo largo de la época presente en una gran parte del mundo: la democracia. Sin embargo el entendimiento de ésta y su aplicación se ha referido únicamente al elemento de selección de quienes tomarán las decisiones: "La historia de las naciones democráticas contemporáneas ha sido, en buena medida, la historia de sus elecciones"<sup>38</sup> Esta democracia es el concepto que se ha utilizado en México para designar al sistema de acceso al poder, fundamentado en elecciones, que legitima las acciones del gobierno encaminadas a conservar al Estado y a su naturaleza de clase capitalista. Por tanto, se presume que si hay elecciones limpias, transparentes, legales, intachables e imparciales entonces hay democracia. En tal sentido, la democracia en México se refiere solamente a los métodos procedimentales de designación de la persona, para el Poder Ejecutivo, o personas, para el Poder Legislativo, que tomarán las decisiones políticas de observancia nacional. **La democracia en México es básicamente electoral.**

Desde principios del siglo XX se ha hablado en México sobre las elecciones con enorme relevancia debido a los recurrentes fraudes electorales que el entonces Presidente de México, Porfirio Díaz, realizaba para intentar legitimar su permanencia al frente del poder político. En tal sentido, las elecciones, el método utilizado en las democracias representativas para acceder a los medios

---

<sup>38</sup> - Pedro Aguirre, Alberto Bagné, José Woldenberg. Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones. Estudios comparados. Nuevo Horizonte Editores 2ª edición, México, DF 1997, p. 11.

instrumentales de un Estado, cobraron una importancia significativa al grado de que Francisco I. Madero y su lema de contienda política *sufragio efectivo, no reelección* fueron elementos fundamentales para el proyecto político de la Revolución mexicana y su institucionalización posterior.

La trascendencia de la reglamentación sobre el acceso al poder político se mostró en México en 1911 con la promulgación de la primera ley electoral el 19 de diciembre que tuvo reformas posteriores en 1912; la cual dio personalidad jurídica a los partidos políticos, creó el registro de electores, estableció un Padrón Permanente de Electores, instauró los colegios municipales sufragáneos (los que organizaban las elecciones), dividió el territorio en distritos electorales y, como procedimiento de votación, se entregaba la boleta sufragante en la casilla. En la reforma de 1912 se estableció la elección directa para los miembros del Congreso de la Unión. En esta reforma se denotaba la ausencia de requisitos para la participación política, dejando abierta la posibilidad de competir a todo el que quisiera hacerlo. Situación que se enmarca con el sistema político que se estaba construyendo, en donde la Presidencia de la República se consolidaba como eje del equilibrio político.

El 6 de febrero de 1917 se expidió la ley electoral para la formación del congreso ordinario. La novedad de dicha ley es que establecía la elección directa del presidente de la República por mayoría absoluta desechando el proceso de elección indirecta que se establecía anteriormente.

En el año de 1918, el 2 de julio, se promulgó la Ley para las Elecciones de los Poderes Federales, la cual contenía nuevos elementos con respecto a las leyes electorales anteriores, a saber, el señalamiento del secreto del voto, el

carácter permanente del padrón electoral y la creación de los consejos distritales y municipales. Con respecto a esta ley electoral, se realizaron reformas en el año de 1920, el 25 de mayo y el 7 de julio respectivamente, las cuales introducían la obligación a los partidos políticos de elaborar sus propias boletas y dárselas a los presidentes municipales, además de que las credenciales tendrían que ser parte de los expedientes electorales y dar constancia al elector de haber votado.

El 24 de diciembre de 1921 se realizó otra reforma a la ley electoral de 1918 que se abocó al fortalecimiento del padrón electoral debido al inminente crecimiento de la población mexicana.

La disidencia dentro de los grupos revolucionarios fue una causa fundamental para que en el año de 1929 el Presidente de México, Plutarco Elías Calles, fundara el Partido Nacional Revolucionario (PNR) con el objetivo de institucionalizar las reglas, a través de un partido político, para acceder al poder público. En ese sentido, las elecciones nacionales serían sólo el legitimador de la élite revolucionaria la cual se organizaría al interior del PNR.

El binomio Presidencia de la República y Partido Nacional Revolucionario fueron el eje mediante el cual se unificaba y centralizaba el poder, construyendo los medios institucionales de la familia revolucionaria en donde se resolvían los conflictos, fundamentalmente el referido a la transmisión del poder presidencial. Dicho binomio aseguró relaciones específicas: con los grupos opositores, una relación de dominio político; con las clases populares, una relación tanto de alianza como de control; y, con el exterior, especialmente con los Estados Unidos, una relación de dependencia. En tal sentido, los procesos electorales serían un

elemento formal de escasa relevancia para el régimen, ya que el mismo arbitraje presidencial era la instancia definitiva de todos los comicios.

La sociedad mexicana fue creciendo en términos demográficos y políticos, por lo que la ley electoral se tuvo que reformar en diversas ocasiones para atender los requerimientos técnicos que el padrón electoral demandaba para tener cobertura y presencia a nivel nacional. Así, el 24 de noviembre 1931, el 19 de enero de 1942 y el 4 de enero de 1943 se hicieron enmiendas al ordenamiento electoral vigente para fortalecer al padrón electoral.

El esquema de dominación política en donde el eje fundamental del régimen era el binomio Presidencia-Partido Nacional Revolucionario se fue desgastando poco a poco. El desarrollo político de la sociedad mexicana dio la oportunidad de ir tomando presencia a grupos diferentes al revolucionario que, conforme iban creciendo, se enfrentaban a la clase política incrustada en el poder.

Así, el 7 de enero de 1946, se promulgó la Ley Electoral Federal en donde se le asignó al Gobierno la responsabilidad de organizar, preparar y vigilar los procesos electorales; creándose las comisiones locales y distritales, así como una Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del padrón electoral.

Es precisamente en esa etapa política en la que se hace la entrada a la institucionalización de los procesos electorales con la promulgación de la Ley Electoral Federal y con la transformación del Partido Revolucionario Mexicano (PRM) en Partido de la Revolución Institucional (PRI) puesto que, por un lado, la ley electoral estableció por primera vez elementos de organización de las elecciones por parte del gobierno federal y, por otro lado, la transformación del

PRM en PRI fue la consumación del proyecto para hacer del partido un instrumento al servicio de la presidencia.<sup>39</sup>

No obstante, la institucionalización de las elecciones fundamentalmente fortaleció la estructura del sistema político mexicano caracterizada por su autoritarismo, su caudillismo y el uso de las elecciones como instrumento de legitimación institucional de la familia revolucionaria que tendría su secuela en la efectividad político-social del gobierno mexicano. La institucionalización electoral produjo también la modernización del discurso político por parte del partido del régimen.

Las coyunturas político-electorales de la época se impusieron para que el 21 de febrero de 1949 se reformara la ley electoral, en donde se añadió más requisitos. En ésta, se dio facultades a la Comisión de Vigilancia Electoral para resolver las controversias presentadas por los partidos políticos sobre el funcionamiento de las Comisiones Distritales, se obligó para que los partidos políticos tuvieran con un comité directivo en cada entidad federativa donde pudieran contar con más de mil afiliados, se definió ampliamente a los representantes partidarios, se prohibió que los miembros de las comisiones federal locales y de los comités distritales pudieran postularse a cargos de elección popular con la excepción de que se separaran de sus puestos con seis meses de anticipación.

En el año de 1951, el 4 de diciembre, se hizo una nueva enmienda a la ley electoral en donde se ampliaron las facultades de la Comisión Nacional, se

---

<sup>39</sup> - Cfr., Jacqueline Peschard, Las elecciones en el Distrito Federal. Tesis presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México, DF, Cap. I.

aumentó el número de representantes partidarios en la Comisión Federal Electoral y se creó el Registro Nacional de Electores.

El inminente desarrollo de la élite revolucionaria fue evidenciando contradicciones en su interior y, por el mismo motivo, fue creando oposiciones y disidencias en su seno. En 1954 se realizó la siguiente reforma a la ley electoral que dictaba como requisito mínimo el tener 75,000 miembros como mínimo para formar un partido político que contendiera por el poder. Tal acontecimiento sucedió por la apretada competencia que tuvo que pasar el partido del régimen (PRI) con un disidente de su interior, Miguel Henríquez Guzmán. Asimismo, se reconoció el derecho al sufragio para las mujeres.

En 1963 se promulgó la ley de reformas y adiciones que incluía la pérdida de registro de un partido político cuando éste renunciase a los diputados que le correspondieran. La inclusión de este requisito se debió a que el Partido Acción Nacional había renunciado a los diputados que le correspondían luego del proceso electoral en 1961. Además, se estableció la figura de los diputados de partido, se exentó de impuestos a los partidos con registro y se le dio un carácter permanente a la credencial de elector.

El desarrollo político de la sociedad mexicana, en especial de la población juvenil, tuvo un momento trascendental con el movimiento estudiantil de 1968 y su represión. Contexto que evidenció la característica autoritaria del régimen y la política mexicana, fundamentada en el binomio Presidencia-PRI, el cual comenzaba a mostrar serias fisuras gracias al crecimiento de pluralidad política, demandas y crítica hacia el gobierno mexicano. En tal sentido, la respuesta oficial

se mostró en la reforma a la Constitución el 26 de diciembre de 1969 con lo que se estableció el derecho al voto a partir de los 18 años.

La recesión económica, producida en el país a finales de los setenta, presentó a la clase gobernante el problema de obtener legitimidad en tiempos de crisis económica. Por ello, se buscó la legitimación por vía electoral, es decir, trasladar el problema económico al electoral, sacar la lucha de clases a las urnas. La ley responde a factores reales de poder, una ley electoral fija reglas y límites en donde se puede calcular hasta dónde se le da oportunidades a la oposición (todo ello mediante análisis estadísticos sobre la relación entre votos y representación); la ley electoral permite acotar la oposición e institucionalizarla. Por ello, se pensó en el aspecto electoral como legitimador de la naturaleza capitalista del Estado y de sus contradicciones económicas internas, y en el aspecto legal, para ceder espacios a la oposición para legitimar a la clase en el poder y a sus decisiones; es decir, ciertas pérdidas a cambio de ciertas ganancias.

El gobierno mexicano promovió diversas reformas sobre la competencia electoral para abrir espacios a la oposición. Así, la reforma constitucional publicada el 14 de febrero de 1972 estableció las edades mínimas para ser diputado y senador en veintiuno y treinta años respectivamente. Además, se incrementó a 250 000 el número de habitantes por distrito electoral federal, se elevó de 20 a 25 el número de diputados por partido y se redujo el porcentaje de votación requerida para la asignación de diputados de partido a 1.5%.

En un esfuerzo por condensar los aspectos relevantes del ordenamiento electoral, aparece en 1973 la Ley Federal Electoral, la cual hace más precisiones y

especificaciones sobre el régimen de partidos, además de que regula todos los aspectos de las enmiendas constitucionales de 1969 y de 1972.

Dichas reformas tuvieron su seguimiento con José López Portillo, el cual habló de una reforma política, que más bien fue electoral, en donde se obtuvo la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) como elemento que abría cauces a la representación plural pero no a la posibilidad de que el PRI perdiera sus grandes centros políticos concentrados en la presidencia de la República y en el Congreso de la Unión (debido a la competencia política imperante).

La LFOPPE se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1977 y contenía esencialmente:

- Ampliación de la Cámara de Diputados a 300 diputados por mayoría relativa con distritos electorales uninominales y 100 diputados por representación proporcional con listas regionales en circunscripciones plurinominales.
- Reconocimiento a dos tipos de organizaciones: Partidos políticos nacionales y Asociaciones políticas nacionales.
- Requisitos para formar Partidos políticos nacionales: Declaración de principios, programa de acción, estatutos y no tener menos de 65 000 afiliados en el país.
- Requisitos para formar Asociaciones políticas nacionales: contar con mínimo 5,000 asociados y con un órgano directivo de carácter nacional, además de tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas.

- Posibilidad de frentes y coaliciones entre los Partidos políticos y las Asociaciones nacionales.
- Control gubernamental sobre los procesos electorales a través de su injerencia en la Comisión Federal Electoral

La reforma de 1977 tenía como objetivo oficial el camino para el perfeccionamiento de las instituciones electorales, que abría cauces para la participación organizada de la sociedad a la que reconocía más diversificada, plural y exigente de mayores espacios para la participación política.<sup>40</sup>

Según Octavio Rodríguez Araujo, el impulso que desde el propio gobierno se realizó para apoyar a la LFOPPE servía para encauzar las demandas sociales hacia el ámbito electoral, para desviar la atención económica hacia la política, para cooptar a los sectores demandantes de espacio político, y además, para controlar a las organizaciones de izquierda (como el Partido Comunista), las que ponían en tela de juicio al sistema económico y su protección al capitalismo, a fin de impedir su actuación autónoma e independiente y de someterlas a las instituciones oficiales.<sup>41</sup>

En el sexenio de Miguel de la Madrid también se realizaron modificaciones a la legislación electoral: se aumentó a 500 el número de diputados (200 de representación proporcional), se determinó que la mitad del Senado se renovarían cada tres años, se señaló que le correspondía al gobierno la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, se creó el Tribunal de lo Contencioso

---

<sup>40</sup> Cfr., *Exposición de Motivos de la LOPPE*. Secretaría de Gobernación. México. 1978.

<sup>41</sup> Cfr., Octavio Rodríguez Araujo. **La Reforma Política y los Partidos en México**. Siglo XXI editores. México, DF

Electoral que resolvería sobre los recursos de apelación y quejas sobre las resoluciones de los órganos electorales, se mantuvo al legislativo la facultad de calificar las elecciones legislativas y presidenciales.

Las crecientes y pronunciadas demandas de fraude electoral en el año de 1988 propiciaron que el presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, buscara la legitimidad con base en el ejercicio incluyente del poder. Por ello, se abocó a realizar una reforma electoral que demostrara su interés por no dejar ninguna duda en el desarrollo de los futuros comicios. Por eso, realizó diversas enmiendas a la constitución del país. Así, el 6 de abril de 1990 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los cambios constitucionales que incluían, entre otras cosas, la reiteración a la obligatoriedad en el desempeño de los cargos de elección popular, el señalamiento de la asociación libre y pacífica para participar en política, la creación del Registro Nacional de Ciudadanos y la indicación de que el proceso electoral es una función estatal que se ejerce por los poderes legislativo y ejecutivo con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos. Tal función la realizará un órgano público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios que se llama Instituto Federal Electoral.

La reforma electoral que emprendió Carlos Salinas de Gortari tuvo su consecución al derogar la LOPPE y con la promulgación del Código Federal Electoral que asignaba al gobierno Federal la responsabilidad de la organización de las elecciones. Asimismo, concedió a los ciudadanos y a los partidos políticos la facultad de participar en los organismos electorales. También se estableció la figura de senadores de primera minoría, la anulación de la autocalificación de diputados y senadores, y la creación del Tribunal Federal Electoral.

El 15 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El COFIPE, el marco jurídico actual con el que se regulan las elecciones en México, reglamenta ocho grandes temas, a saber, la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; los derechos, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos; la integración y atribuciones del Instituto Federal Electoral, los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas del Instituto; la organización y el desarrollo del proceso electoral; la integración y las atribuciones del Tribunal Federal Electoral; el procedimiento para las nulidades, el sistema de medios de impugnación y las sanciones administrativas; y los procedimientos para la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El COFIPE representa la cúspide de los reglamentos jurídicos de las elecciones en el México contemporáneo. El COFIPE es la institución legal que ahora rige los comicios en el país. Todas las revisiones, enmiendas y promulgaciones de las leyes electorales han sido producto de las coyunturas políticas que México ha vivido, cada una de ellas representa la respuesta a demandas de apertura y competencia hacia la clase política. Invariablemente, todas las reformas al sistema electoral han tenido el objetivo de legitimar a la élite revolucionaria en el poder y de conservar su dominio político sobre la sociedad civil. El elemento que ha caracterizado a los procesos electorales, por tanto, ha sido su estricta adhesión a la legislación electoral, la que ha sido producida en y para coyunturas político-electorales que puedan poner en tela de juicio a la familia revolucionaria y al régimen político autoritario. Por tanto, las elecciones y sus regulaciones jurídicas han sido tanto un sustento de la democracia electoral en

México como un eje mediante el cual ha descansado la legitimidad del régimen autoritario en el país.

## **2.2 El Instituto Federal Electoral: vértice de la democracia electoral en México.**

Las recurrentes demandas de fraude en la elección del Presidente Carlos Salinas de Gortari, por tanto su legitimidad cuestionada en el acceso al poder, y el manejo del gobierno salinista encaminado a construir terreno fértil para una nueva reestructuración mundial del capital llamada globalización, por tanto su legitimidad cuestionada en el ejercicio del poder, fueron los elementos que evidenciaron la necesidad de promover una nueva reforma electoral que legitimara los aspectos señalados. Es decir, promover una reforma electoral que buscara alcanzar la democracia electoral legitimaría el acceso al poder y, puesto que este tipo de democracia no tiene nada que ver con los resultados en el manejo del poder, también legitimaría el ejercicio de éste.

En tal sentido, se promulgó el COFIPE como el elemento más acabado y perfeccionado de la institucionalización de las elecciones. Sin embargo, el proceso de institucionalización de la democracia electoral en el ámbito legal requería su contraparte en la esfera de la práctica. En tal sentido, el COFIPE no fue el único resultado de la reforma electoral puesto que también se obtuvo la creación e inclusión en la constitución de un organismo público encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales que fuera más plural y representativo en su seno, el Instituto Federal Electoral (IFE).

Como se indica en el artículo 41 de la Constitución Política, y también se asienta en el libro tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el IFE es el organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que se encarga de la función estatal de organizar las elecciones federales, la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Los principios rectores del IFE son certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

El IFE es autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño. La estructura del IFE se compone de órganos directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

El IFE también tiene a su cargo las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y la lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos electorales en sus diversas modalidades, declaración de validez y entrega de constancias en las elecciones de diputados y senadores, así como la regulación de la observación y encuestas y sondeos de opinión electorales.<sup>42</sup>

Desde su creación, el IFE ha pasado por tres grandes reformas (en los años de 1993, 1994 y 1996) siendo la más importante la reforma de 1996, impulsada por el

---

<sup>42</sup>.- Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 41.

entonces Presidente Ernesto Zedillo,<sup>43</sup> en la cual se reforzó la autonomía e independencia del IFE al separar del Consejo General del IFE al Secretario de Gobernación, en su condición de Consejero Presidente, de la integración de ese órgano directivo. Asimismo, se propuso la inclusión de los consejeros del Poder Legislativo al Consejo General del IFE y se estableció que la toma de decisiones corresponderá a 8 Consejeros Electorales (sustitución de los Consejeros Ciudadanos) y al Presidente del Consejo.

La estructura actual del IFE se reglamenta en el artículo 41 de la Constitución y, más ampliamente, en el libro tercero del COFIPE. El IFE, en su organización y funcionamiento, se apoya en el principio de desconcentración. Así, es posible distinguir tres tipos de órganos representados a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso seccional.

Ellos son:

- Directivos: Son los Consejos. Ellos se encargan de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales en torno al funcionamiento del Instituto, así como emitir los lineamientos y las resoluciones de competencia general para el IFE. Su integración es de manera colegiada.

A nivel central, El Consejo General es el órgano superior de dirección del IFE. Lo integran un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo (uno por cada grupo parlamentario con

---

<sup>43</sup>.- En su discurso de toma de posesión el 1º de diciembre de 1994, el entonces Presidente Ernesto Zedillo indicó que había llegado el momento de una reforma electoral definitiva.

afiliación partidista) Representantes de los partidos políticos (uno por cada partido) y un Secretario Ejecutivo

A nivel delegacional son los Consejos Locales que se instalan únicamente durante períodos electorales. Los integran un Consejero Presidente (que siempre es el Vocal Ejecutivo de la Junta Local), seis Consejeros Electorales, Representantes de los partidos políticos nacionales (uno por cada partido), tres Vocales de la Junta Local Ejecutiva y un Secretario.

A nivel distrital son los Consejos Distritales que se instalan únicamente durante períodos electorales. Los integran un Consejero Presidente (que siempre es el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital), seis Consejeros Electorales, Representantes de los partidos políticos nacionales (uno por cada partido), tres Vocales de la Junta Distrital Ejecutiva y un Secretario.

A nivel seccional, son las Mesas Directivas de casilla (una como mínimo en cada sección electoral) las cuales se encargan de recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral. Las integran siete Ciudadanos Funcionarios de Casilla, Representantes de los partidos políticos nacionales (hasta dos titulares y un suplente de cada partido por casilla).

- Técnico-ejecutivos: Son las Juntas Ejecutivas. Son órganos permanentes que se encargan de supervisar y evaluar, en el ámbito de su competencia territorial, el cumplimiento de programas y acciones relativas a sus Vocalías y órganos distritales. Son la parte esencialmente operativa de los lineamientos que dicta el Consejo General. Su integración se realiza predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral.

A nivel central, la Junta General Ejecutiva se integra con el Presidente del Consejo, el Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral, y Administración.

A nivel Delegacional, una en cada entidad federativa, las Juntas Locales Ejecutivas se integran por un Vocal Ejecutivo, un Vocal de Organización Electoral, un Vocal del Registro Federal de Electores, un Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario.

A nivel distrital, una en cada distrito electoral uninominal, las Juntas Distritales Ejecutivas las integran un Vocal Ejecutivo, un Vocal de Organización Electoral, un Vocal del Registro Federal de Electores, un Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario.

- **Comisiones de Vigilancia:** Son los órganos que se encargan de velar porque los lineamientos, referidos especialmente al Registro Federal de Electores, se lleve a cabo en los términos establecidos por las leyes. Se integran con representación preponderantemente de los partidos políticos. A nivel central, la Comisión Nacional de Vigilancia la preside el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores y la integran representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por partido), un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática, y un Secretario.

A nivel delegacional, una en cada entidad federativa, la Comisión Local de Vigilancia es presidida por el Vocal Local del Registro Federal de Electores,

representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por partido) y un Secretario.

A nivel distrital, una por cada distrito electoral uninominal, la Comisión Distrital de Vigilancia es presidida por el Vocal Local del Registro Federal de Electores, representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por partido) y un Secretario.

El IFE es la institución actual en México que se encarga de la realización de los procesos electorales a nivel federal, del asentamiento de la democracia electoral. Su origen se relaciona con una reforma política en el país que surgió por la necesidad de contar con un sistema político que coadyuvara en la reestructuración del capital a nivel mundial, en la globalización. El IFE nace, entonces, para que el Estado, utilizando a la democracia electoral, se conservara junto con sus relaciones de producción en un proceso económico mundial que exigía nuevas formas de acceso al poder, a los medios instrumentales del Estado.

El IFE llega a finales de siglo como la institución encargada del proceso federal electoral en México en un período de transición política que vive el país frente al nuevo milenio. En tal sentido, el reto que esa institución enfrenta es el de, por un lado, realizar unas elecciones escrupulosamente creíbles y legítimas que realcen la confianza de la ciudadanía hacia el IFE y reiteren la necesidad de seguir contando con ese Instituto para el arraigo definitivo de la democracia electoral en México, y por otro lado, convertirse, mediante el apego a la imparcialidad y a la objetividad, en una institución que funja como árbitro en la lucha por el acceso al poder y evitar así una ingobernabilidad en el reacomodo de fuerzas políticas que ponga en peligro al Estado y a sus relaciones de producción imperantes.

Así, gracias a que ha logrado reducir la incertidumbre en materia electoral, junto con el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral es el vértice de la democracia electoral en México.

### **2.3 Revisión institucional de las instituciones electorales en México.**

Una institución es un sistema de vida que a través del establecimiento de reglas da forma a la interacción humana, es una guía artificial para la vida humana. En tal sentido, la institucionalización se entiende como el proceso social en el que se fijan reglas, se estructuran incentivos y se brindan oportunidades.<sup>44</sup>

Para hablar de la institucionalización de las elecciones en México es necesario retomar el momento en el que se cumplió por vez primera con una función esencial de las instituciones: reducir la incertidumbre con una estructura estable, que no eficiente. Tal momento ocurre en el año de 1946 con la promulgación de la Ley Electoral Federal y la transformación del PRM en PRI. Así, la Ley Electoral de 1946 y la creación del PRI fueron el cisma político con el cual se comienza a mencionar la institucionalización de los procesos electorales en el país puesto que la ley electoral y el partido político fijaron reglas de conocimiento general que asentaron el elemento de la recompensa y el castigo al respeto y a la violación de dichas normas. Asimismo, esas nascentes instituciones electorales estructuraron, de manera estable en su coyuntura, incentivos, determinaron oportunidades, agruparon fuerzas en torno a ellas y redujeron la incertidumbre

---

<sup>44</sup>.- Cfr., Douglass North. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, DF. Primera reimpresión. 1995.

mayoritaria en el desarrollo de las elecciones. Elementos que las leyes electorales y los organismos políticos anteriores no habían tenido en su totalidad.

Un elemento esencial en la teoría de las instituciones es el cambio institucional el cual se entiende como la transformación de actitudes, valores y reglas que tienen como meta reformar a las instituciones para que sigan desenvolviéndose con eficacia en el marco de la estabilidad. En tal sentido, la vía del cambio institucional se refiere al proceso de retroalimentación resultante de la interacción entre las instituciones y las organizaciones que han evolucionado por medio de los incentivos que esas mismas instituciones crearon. Así, el cambio consiste en ajustes marginales al marco institucional.<sup>45</sup>

El cambio institucional de las elecciones en México fue gradual dado que invariablemente respondía a coyunturas políticas y se fue dando con las sucesivas reformas a las leyes electorales en el país y con la promulgación de otros marcos jurídicos, siendo el más sobresaliente la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), en 1977; en la cual quedó de manifiesto de manera preponderante un elemento del cambio estable de las instituciones: los incentivos y la enseñanza práctica modificaran sistemas.

En el año de 1977 la recientemente promulgada LFOPPE contenía una modificación sustancial del sistema electoral que se había venido utilizando al incluir nuevas fórmulas electorales para la representación de Diputados (mayoría relativa y representación proporcional) y para el registro de partidos políticos y la pérdida de éste (la cifra base se fijó en el 1.5% de la votación total).

---

<sup>45</sup>.- Apud., Douglass North. Op. Cit. Segunda Parte. Cambio Institucional

Por tanto, la promulgación y la vigencia de la LFOPPE fue uno de los momentos más importantes en la institucionalización de las elecciones porque introdujo reglas para que el juego electoral tuviera estabilidad, brindara oportunidades, premiara y castigara el apego y la violación a esas reglas, estructurara incentivos y, sobre todo, “sirviera a los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas;”<sup>46</sup> puesto que esa reforma sirvió para que la élite política del régimen político mexicano, la que tenía a su cargo a los medios instrumentales del Estado y la conservación de éste, trasladará la lucha de clases a las urnas y con ello el capitalismo tuviera en México terreno fértil para su reestructuración.

En el desarrollo institucional, las instituciones ineficientes se descartan mientras que las eficientes sobreviven. Así, la institución electoral que sobrevive en México, la que actualmente reglamenta las elecciones, es el Instituto Federal Electoral (IFE) que tiene como marco institucional al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

El IFE es la institución electoral vigente en México. El IFE tuvo origen con un cambio institucional en torno a los procesos electorales que buscaba legitimidad y mayor legalidad en su realización. Así, el IFE aparece como la institución electoral pública porque: tiene el monopolio de la ley electoral y de la organización de los comicios federales, recibe y distribuye los recursos destinados a las elecciones federales, orienta y guía la política en torno a las elecciones, y, sus acciones son para todos los participantes en el juego electoral.

---

<sup>46</sup> .- Ibid. P. 29.

El IFE es la institución electoral más desarrollada en México. Es una institución fuerte porque ha esbozado reglas actualizadas al juego electoral contemporáneo, ha reducido la incertidumbre de los participantes, ha determinado sus oportunidades, su desenvolvimiento se ha adaptado a la complejidad del medio y a la relación de los participantes, ha eliminado errores organizacionales y, sobre todo, con la ciudadanización de su Consejo General y con la plena aplicación de los castigos y recompensas a los competidores ha adquirido mayor legitimidad en su espacio de retroalimentación, en la ciudadanía.<sup>47</sup>

Sin embargo, el IFE no es la panacea de las instituciones electorales. La diversidad política y las cada vez más cerradas contiendas electorales le ponen como reto esencial, para conservarse como instituto, la constante revisión profunda de sus métodos procedimentales y de su habilidad para fungir como cabal intermediario entre los competidores electorales, de su eficiencia administrativa y política.

Las instituciones electorales en México han sido eminentemente pragmáticas. Su creación y reforma siempre ha respondido a coyunturas político-económicas que han puesto en tela de juicio a la cúpula política que tiene en sus manos a los medios instrumentales del Estado. Su objetivo principal ha sido consolidar al sistema político imperante ya sea, a inicios, enmascarando con leyes la lucha por el poder al interior de una élite o, en fechas recientes, siendo el

---

<sup>47</sup> .- Como ejemplo de esta aserción está el porcentaje de ciudadanos empadronados que emitieron su voto en las elecciones presidenciales de 1994: 77.16%, el porcentaje de participación más alto en la historia del país. Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de 1994. Compendio de Resultados 1995.

parapeto mecánico de una democracia que sólo toma en cuenta el acceso al poder y los métodos procedimentales que ella requiera.

La democracia electoral ha tenido que recorrer un camino largo y sinuoso en la historia para asentarse consistentemente en México. Para fortuna tanto de la contienda política legal y ordenada, como del ejercicio del poder estatal, la democracia cuenta ahora con muchos partidarios que manifiestan su apoyo desde diversos espacios: la academia, la sociedad civil, el empresariado, la Iglesia, y por supuesto, el Estado junto con sus medios instrumentales.

La democracia en México está ya, al menos a nivel federal, institucionalizada efectivamente gracias a la creación, desenvolvimiento y resultados del Instituto Federal Electoral. Es el turno del nivel estatal, quien tiene frente a sí grandes retos que resolver para coadyuvar en el proceso de asentamiento democrático, sobretudo en el Distrito Federal que, como se verá en el siguiente capítulo, es la entidad que concentra en sí misma una gran importancia para el país en términos económicos, sociales, culturales y políticos.

## TERCER CAPÍTULO.

### EL DISTRITO FEDERAL, LA CIUDAD DE MÉXICO, EL CENTRO POLÍTICO DEL PAÍS.

#### 3.1 Historia<sup>48</sup> e importancia del Distrito Federal.

El Distrito Federal, la Ciudad de México, es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha condición se asienta en el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ciudad de México ha tenido un papel fundamental en toda la historia de México; no sólo fue el centro político-administrativo, económico, cultural y religioso más importante de los pueblos precolombinos; sino también ha sido protagonista en el desarrollo histórico del Estado mexicano, convirtiéndose así en la ciudad más importante de la República Mexicana.

El más remoto antecedente histórico de la organización político-administrativa del Distrito Federal se encuentra en la cultura Azteca, con la fundación de la ciudad de México-Tenochtitlán el 18 de julio de 1325. Sin embargo, con la alianza de México-Tenochtitlán, Tetzoco y Tlacopan se funda el gran imperio azteca en el año de 1428, surgiendo así, la Ciudad de México como una gran capital de un imperio político, económico y religioso.

En la época colonial, con la conquista española precedida por Hernán Cortés (con base en el Sistema Municipal Castellano) fundó el primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz en abril de 1519, dándole legitimidad y legalidad para emprender la conquista en tierras mexicanas. Consumada la toma y destrucción de México-Tenochtitlán, Cortés fundó el Ayuntamiento de Coyoacán en el año de 1521; y fue trasladado a México en el año de 1524.

---

<sup>48</sup>.- Fuente: Breve reseña histórica de la organización política y administrativa del Distrito Federal. Archivo Histórico del Distrito Federal.

A causa de los abusos de las primeras autoridades nombradas por los conquistadores, que provocó el Juicio de Residencia de Hernán Cortés, y con el fin de lograr la efectiva autoridad real sobre las tierras conquistadas, el 13 de diciembre de 1527, la Corona Española acordó la creación de un órgano superior de gobierno y justicia con asiento en el Ayuntamiento de la Ciudad de México, denominado Real Audiencia. Esta Audiencia tenía facultades mixtas, tanto en materia de gobierno como de justicia. La primera Audiencia de la Nueva España constaba de cuatro Oidores y un Presidente, y se regía por sus propias Ordenanzas. En 1535, la Audiencia de México, presidida por el Virrey Antonio de Mendoza, quedó formada por ocho Oidores, cuatro Alcaldes de Crimen, dos Fiscales y un Alguacil Mayor.

A partir de 1786 se implantó una nueva organización acordada por la Ordenanza de Intendentes, en la cual la Nueva España quedó dividida en 12 Intendencias y las provincias de Nuevo México y Vieja y Nueva California. Cada Intendencia se dividió en Partidos y cada Partido en Municipalidades. Los antiguos Gobernadores y justicias mayores de los Reinos y Provincias fueron sustituidos por los Intendentes y los Alcaldes Mayores por los Subdelegados.

La Constitución Política Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 dispuso la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, compuesto de alcaldes, regidores, procurador y síndico, presidido por el Jefe Político. Los individuos que componían los Ayuntamientos se nombraban en proporción al vecindario de los respectivos pueblos, electivamente, todos los años en el mes de diciembre para que entraran a ejercer su cargo el primero de enero del siguiente año.

Por su parte, los alcaldes se mudarían todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos y, si hubiese sólo uno, se mediaría todos los años. Conforme a la Instrucción para el

gobierno económico-político de las provincias del 23 de junio de 1813, los Jefes Políticos eran el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las Autoridades Superiores

En la época Independiente el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre del mismo año, fijaron las bases para la organización política y administrativa del país, a la cual se le dio un Gobierno Republicano, Representativo y Federal con separación de poderes y estados libres y soberanos. El Poder Ejecutivo estaba a cargo del Presidente de la República, el Legislativo del Congreso General y, el Judicial de la Suprema Corte que ejercía funciones de Tribunal de 2a y 3a Instancia en el Distrito Federal. En esta Constitución Federal, conforme al artículo 50, fracción 28, el Congreso General tenía facultades para elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado

Fray Servando Teresa de Mier con argumentos de índole geográfico, histórico, político y sociológico consiguió que la Ciudad de México fuera la designada para el asiento oficial de los Poderes Federales con la categoría y denominación de *Capital de la República Mexicana*. Por ello, el Congreso de la Unión, el día 18 de noviembre de 1824, decretó que la Ciudad de México serviría de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro será la Plaza Mayor de esta ciudad y sus radios de dos leguas, el gobierno político y económico del Distrito quedó bajo la jurisdicción del Gobierno General sustituyéndose al Jefe Político y nombrándose un Gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

Por instrucciones del Presidente Guadalupe Victoria se publicó un Decreto el 11 de abril en donde se estableció que el Distrito Federal tenía derecho a nombrar representantes en la Cámara de Diputados.

La forma de gobierno y el territorio del Distrito Federal tuvieron diversos cambios debido a su sujeción a los cambios políticos y sociales generados por las disputas ideológicas en torno a los criterios de República Federal o Central y por los movimientos internos de la sociedad.

Durante el régimen centralista, en los términos de la Sexta Ley Constitucional del 29 de diciembre de 1836, la República se dividía en Departamentos, los Departamentos en Distritos y éstos en Partidos, quedando los Ayuntamientos en los lugares que ya existían. En cada Departamento había un Gobernador nombrado por el Presidente de la República. El Gobernador estaba auxiliado en el ejercicio de sus funciones por un Secretario General y la planta de empleados que el propio Presidente aprobaría. Los Gobernadores tenían facultades políticas, gubernativas y administrativas. En cada Departamento había una Junta Departamental compuesta por 7 personas a elección. En cada cabecera de Distrito había un Prefecto y en los lugares de Distrito que no eran cabecera había Subprefectos.

En términos de la Ley Constitucional el Distrito Federal fue suprimido e incorporado al Departamento de México a partir del mes de febrero de 1837. El antiguo territorio del Distrito Federal, durante la vigencia del Sistema Constitucional implantado por las Bases Orgánicas, siguió formando parte del Departamento de México, correspondiendo al Distrito de México una división política por partidos: el de la Ciudad de México, el de Coyoacán y el de Tlalnepantla. La cabecera del Distrito era la Ciudad de México, que al mismo tiempo tenía el rango de Capital de Departamento de este nombre y de la República.

Las Bases Orgánicas de 1843 dejaron subsistentes los Departamentos de México, que existían desde el mes de febrero de 1837, así los Distritos, Partidos y Municipalidades eran las mismas que ya existían a la fecha de expedición de las Bases. Sólo el Gobierno de los Departamentos se puso a cargo de las Asambleas Departamentales, de los Gobernadores, y en materia judicial de los Tribunales de Justicia y Jueces Inferiores.

Con el restablecimiento del Federalismo el 22 de agosto de 1846, por Decreto que expidió el Jefe del Ejército Libertador Republicano, General Mariano Salas, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824. Así, se suspendió el funcionamiento de las Asambleas Departamentales, se restituyeron los Estados en lugar de los Departamentos y se facultó al Ejecutivo para remover a todas las autoridades. El Acta de Reforma de 1847 indicó con respecto a la Ciudad de México que mientras fuera Distrito Federal tendría voto en la elección para Presidente y nombraría a los senadores.

Durante el gobierno del General Antonio López de Santa Anna se dieron otros cambios en el año de 1853. El 2 de mayo se dictó la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México, componiéndola de un Presidente, 12 Regidores y un Síndico. El 20 de mayo se dispuso que sólo podría haber Ayuntamiento en las capitales de los estados y en las Prefecturas y Distritos, pero no así en los pueblos y villas. El 21 de septiembre ordenó que los Estados se llamasen Departamentos y el Distrito Federal se convirtió en Distrito de México. Asimismo, se expidió el 16 de febrero de 1854 un Decreto demarcando minuciosamente la extensión del Distrito de México. Éste se extendía hasta el norte, aproximadamente, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec, por el n.o. a Tlalnepantla, por el poniente a Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe, por el s.o. a Tepepan, Xochimilco e Ixtapalapa, por el oriente al Peñón Viejo y entre este rumbo y el n.e. y norte hasta la medianía de las aguas del Lago de Texcoco. También se dividió el Distrito Federal en las

ocho Prefecturas centrales o interiores correspondientes a los ocho cuarteles mayores que formaban la municipalidad de México en tres exteriores. La primera de estas últimas tenía por cabecera a Tlalnepantla, la segunda a Tacubaya y la tercera a Tlalpan.

El régimen provisional de Don Ignacio Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 un Estatuto Orgánico Provisional que sentaría las bases de gobierno a que debía sujetarse la República en tanto se expedía la Constitución. Dicho Estatuto hacía descansar el sistema de gobierno sobre los Gobernadores de los Estados, Distrito y los Jefes Políticos de los territorios.

La Constitución Política de 1857 organizó la Nación en forma de República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos por una Federación. Cabe señalar que el artículo 46 constitucional estableció que con el territorio del Distrito Federal debía formarse el Estado del Valle de México cuando los Supremos Poderes de la Federación se trasladasen a otro lugar. Al Congreso de la Unión se le reservaron facultades para arreglar el Gobierno interior del Distrito Federal, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales.

Posteriormente, el 6 de mayo de 1861, por Decreto se dividió el territorio del Distrito Federal en: la Municipalidad de México, Partido de Guadalupe Hidalgo, Partido de Xochimilco, Partido de Tlalpan y Partido de Tacubaya. En los Partidos había Prefectos y el gobernador designaba las poblaciones, villas y barrios correspondientes a cada Partido, también formaba los presupuestos de los partidos, removía y nombraba a los Prefectos y en la Municipalidad de México desempeñaba las funciones de Autoridad Local.

De esta manera, haciendo uso de las facultades otorgadas por el Decreto, el Gobernador del Distrito Federal Anastasio Parrodi, el 5 de marzo de 1862,

señaló la siguiente división municipal a cada uno de los Partidos del Distrito Federal: Municipalidad de México, Partido de Guadalupe Hidalgo ( Guadalupe Hidalgo, Cabecera y Atzacozalco), Partido de Xochimilco (Xochimilco, Cabecera y Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Hastahuacán), Partido de Tlalpan (San Ángel, Cabecera y Tlalpan, Coyoacán, Ixtapalapa e Ixtacalco), Partido de Tacubaya ( Tacubaya, Cabecera y Tacuba, Santa Fe y Mixcoac). En cada Partido había un Prefecto, que era Presidente nato de los Ayuntamientos de su Partido y Jefe de la Policía en la comprensión de cada Ayuntamiento.

Con la entrada del Emperador Maximiliano y su esposa, el 30 de octubre de 1864 se instaló el Imperio en la Ciudad de México. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865, prevenía que el Gobierno proclamado por la Nación era la Monarquía Moderada Hereditaria y que el representante de la soberanía nacional era el Emperador, quien gobernaba por medio de un Ministerio. Así, el territorio nacional se dividió en Departamentos, cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades. Así, cada población del Imperio debía tener una Administración Municipal a cargo de los Alcaldes, Ayuntamientos y Comisarios Municipales. Entonces, el territorio del Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento llamado del Valle de México, siendo su capital la Ciudad de México.

Con la restauración de la República, el 15 de julio de 1867, se retomó la división territorial del 5 de marzo de 1862 y permaneció hasta el 15 de diciembre de 1899.

El 16 de diciembre de 1899, por Decreto del Congreso General, se dividió, para su régimen interior, el territorio del Distrito Federal en: Municipalidad de México; Prefectura de Guadalupe Hidalgo, con las Municipalidades de Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco; Prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz, con las Municipalidades de Azcapotzalco y Tacuba; Prefectura de Tacubaya, incluidas sus

Municipalidades de Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe y Cuaximalpa; Prefectura de Coyoacán, con las Municipalidades de Coyoacán y San Ángel; también Prefectura de Tlalpan, con la Municipalidad de Tlalpan e Iztapalapa; Prefectura de Xochimilco, con las Municipalidades de Xochimilco, Huastacán, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Ocotepéc.

El General Porfirio Díaz expidió el 26 de marzo de 1903 la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. Esta ley establecía que los límites del territorio del Distrito Federal eran los fijados por los Decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898. El territorio del Distrito Federal quedó dividido, para su administración, en trece Municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuaximalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. Esta ley también prevenía que el Distrito Federal era parte integrante de la Federación y se regiría por las disposiciones que para su régimen interior dictara el Congreso de la Unión; además quedó sujeto en el orden administrativo, político y municipal al Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Gobernación. El Ejecutivo ejercía, entonces, el gobierno del Distrito Federal por medio de tres funcionarios dependientes de Gobernación: el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 ordenaba al Congreso de la Unión, en su artículo 73, Fracción VI, *Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios*, conforme a las siguientes bases:

- 1ª El Distrito Federal y los territorios se dividirán en Municipalidades;
- 2ª Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa;
- 3ª El gobierno del Distrito Federal y los de los territorios estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República y el

Gobernador del Distrito Federal y el de cada uno de los territorios serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

El 13 de abril de 1917 Venustiano Carranza expide la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, en donde se establecía que el Municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal

El 28 de agosto de 1928 el Presidente reelecto de la República, General Álvaro Obregón, reformó el artículo 73 en su fracción VI dando nuevas bases para la organización política y administrativa del Distrito Federal. Así, en esta reforma se suprimió al Municipio en el Distrito Federal y se encomendó el Gobierno de la misma al Presidente de la República quien lo ejercía por conducto del órgano que determinara la ley respectiva. El órgano de gobierno creado para el Distrito Federal por la Ley Orgánica respectiva, expedida por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928, fue el Departamento del Distrito Federal. Este Departamento tenía facultades ejecutivas y se le encomendó a la figura del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos de la entidad, y quien ejercía todas las atribuciones encomendadas al Departamento. Este funcionario era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Como subordinados del Jefe del Departamento la ley señalaba a los Delegados y a los Subdelegados, quienes tenían a su cargo la administración de los servicios públicos en las Delegaciones y Subdelegaciones en que se dividía el Distrito Federal.

En cuanto a la división del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales señaló que dicha entidad se dividía en un Departamento Central que se formaría de las que fueron municipalidades del Distrito Federal, a saber, México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac; así como de 13 delegaciones que serían: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán,

San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tiáhuac.

El 31 de diciembre de 1941 se aprobó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en la cual se manifestó que el Distrito Federal se dividía en La Ciudad de México y en las delegaciones de Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tiáhuac.

El 10 de agosto de 1987 se reformó el artículo 73 constitucional, fracción VI, creándose la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiestan entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios, aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes y decretos en materia relativa al Distrito Federal.

El 25 de noviembre de 1993 se reformó el artículo 73, fracción VI, facultando al Congreso de la Unión para *expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal*. Asimismo, la reforma al artículo 122 constitucional expidió que *el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos representativos y democráticos del Distrito Federal*. En referencia a lo anterior, aparece la figura de Jefe del Distrito Federal, quien será el titular de la administración pública del Distrito Federal, ejercerá sus funciones en los términos que establezca la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables. El jefe de la administración pública del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal que

pertenezca al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

A partir de las reformas constitucionales se elaboró el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ordenamiento que contiene la regulación de la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación y cuya elaboración trajo consigo la integración e instalación en cada Delegación del Distrito Federal, como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana, el *Consejo de Ciudadanos* integrado a través de elección directa mediante voto libre, secreto y personal de los ciudadanos de cada una de las Delegaciones políticas del Distrito Federal. Dicho proceso electoral se llevó a cabo el 12 de noviembre de 1995.

El 26 de agosto de 1996 fue reformado nuevamente el artículo 122 constitucional quedando de manifiesto que *el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta*. Asimismo, se estableció que *los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma directa, universal, libre y secreta, según lo determine la ley*. Así, el 7 de julio de 1997, por primera vez en el Distrito Federal se efectuó el proceso electoral para elegir al Jefe de Gobierno.

La historia del Distrito Federal es el parámetro de la vida del país. Lo que en la capital sucede no sólo afecta a todo el país, sino que es una muestra fehaciente de las coyunturas nacionales.

Parte fundamental del Distrito Federal es su división política, es decir las 16 delegaciones que lo integran<sup>\*</sup>. Dichas figuras aparecieron luego de la supresión de los municipios en la Ciudad de México, como unidades geográficas más

---

\* Las delegaciones son: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, y Xochimilco.

significativas en términos de administración pública, sobre las cuales se desagrega el ejercicio gubernamental en la capital. A pesar de ello, las delegaciones habían carecido, hasta antes del año 2000 (año en que se elegirían a los delegados), formas de participación ciudadana efectivas pues los jefes de gobiernos locales eran designados por el regente capitalino y, posteriormente, por el Jefe de Gobierno.

Las delegaciones tienen enorme importancia en términos demográficos, económicos y políticos. Como ejemplo de lo indicado, se compara, a través del número de ciudadanos empadronados, el tamaño de dichas unidades administrativas con otras entidades del país:

En 1997 sólo cuatro delegaciones tenían menos ciudadanos empadronados que Baja California Sur: Milpa Alta, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Tláhuac. Xochimilco tenía un padrón casi idéntico al de Baja California Sur (210 mil personas), la Benito Juárez equivalía aproximadamente a Colima; Iztacalco a Campeche; Azcapotzalco, Tlalpan y Venustiano Carranza eran similares cada una a Quintana Roo (entre 320 mil y 375 mil ciudadanos), las delegaciones Cuauhtémoc, Álvaro Obregón y Coyoacán estaban entre los 420 mil y los 470 mil ciudadanos, más o menos como Aguascalientes, y las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa podrían equivaler a la población empadronada de Tabasco (poco más de un millón de personas)<sup>49</sup>.

Las delegaciones, a pesar de ser parte de una entidad, no son unidades homogéneas pues tienen entre sí marcadas diferencias en términos de población, extensión y características socioeconómicas, así como niveles de urbanización. Con lo cual se muestra que las delegaciones políticas de la Ciudad de México son complejas en sí mismas.

---

<sup>49</sup> .- *Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal* en Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés (Coord.) La geografía del poder y las elecciones en México. Instituto Federal Electoral-Plaza y Valdés Editores. Primera edición, diciembre de 2000 P 65.

Por su parte, El desarrollo del Distrito Federal resulta particular con respecto al resto de las ciudades del país. La capital del país ha sido y es el corazón de la modernización del país, la industrialización y el mercado, ejes fundamentales de las relaciones de producción capitalistas, han tenido su introducción y auge en la urbe federal. Este proceso ha sido fomentado por el Estado a través de su Poder Ejecutivo: "la orientación del gasto público ha favorecido al D.F. en términos de infraestructura, lo cual ha fomentado, a su vez, la confluencia de una serie de factores como el mercado, la mano de obra calificada, el sistema financiero, los servicios especializados y las actividades culturales. Todo ello ha redundado en estímulos al proceso modernizador de la entidad."<sup>50</sup>

La importancia del Distrito Federal para la naturaleza de clase del Estado mexicano radica en que es la entidad que, como ciudad impulsora y defensora de las relaciones de producción capitalistas en el país (industria, mercado, comercialización, servicios financieros, consumo), promueve y ejemplifica la modernización a la que el país aspira.

No obstante, el aspecto económico que el Distrito Federal impulsa en su seno no es la única parte trascendental que la capital tiene para con el Estado mexicano, pues existe otro elemento, tal vez el más importante de todos, que sostiene y sustenta el dominio del Estado, su orientación política.

Su carácter de centro político obedece, por un lado, al hecho de que el Distrito Federal es la sede de los poderes federales dentro de un régimen presidencialista, lo cual lo convierte en el sitio donde se formulan y adoptan las decisiones políticas que se proyectan sobre toda la nación, y por otro, aunque derivado de la misma circunstancia, a que ha sido el corazón de la actividad de los partidos políticos nacionales del México contemporáneo.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup>.- Jacqueline Peschard. Las elecciones en el Distrito Federal. (1946-1985). Tesis presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, DF 1988, p. 82.

<sup>51</sup>.- Ibid. P. 76.

Así, el Distrito Federal es también fundamental para el Estado mexicano porque la dominación política de éste tiene que fundamentarse necesariamente en el manejo de aquel. Las decisiones y los resultados que se obtengan de ellas en el Distrito Federal es un parámetro indispensable para la dirección del poder político estatal. La pluralidad y legitimidad políticas imperantes en la ciudad capital son un termómetro de gobernabilidad, factor esencial para la conservación del Estado mexicano. Por ello, bien valdría la pena recordar el argumento que utilizó Fray Servando Teresa de Mier para defender la categoría de capital de México para el Distrito Federal contra la posible denominación del Estado de Querétaro: ***lo que se busca para sede de los poderes federales no es el centro geográfico sino el político.***

### 3.2 Reforma política y estructura actual del poder en el DF.

El Distrito Federal junto con el país en general han entrado en la presente década en un importante proceso de reforma de Estado que tiene como objetivo principal:

contribuir a la transformación del sistema político mexicano para hacerlo más democrático, más moderno y más justo. Por ello, la Reforma Política está orientada a rediseñar la estructura y la forma de organización de la representación política de la sociedad y a revisar dos aspectos básicos: la forma como se estructura e integra la representación nacional, y no sólo cómo se integra el poder, sino también cómo se ejerce para que sea más democrática y más razonable.<sup>52</sup>

En tal sentido, este proceso de reforma, que ha sido interpretado por la gran mayoría de los analistas políticos como una etapa de *transición a la democracia*,

---

<sup>52</sup>.- José Natividad González Parás. *Rumbo a la reforma electoral y del Distrito Federal*. En **El Nacional**, 29 de abril de 1996, p. XVII.

trastoca aspectos de la estructura y el manejo del poder político. Así, la reforma de Estado en México y su consecuencia en el Distrito Federal, la reforma política, son los instrumentos mediante los cuales la globalización, el proceso mundial de desarrollo del capital, y el neoliberalismo, la ideología económica que guía y aplica las necesidades del capital en las naciones del mundo, reestructura al poder político del Estado y su desenvolvimiento en México, fundamentando tal acción en la democracia electoral

Las reformas de Estado y política, ejes fundamentales de un capitalismo mundial y su relación con la naturaleza de clase del Estado en México, son también elementos que resuelven la creciente demanda social de inclusión en el sistema político mexicano para actuar en beneficio de cada uno de los grupos sociales que cada sector representa. En tal sentido, el uso de la democracia electoral se justifica como solución político-técnica a las apremiantes necesidades de dar cabida a una sociedad civil cada vez más diferenciada en su seno. La reforma de Estado y la reforma política tienen como fin conservar a la naturaleza de clase capitalista del Estado en época de reestructura mundial de éste.

La reforma política en el Distrito Federal, como contraparte y complemento de la reforma de Estado en México, significó una reestructuración del poder político en la capital y de su uso para administrar con mayor legitimidad a una sociedad capitalina cada vez más demandante y conflictiva. Las apremiantes necesidades económicas y sociales de los habitantes de la Ciudad de México propiciaron la utilidad de una reforma política para adecuar a los instrumentos de gobierno capitalinos a las demandas de participación social y trasladar la furia ciudadana a las urnas.

Así, la reforma política en el Distrito Federal, el otorgamiento de derechos políticos a los habitantes de la Ciudad de México como válvula de escape al creciente conflicto económico-social capitalino, tiene su esencia en la transformación de dos elementos referidos a la relación sociedad-gobierno, a saber, la representación de los habitantes en el gobierno capitalino y la efectividad en la gobernabilidad de la entidad. Es por ello que los dos grandes resultados de la reforma política en el Distrito Federal fueron la posibilidad de elegir al Jefe de Gobierno en la capital y el otorgamiento de mecanismos para que el Gobierno electo actuara con mayor acercamiento a su población.

La participación de los capitalinos en su gobierno a lo largo de su historia ha tenido rasgos característicos muy diferenciados del resto de los estados integrantes de la Federación. La condición del DF de sede de los Poderes de la Unión y su característica de estado fundador del pacto federal fueron los argumentos que se enfrentaron para discutir su designación política. Así, los constituyentes de 1917 definieron al Distrito Federal como *estado condicionado o con derechos suspendidos*.

En esencia, esas razones giraron en torno al argumento de que no podían coexistir dos poderes soberanos en el mismo lugar sin que surgieran, inevitablemente, conflictos irresolubles entre los mismos y que, por ello, los poderes federales necesitaban de un territorio que les fuera propio para el desempeño de sus funciones.<sup>53</sup>

Asimismo, se acordó que el DF tuviera municipios gobernados por Ayuntamientos de elección popular directa.

---

<sup>53</sup>. - Arnaldo Córdova. *El régimen constitucional del Distrito Federal*. en Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. La democratización del Distrito Federal. Ed. Casa del sol No.6 México. 1992, p.6.

Sin embargo, en 1928 se reformó la fracción VI del artículo 73 constitucional con lo cual se suprimió el régimen municipal en el DF y se encomendó su gobierno directo al Poder Ejecutivo de la Nación. Entonces, se creó el Departamento del Distrito Federal (DDF) y el Jefe del DDF designado por el Presidente de la República y únicamente responsable ante él. También aparecieron los delegados que eran empleados subalternos del Jefe del DDF y se limitaban a seguir las órdenes que su jefe recibía del Presidente de la República.

Así, la pérdida de municipios en el DF propició una disminución de la participación de la sociedad civil capitalina y su organización política local, pues únicamente tenía espacios en figuras vecinales y elecciones que competían en el ámbito federal.

Por su parte, las delegaciones, concebidas como unidades territoriales puramente administrativas, en su arbitraria demarcación no crearon identidades sociales ni políticas ni culturales. En contraparte a ello, la Presidencia de la República obtuvo con esa reforma una alta concentración de poder político-social-económico que le servía para aplicar todas las disposiciones concernientes al aumento y conservación del poder político y los lineamientos para la promoción de las relaciones de producción capitalistas desde el centro del país.

Así, con la creación del DDF como estructura administrativa y no como centro de debate político y representación popular, se cerraron espacios en la Ciudad de México para la discusión y la participación de la sociedad capitalina que únicamente tuvo como foros a ciertas instancias que jamás tuvieron el peso político suficiente para dar cabida a toda la energía participativa de la población y

---

encauzar sus demandas a los hechos requeridos. De entre tales instancias, es posible mencionar: el Consejo Consultivo en 1929, las Juntas de Vecinos en 1970, los Comités de Manzana y Asociaciones de Residentes en 1978, la elección de los presidentes de algunos órganos vecinales en 1980, los consejos de ciudadanos de 1995, y la misma Asamblea de Representantes que desde su creación en 1989-1990 ha tenido muchas reformas.

Entonces, el 22 de agosto de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional que modificó la organización del gobierno del Distrito Federal. Dicha reforma tuvo su inicio oficial el 17 de enero de 1995 con la firma del Acuerdo Político Nacional para avanzar en las reformas electoral y del DF.<sup>54</sup> Posteriormente, los trabajos para la reforma electoral y la del DF se llevaron a cabo entre los principales partidos políticos y el Poder Ejecutivo hasta que el 27 de octubre de 1995 se firmó el Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal entre el titular del DDF y los dirigentes capitalinos del PRI, PAN, PRD y PT. Y, asimismo, el 15 de abril de 1996 se dieron a conocer los acuerdos logrados en las negociaciones de la reforma política del DF.

Los acuerdos alcanzados en la mesa para la reforma política del DF fueron:

- El DF es la sede de los Poderes de la Unión, tendrá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) le confiere y su gobierno estará a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial que se determine. Esto es, que el DF deja de estar sujeto a un régimen de

---

<sup>54</sup>. - Dicho proceso tiene también su origen en días anteriores a esa fecha, el 13 de diciembre de 1994 el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo, se reunió con asambleístas y ahí señaló que en el DF se requería de una democracia sin simulaciones.

excepción, sin que esto signifique modificar su naturaleza jurídica como capital de la República y sede de los Poderes Federales, garantizando el pleno ejercicio de las atribuciones que dichos poderes tienen en su territorio.

- El titular del órgano Ejecutivo se denominará Gobernador y será electo por votación universal, libre, directa y secreta. Los requisitos de elegibilidad serán iguales a los demás. No habrá reelección. Esto significa, que se reivindica los derechos políticos de los ciudadanos del DF al establecer que podrán elegir al titular del órgano Ejecutivo, Gobernador, por voto directo, estatuyendo el principio de no reelección en términos absolutos.
- El periodo de gobierno será de 6 años, siendo únicamente el comprendido en 1997 de tres años. Las causas de remoción serán establecidas en el título cuarto de la CPEUM. Se incluirá una fórmula similar a la de la desaparición de Poderes de los estados.
- El Congreso de la Unión estará facultado para expedir las leyes o decretos que se requieran.
- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), integrada por diputados locales, será el órgano que tendrá la facultad de legislar en materia local, con excepción de lo que la CPEUM señala que le corresponde al Congreso de la Unión. Asimismo, la ALDF expedirá el Estatuto de Gobierno del DF así como su ley electoral. Además, se encargará de ratificar los nombramientos que haga el Gobernador capitalino del Procurador de Justicia y de los Magistrados del Tribunal Superior de

Justicia. También, la ALDF podrá promover juicio político contra el Gobernador ante el Congreso de la Unión y contra otros servidores públicos.

- Se instituyen el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Es decir, se establecen formas directas de participación: el referéndum respecto de leyes que sean competencia de la ALDF o reglamentos gubernamentales, el plebiscito en cuanto a decisiones de efectos generales y la iniciativa popular para promover dichas vías de participación ciudadana.
- Se revisará el Sistema de Coordinación con entidades federativas y municipios limítrofes para que la planeación y regulación de acciones conjuntas adopten un régimen obligatorio. Esto es, las bases para conformar un mejor sistema de coordinación en zonas conurbadas, regido por un régimen obligatorio y no potestativo.

Así, la reforma política de 1996 en el Distrito Federal ocurrió, según se establece, para democratizar a la capital del país y otorgar legitimidad al ejercicio del poder en ella:

con estos cambios se avanza en la solución de problemas de legitimidad de las autoridades locales y, en buena medida, se resuelve la vieja dicotomía entre democratización y gobernabilidad mediante la instauración de un estado de excepción que permite la recuperación parcial de los derechos políticos de los capitalinos y la permanencia de los poderes federales en el mismo territorio.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup>.- Rosa María Mirón Lince. *La recomposición de las fuerzas político-electorales en el Distrito Federal*. En *Estudios Políticos* No. 21, Cuarta época, Mayo-agosto, 1996. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, p. 167.

En la Ciudad de México, las contradicciones propias de un centro de producción económico y político iban conformando una especie de olla de presión social que amenazaba con hacer uso de la violencia como medio para dirimir todos los conflictos sociales, se estaba construyendo una bomba de tiempo en el DF.<sup>56</sup>

En tal sentido, la reforma política de 1996 en el DF trajo como resultado la aparición de una perspectiva política de solución al inminente conflicto social que se presentaba en la capital y que, al generar ingobernabilidad al interior de ésta, presuponía una fuerte crítica al Estado mexicano y a las contradicciones de clase imperantes en su seno. En ese tenor, los acuerdos alcanzados en la mesa de reforma política para el DF formaban juntos un cuadro de solución que, con fórmulas políticas (tales como democracia, autonomía, apertura, inclusión, y participación política), mostraban un espectro diferente de la relación gobierno-sociedad civil que se tornaba en sí mismo como la solución idónea a la compleja tarea que significa, casi por definición, gobernar al DF, al centro político-económico del país.

Así, la reforma en el DF agrupó varios procesos: encauzamiento a las demandas de los ciudadanos capitalinos por participar en la conformación de los poderes públicos, implantación de instrumentos políticos a problemas sociales y económicos para encauzar el conflicto al campo de la política; continuidad con una

---

<sup>56</sup>.- En 1997 había alrededor de 8.5 millones de habitantes, la población era de 5 mil 660 habitantes por kilómetro cuadrado, había más de un millón de personas sin trabajo, en marzo de ese año la tasa de desempleo abierto era de 5.1 por ciento, en el primer bimestre de 1997 se reportaron 4 mil 173 delitos, y el promedio de marchas en años anteriores era de 2 mil por año. Fuente : *Ciudad de México: los números del caos* En **Enfoque** #178, México, DF, junio de 1997. Pp. 3-14.

línea proveniente del mismo Poder Ejecutivo, la cual encumbraba el uso de la democracia como medio para legitimar al Estado mexicano; y apertura política como factor de institucionalización democrática, que fue la forma en cómo el sistema político respondió a las demandas que ponían en tela de juicio a su gobernabilidad.

Por tanto, la estructura del poder político en el DF se readecuó a las nuevas necesidades del capital, arrancándole gran parte de la centralización del Poder Ejecutivo Federal, y modificó su maquinaria política a las necesidades específicas de participación de la sociedad civil del DF. La readecuación de la estructura política en el DF sirvió también para legitimar el ejercicio del poder de la otrora clase política dominante pues, mientras se evidenciaba como democrática y abierta, cedió autonomía política a los poderes locales con el objetivo de que éstos administraran el conflicto social en la Ciudad de México.

De tal manera, la reforma política en el DF tuvo su secuela y fundamento jurídico en ordenamientos de carácter legal que tenían la intención de institucionalizar los acuerdos alcanzados en ese proceso de democratización del DF. Así, los mandatos legales que resultaron de la reforma política fueron: las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) y, el Código Electoral del Distrito Federal (CEDF).

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que fue expedido en el año de 1994 por el Congreso de la Unión y tuvo sus más recientes reformas legales en el año de 1997 cuando el Pleno de la ALDF aprobó la iniciativa de Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del citado estatuto

referidas a las conclusiones de la reforma política en el DF. En tal sentido, el Estatuto de Gobierno del DF regula todo lo concerniente a la organización y funcionamiento del gobierno del DF. Consta de 145 artículos distribuidos en siete títulos, a saber, de disposiciones generales, de los derechos y obligaciones de carácter público, de las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del DF, de las bases de la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del DF, de las bases para la organización de la administración pública del DF y la distribución de atribuciones entre sus órganos, de las autoridades locales y los partidos políticos y, del régimen patrimonial del DF.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), que si bien había habido una legislación anterior con el mismo título en 1995, la ley a la que se hace referencia es la publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1998. La LPCDF tiene el objetivo de fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México. La LPCDF consta de 112 artículos distribuidos en cuatro títulos que se refieren a: disposiciones generales, de los habitantes y ciudadanos del DF, de los instrumentos de la participación ciudadana, y de la representación vecinal.

Por su parte, el Código Electoral del Distrito Federal fue publicado el 5 de enero de 1999 en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal y se encarga de reglamentar las normas de la CPEUM y del EGDF correspondiente a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; las prerrogativas, los derechos y las obligaciones de los partidos políticos; la función estatal de organizar las elecciones para la integración de la ALDF, Jefe de Gobierno, los

funcionarios públicos encargados de las demarcaciones territoriales en el DF, así como los procedimientos de participación ciudadana; las faltas y sanciones electorales; el sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales; y la organización y competencia del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Así, el CEDF consta de 277 artículos distribuidos en ocho libros que se refieren a los siguientes temas. de la integración de los órganos del Gobierno del DF; de las asociaciones políticas; del Instituto Electoral del Distrito Federal, del registro de electores del DF; de los procesos electoral y de participación ciudadana; de la jornada electoral, cómputos y nulidades; del Tribunal Electoral del DF; y del sistema de medios de impugnación.

Con la publicación del CEDF se institucionalizan los procesos electorales en el DF y por ello, las elecciones en el DF han tomado un nuevo rumbo en la vida política de la capital del país.

### **3.3 Los procesos electorales en el DF (1988-1997).**

La reforma política en el DF no fue solamente de carácter público administrativa, los resultados que ella arrojó tuvieron efectos considerables también en lo referente a la estructura del poder político, con lo cual se trastocó los canales de acceso al poder mediante el uso de la democracia electoral, transformando los medios y los fines de las elecciones en la capital del país.

Las elecciones en el DF han dado un vuelco en su simbolismo político y su desarrollo procedimental. De ser, en sus inicios, elementos puramente formales y legitimadores sustanciales de la clase política en el país pasaron, en su desarrollo

a convertirse en factores mínimos de expresión y rechazo popular al régimen autoritario de la familia revolucionaria.<sup>57</sup> Así, las elecciones en el DF, con la reforma política de 1996, han pasado a formar parte de la línea federal que las ubica como parte fundamental de la democracia en su uso como legitimador y legalizador del poder político del Estado mexicano en tiempos de reestructuración mundial del capital.

Los comicios en la capital del país siempre habían sido un factor para llamar la atención gracias a la especificidad de los resultados en esa entidad. Es decir, que "las constantes en el comportamiento electoral capitalino son la caída en los apoyos priístas y el crecimiento de los votos opositores"<sup>58</sup>

Desde 1928 (fecha en que desaparecieron los municipios en la capital) hasta 1988 (año en que se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) no hubo en el Distrito Federal elecciones locales. No obstante, a partir de la elección de representantes a la Asamblea en 1988, junto con los respectivos comicios para diputados federales y presidente, aconteció en el DF un oleaje de participación electoral.

Para su análisis, los datos fueron divididos en tres grupos: 1) resultados de elecciones presidenciales 1988 y 1994, y de Jefe de Gobierno 1997; 2) resultados de elecciones para Diputados Federales de Mayoría Relativa 1988-1997; y

---

<sup>57</sup>.- Jacqueline Peschard establece una división institucional del significado de las elecciones capitalinas en dos periodos plenamente destacados: 1)1946-1961 restricciones al crecimiento de la oposición, y, 2) 1964-1985 estímulos a la oposición. Cfr., Peschard, Jacqueline. Op. Cit., p. 25.

<sup>58</sup>.- Afirmación que no sólo tiene su sustento científico con el estudio realizado por Jacqueline Peschard, sino, en fechas recientes, con un ensayo de Silvia Gómez Tagle. Cfr. *Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal* en Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés (Coord.) **La geografía del poder y las elecciones en México**. Instituto Federal Electoral-Plaza y Valdés Editores. Primera edición, diciembre de 2000. Pp. 39-94.

3) resultados de elecciones para la Asamblea de Representantes 1988-1994 y Legislativa 1997\*.

Cabe destacar que en 1996 se dio una redistribución electoral en el país con el objetivo de ajustar los distritos electorales federales con la demografía del país. De esta forma, producto de este nuevo reparto geográfico, el Distrito Federal perdió 10 distritos, con lo cual se quedó con 30 distritos federales uninominales (que representan el 10% del total de distritos del país). Asimismo, las secciones electorales se mantuvieron en 5,533.

Respecto al comportamiento electoral, y en relación con las elecciones presidenciales y de Jefe de Gobierno, el porcentaje de participación ciudadana siempre rebasó el 50%, siendo más bajo el 56.43% de 1988 y más alto el 80.14% registrado para las elecciones presidenciales de 1994.

Con referencia a las elecciones de Diputados Federales de Mayoría Relativa, los porcentajes de participación también presentaron siempre una línea creciente y superior al 50%, la cual disminuyó en 1997. El más bajo fue 54.58% de 1988, y el más alto fue 80.21% de 1994.

Finalmente, los porcentajes de participación ciudadana siempre fueron superiores al 60% en las elecciones para la Asamblea, mostrando inclusive una línea creciente que disminuyó en 1997. Así, el porcentaje más bajo fue el 61.04% registrado en 1988, y el registro más alto se dio en 1994 con 80.17% de votos con respecto al padrón electoral.

---

\* Consultar anexo **Resultados electorales en el Distrito Federal. 1988-1997.**

En relación con la votación a favor de los tres principales partidos políticos: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática (a partir de 1991), es posible afirmar que:

- La votación del PRI ha tenido altas y bajas, a pesar de ello, su tendencia ha sido a la baja, mostrando porcentajes dramáticos en 1997: 25.08% para Jefe de Gobierno, 23.62% para Diputados Federales, y 23.01% para la Asamblea Legislativa.
- La votación del PAN también ha tenido marcadas altas y bajas en su votación, teniendo su registro más bajo en 1997: Jefe de Gobierno 15.27%, Diputados Federales 18.04%, y Asamblea Legislativa 17.62%.
- La votación del PRD, contrario a los demás partidos, ha tenido porcentajes de votación crecientes para todos los casos estudiados, siendo el mejor de todos ellos el registrado en 1997: 47.14% para Jefe de Gobierno, 45.37% para Diputados Federales, y 44.09% para diputados a la Asamblea Legislativa.

Por lo anterior, es posible afirmar que el voto en el Distrito Federal es volátil, aunque negativo para el PRI y positivo para la oposición, en especial para el PRD. De igual forma, existe una predisposición a votar que se expresa geográficamente; con lo cual se puede establecer un perfil socioeconómico de los partidos políticos: el PAN identificado con zonas de mayor urbanización, el PRD con zonas de bajo niveles de ingreso y de educación, y el PRI con perfil socioeconómico cambiante<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup>.- Cfr. *Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal* en Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés (Coord.) La geografía del poder y las elecciones en México, Instituto Federal Electoral-Plaza y Valdés Editores. Primera edición, diciembre de 2000. Pp. 39-94.

En tal sentido, el DF, en cuanto centro político-económico-social, ha mostrado una problemática específica para la conservación de la clase política en el poder y su institución política (el PRI). De esta forma, los elementos indicados presentan una paradoja digna de llamar la atención: la estructura político-administrativa del DF hasta antes de la reforma política de 1996 (el DDF) tenía el objetivo de servir al Poder Ejecutivo Federal como centro de dominio político-económico para la conservación de su poder político, sin embargo, es aquí donde se muestra la paradoja, la tendencia electoral subraya que el DF es una entidad donde la oposición en general, ha tenido su mayor acogida para el establecimiento de sus partidos políticos y en donde ha tenido los mejores resultados de los procesos electorales en los que ha participado.

En ese tenor, la oposición fue encontrando terreno fértil en la Ciudad de México. No obstante, ésta era una oposición diversa, plural, no era una oposición única. Por ello, el voto en contra del PRI no tenía un efecto de contención pues éste se diluía en una gama de partidos opositores que daban muestra de la heterogénea preferencia del electorado capitalino.

Es por ello que la preferencia electoral en la Ciudad de México presentaba un reto especial y urgente a la clase gobernante y a su partido político puesto que el otrora centro de dominación política amenazaba con dejar de serlo. Así que, por la situación electoral en el DF y como ya se indicó, por el creciente flujo de demandas sociales al interior de la capital del país, la clase en el poder negoció con los partidos políticos más representativos en la capital para iniciar un proceso de reforma política en el DF para asestar una solución política al conflicto social

imperante en la capital y asimismo, tratar de obtener, en ese proceso, condiciones propicias para retomar el terreno electoral perdido

Así, luego de meses de negociaciones, el titular del entonces DDF, Óscar Espinosa Villarreal, y los Partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT) presentan el 15 de abril de 1996 los acuerdos logrados en la mesa para la reforma política del DF, los cuales incluyen, como aspecto relevante, la devolución a los ciudadanos capitalinos del derecho político de elegir al encargado del Poder Ejecutivo del DF. Cabe señalar que esos acuerdos destacaban el hecho de que la Ciudad de México tuviera su propio ordenamiento electoral local que se promulgaría en la primera legislatura de la ALDF, pues el DF era la única entidad que carecía de normas electorales locales.

El día 6 de julio de 1997 se llevaron a cabo elecciones en la Ciudad de México para elegir al Jefe de Gobierno capitalino y a los diputados que conformarían la primera legislatura de la ALDF. Esas elecciones fueron organizadas y desarrolladas por los órganos desconcentrados a nivel local y distrital del IFE los cuales se ampararon en el COFIPE y en el *acuerdo del Consejo General del IFE por el que se establece la nueva demarcación territorial de los 40 distritos electorales uninominales en que se divide el DF para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de mayoría relativa, y bases para establecer la organización electoral para la elección de que se trata, con vistas al proceso electoral de 1997*. Esto se dio así, puesto que el DF aún no contaba con su propia legislación electoral, la cual tendría que ser aprobada por la ALDF, órgano que aún no iniciaba sus gestiones.

Con ello, en las primeras elecciones contemporáneas en el DF la oposición se volvió gobierno y el otrora partido gobernante tuvo que ser oposición. Con su triunfo, la otrora oposición tuvo que actuar como gobierno en el Poder Ejecutivo Local y como mayoría en la ALDF, quedándole por delante muchos retos que enfrentar, siendo uno de ellos la estructuración del proceso electoral en el DF y la promulgación de su ley electoral local

De tal manera, el 5 de julio de 1999 apareció publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el **Código Electoral del Distrito Federal (CEDF)** como norma aprobada por el órgano legislativo del DF para regular el proceso electoral y los procesos de participación ciudadana en el DF.

La relevancia institucional del CEDF no sólo radica en que establece las reglas para llevar a cabo el proceso electoral capitalino sino que incluye la creación, en su libro tercero y séptimo respectivamente, de dos instancias mediadoras y vigilantes del juego electoral en la Ciudad de México: el Instituto Electoral del Distrito Federal como organismo público autónomo depositario de la autoridad electoral y responsable de llevar a cabo la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana en la capital del país, y el Tribunal Electoral del DF como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral que tiene a su cargo garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales del DF se sujeten al principio de legalidad.

Así, con la creación de los organismos indicados en el DF, uno de carácter administrativo y el otro judicial, se pretende avanzar en legitimidad y legalidad con el acceso al poder político en la capital, con la democracia electoral. Con lo que es

posible afirmar que las elecciones en el DF han entrado en un proceso de institucionalización democrática.

La Ciudad de México es el centro político por excelencia del país. Dicha condición se debe principalmente a diferentes factores: 1) fue la ciudad más importante de los pueblos precolombinos; 2) es el asiento de los poderes federales en un régimen presidencialista; 3) ha sido y es el centro de la modernización, la industrialización y el mercado en el país, ejes cardinales de las relaciones económicas; 4) es la ciudad más poblada del país, situación que, mientras le otorga mayores posibilidades de expresión social, le afronta a los conflictos propios de una alta densidad demográfica; 5) es la entidad del país en la que se han generado la mayor cantidad de expresiones culturales; 6) es también la residencia central de los medios de comunicación masivos más importantes del país, factor que coadyuva en su preponderancia como entidad; 7) ha sido el laboratorio de actividades de los partidos políticos nacionales; y 8) es desde donde se toman las principales decisiones que en, en términos políticos y económicos, rigen el desenvolvimiento del país.

A pesar de lo anterior, la participación política de los ciudadanos capitalinos se veía reducida a instancias que jamás tuvieron el peso suficiente para encauzar toda su energía participativa; situación que, junto con las contradicciones sociales imperantes, propiciaron una reforma política al interior de la entidad, la cual respondió a requerimientos inaplazables para la correcta gobernabilidad de la entidad.

Resultado tangible y fundamental de la reforma política acaecida en la entidad en 1996 son el Instituto y el Tribunal electorales capitalinos, instituciones

que con su fundación presuponen la organización y el arbitraje de las elecciones en la Ciudad de México, elemento nodal del proceso reformador en la capital del país.

Parte cardinal del presente proceso democratizador en la Ciudad de México, y objeto del presente estudio, es el instituto Electoral del Distrito Federal, el organismo público encargado de las elecciones locales. Su fundación, estructura y desenvolvimiento son factores esenciales en la institucionalización democrática de la entidad, esencia de la reforma política; por ello, un análisis sobre tales elementos coadyuvará en la congruencia del proceso democratizador que, como tal, aún no concluye.

## **CAPÍTULO CUARTO.**

### **HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL: EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL.**

#### **4.1 Creación e integración del Instituto Electoral del Distrito Federal.**

El Distrito Federal está inmerso en un proceso de democratización de su sistema de funcionamiento en la estructura de poder político. La consecuente degradación económico-social en la entidad producto de la reestructuración del capitalismo en una etapa mundial (globalización), la creciente demanda social de participación en la capital, y la intensa corriente democratizadora acaecida en México de manera oficial durante el sexenio de Ernesto Zedillo son los motivos primordiales por los cuales el Distrito Federal, ha sido sujeto y objeto de una reforma política tendiente a democratizar la estructura del poder, la cúpula decisoria del poder político. Es decir, legitimar la estructura político-administrativa del Distrito Federal a través de la delegación a la ciudadanía de la facultad decisoria sobre los encargados de ejecutar los medios instrumentales del Estado, gobierno y Congreso local.

En este proceso de legitimación de la estructura del poder político en el Distrito Federal, la democracia juega un papel fundamental en la consecución de dicho proceso. En tal sentido, la democracia para funcionar cabalmente requiere de ser ejecutada, administrada y vigilada por una institución: "El origen de las reglas y

normas institucionales se encuentra en la necesidad de toda organización de crear rutinas para administrar la atención organizacional.<sup>60</sup>

Por tanto, a sabiendas de la necesidad de contar con órganos jurídico-políticos que regulen el espectro electoral en la capital del país, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tomando como base a uno de los acuerdos alcanzados en la mesa para la reforma política del Distrito Federal en el que se señala que es deber del órgano legislativo local expedir la ley electoral local, promulgó el 5 de enero de 1999 en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, el Código Electoral del Distrito Federal que se encumbra como la norma local básica que rige todo lo referente al aspecto electoral. Sin embargo, más allá del elemento normativo del mencionado código en materia electoral, es de destacarse la necesidad de asentar a la democracia electoral en el Distrito Federal con la intervención de un organismo encargado de velar por sus preceptos. De esta forma, el libro tercero del Código Electoral del Distrito Federal se refiere a la creación y funcionamiento del Instituto Electoral del Distrito Federal, el instituto encargado de la administración de los procesos electorales en la Ciudad de México, el mediador político-administrativo en el desarrollo de la democracia electoral en la capital del país.

El libro tercero del Código Electoral del Distrito Federal, el que se titula "Del Instituto Electoral del Distrito Federal", regula al mencionado instituto a través de siete títulos, a saber, disposiciones preliminares, de sus órganos (de la integración del Consejo General, del funcionamiento y atribuciones del Consejo General, de

---

<sup>60</sup> - James March. Johan Olsen. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica. México, DF 1997, p. 26.

las Comisiones del Consejo, de las atribuciones del Consejero Presidente y Consejeros Electorales), de los Órganos Ejecutivos y Técnicos (del Secretario Ejecutivo, de las Direcciones Ejecutivas), de los Órganos Desconcentrados (disposiciones generales, de los Consejos Distritales, de las atribuciones del Presidente y Secretario de los Consejos Distritales, de las Direcciones Ejecutivas de los distritos electorales), de los órganos de vigilancia, así como de las Mesas Directivas de Casilla (disposiciones generales, de sus atribuciones), y disposiciones comunes. Los títulos anteriores regulan la estructura del instituto electoral y sus procesos administrativos necesarios para su cabal desenvolvimiento institucional.

Cabe destacar que el Código no sólo enuncia las estructura y los procesos administrativos que tendrá el Instituto Electoral del Distrito Federal, pues también lo conceptualiza y le señala la orientación de sus fines y acciones. Así, el Instituto Electoral del Distrito Federal es "el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones y los procedimientos de participación ciudadana."

"El Instituto Electoral del Distrito Federal es un organismo de carácter permanente, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios."

"Sus fines y acciones estarán orientadas a:

- a) Contribuir el desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos;
- c) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

- d) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Órganos de Gobierno Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal, así como la celebración de los procedimientos de participación ciudadana;
- e) Preservar la autenticidad del sufragio; y
- f) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.<sup>61</sup>

Entonces, con la promulgación del Código Electoral del Distrito Federal por parte de la I legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se crea instantáneamente, al menos en términos formales, el Instituto Electoral del Distrito Federal.

No obstante que en términos formales el Instituto Electoral del Distrito Federal hubiese sido creado gracias a la promulgación del Código Electoral del Distrito Federal, en aspectos fácticos su creación aún no se consumaba del todo pues los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (máximo órgano de dirección del instituto) no habían sido nombrados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por tal motivo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fundamentándose en el artículo 55, I, del Código Electoral del Distrito Federal que señala que

El Consejero Presidente, los seis Consejeros Electorales y tres Consejeros Electorales suplentes generales en orden de prelación, serán nombrados sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, de entre las propuestas que formulen los Grupos Parlamentarios a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> .- **Código Electoral del Distrito Federal**. Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal. 5 de enero de 1999. Libro Tercero, Título Primero, artículo 52., Pp. 36-37.

<sup>62</sup> .- Op. Cit. Libro Tercero, Título segundo, capítulo I, artículo 55. p. 37.

nombró el 14 de enero de 1999<sup>\*</sup> como miembros del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal a Emilio Álvarez Icaza Longoria, Eduardo R. Huchim May, David Ibarra Muñoz, Rubén Jesús Lara León, Rodrigo Alfonso Morales Manzanares y, Leonardo Antonio Valdés Zurita como Consejeros Electorales Propietarios, a José Antonio Crespo, Rosa María Mirón Lince y, Juan Francisco Reyes del Campillo como Consejeros Electorales Suplentes y a Javier Santiago Castillo como Consejero Presidente. Cabe señalar que David Ibarra Muñoz en días posteriores a su designación decidió renunciar al cargo de Consejero Electoral y la hasta entonces Consejera Electoral Suplente Rosa María Mirón Lince ascendió a ocupar el cargo de Consejera Electoral Propietaria.

Al respecto, resulta trascendente destacar que todos los Consejeros Electorales tienen un historial profesional destacado en el ámbito de las ciencias sociales –específicamente en temas electorales–, ya sea como académicos, investigadores y hasta como funcionarios públicos.

#### **4.2 La estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal. Análisis comparativo.**

El Instituto Electoral del Distrito Federal como el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana en el Distrito Federal tiene una estructura enmarcada en el Código Electoral del Distrito Federal, misma que le faculta para ejercer sus funciones dentro del territorio asignado al Distrito Federal. Así, su estructura se ordena en cinco niveles:

- a) Un Consejo General;
- b) Órganos ejecutivos y técnicos;

---

<sup>\*</sup> Publicado en la Jornada el 16 de enero de 1999.

c) Un Órgano desconcentrado en cada uno de los Distritos Electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal,

d) Órganos de vigilancia; y

e) Mesas de casilla.

Cada una de las partes en las que se divide la estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal tiene aspectos administrativos y procedimentales que las definen y agrupan para integrarlas en el cabal funcionamiento de la organización.

Con el objetivo de establecer un juicio objetivo sobre la estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), resulta pertinente emprender un análisis que retome la experiencia organizativa del cuerpo electoral más completo del país, en este caso, el Instituto Federal Electoral (IFE). Es decir, para estudiar la estructura del IEDF se tomará como ejemplo al IFE.

#### **a) Consejo General.**

Es el órgano superior de dirección de ambos institutos.

En términos de integración, hay diferencias entre los dos institutos pues, mientras el Consejo General del IFE se compone de nueve Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo, el Consejo General del IEDF se integra por siete Consejeros Electorales, representantes de los partidos políticos y un Secretario; es decir, dos Consejeros Electorales menos que el IFE y sin la figura representativa del Poder Legislativo local.

Los requisitos para ser Consejero Electoral, así como la duración del cargo son exactamente iguales para ambos organismos.

Con respecto a las sesiones de Consejo General, para el caso del IFE el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) indica que éstas deben de efectuarse una vez cada tres meses; sin embargo, el Código

Electoral del Distrito Federal (CEDF) no estipula los lapsos que median entre una sesión ordinaria y otra, dejando el tiempo para las necesidades del IEDF.

En términos de atribuciones, los Consejos Generales del IEDF y del IFE tienen grandes similitudes en aspectos de dirección, vigilancia y coordinación en sus respectivos ámbitos. A pesar de ello, la diferencia substancial es que, mientras el Consejo General del IEDF puede presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal propuestas de reforma en materia electoral, el COFIPE no tiene contemplado tal atribución para el Consejo General del IFE, con lo que su participación únicamente se remite a lo señalado por la legislación al respecto, sin existir, al menos en términos formales, retroalimentación.

Asimismo, ambos órganos directivos consideran el desempeño de comisiones que auxiliarán al Consejo General en la supervisión del desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos de ambos institutos. Las comisiones permanentes son similares en ambos organismos pues se repiten las de fiscalización, servicio profesional, capacitación electoral y educación cívica, y organización electoral; el Consejo General del IEDF cuenta con la comisión de asociaciones políticas y el Consejo del IFE con la de prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión.

#### **b) Órganos ejecutivos y técnicos.**

En el IFE existe la Junta General Ejecutiva, la cual tiene, entre otras atribuciones, las de proponer al Consejo General las políticas y programas generales del Instituto, así como de fijar los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas generales del IFE. Al respecto, cabe indicar que dicha figura no se contempla en el CEDF, con lo cual se omite la centralización de funciones técnico-ejecutivas a través de la delegación de funciones en el secretario ejecutivo y las direcciones ejecutivas.

Por su parte, la figura de secretario ejecutivo aparece en ambas instituciones con las atribuciones fundamentales de representar legalmente al organismo y coordinar los trabajos de las direcciones ejecutivas y de los órganos desconcentrados.

De igual forma, ambas instancias cuentan con la figura de direcciones ejecutivas como los órganos sobre los que recae el trabajo ejecutivo básico. Las direcciones que repiten en ambos institutos son la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, y la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores; en el caso del IEDF, además están la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y la Dirección Ejecutiva de Administración y Servicio Profesional Electoral, mientras que en el IFE están la Dirección Ejecutiva de Administración, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, las cuales son prácticamente idénticas: en el IEDF se fusionó la Dirección de Administración con la del Servicio Profesional Electoral y la Dirección de Asociaciones Políticas equivale a la de Prerrogativas y Partidos Políticos en el IFE.

### **c) Órganos desconcentrados.**

En ambas instituciones existe la figura de órganos desconcentrados. En el caso del DF, existe un órgano por cada uno de los distritos electorales uninominales en que se divide la entidad, que en este caso son 40. Para el caso del IFE, éste tiene órganos desconcentrados en dos vertientes: 1 por cada entidad federativa (que son 32), y 1 por cada distrito electoral federal (que son 300). En el caso del DF, se conoce al órgano permanente como Direcciones Distritales; en el IFE se le conoce como Junta Local Ejecutiva y Junta Distrital Ejecutiva. Las Direcciones Distritales se integran por un Coordinador Distrital, un Director de

Organización Electoral y Capacitación y un Director del Registro de Electores del DF.

En las Juntas, tanto Locales como Distritales, éstas se componen de un Vocal Ejecutivo y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario.

En ambos casos, los órganos desconcentrados deben de estar integrados por funcionarios del servicio profesional electoral.

Asimismo, los dos organismos contemplan la figura de “consejos” (que en el IFE existen a nivel local –uno por cada entidad federativa- y a nivel distrital –uno por cada distrito electoral federal-, mientras que en el IEDF existen 40, uno por cada distrito local), los cuales funcionan únicamente durante el proceso electoral.

En el IEDF, los consejos se integran con un consejero presidente y seis consejeros electorales, un representante por cada partido político, y un secretario.

Por su parte, la integración tanto de consejos locales como distritales en el IFE es similar al órgano capitalino; es decir, un consejero presidente, seis consejeros electorales, un representante por cada partido político, y un secretario. La única diferencia en la integración de ambos institutos radica en la designación del secretario del consejo, quien, en el IFE, debe ser el vocal secretario de las Juntas y, en el IEDF, debe ser nombrado por el Consejo Distrital respectivo, a propuesta de su presidente, de entre los miembros del servicio profesional electoral.

En relación con sus atribuciones, ambas figuras tiene marcadas similitudes, a pesar de sus evidentes matices, en donde predominan actividades como acreditar a los observadores electorales, registrar candidatos, determinar número y ubicación de casillas, supervisar las actividades que realicen los órganos ejecutivos y técnicos, y efectuar cómputos de votaciones.

#### **d) Órganos de vigilancia**

De igual forma, tanto en el IFE como en el IEDF, sus ordenamientos respectivos contemplan la figura de "órganos de vigilancia" que, para el IEDF son dos y, para el IFE, es sólo uno. De esta manera, el organismo federal cuenta con una comisión de vigilancia que tiene el objetivo de coadyuvar en los trabajos relativos al padrón electoral, y que se desempeña en tres niveles: nacional, delegacional y subdelegacional; es decir, existen la comisión nacional de vigilancia, la comisión local de vigilancia, y la comisión distrital de vigilancia. Al respecto, cabe indicar que en el IEDF existen los comités técnicos y de vigilancia del registro de electores, figura similar a la del IFE.

En relación con su integración, la comisión nacional de vigilancia se compone por el director ejecutivo del registro federal de electores (quien es el presidente), representantes de los partidos políticos (un titular y un suplente por cada partido político), un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y un secretario. Para el caso de los niveles restantes, el esquema de estructura es el mismo, con la variante de que el presidente es el respectivo vocal, ya sea local o distrital, del registro federal de electores y desaparece el representante del INEGI.

Por su parte, los comités técnicos y de vigilancia del registro de electores del órgano capitalino se integran de igual forma que las comisiones del IFE; es decir, presididos por el Director Ejecutivo del Registro de Electores del DF o, en su caso, por los Directores Distritales del Registro de Electores, así como de representantes de los partidos políticos y un secretario. No obstante, a diferencia del órgano federal, los comités técnicos y de vigilancia del padrón electoral deben de formar un equipo de apoyo técnico, que se encarga de tareas de supervisión, análisis, evaluación y auditoría.

En el ámbito de sus atribuciones, los órganos de vigilancia referidos al padrón o registro de electores de ambas instituciones cuentan con similitudes: vigilar la inscripción de ciudadanos en el padrón y las credenciales de elector, así como recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales.

Finalmente, el IEDF opera con otro órgano de vigilancia, el comité de radiodifusión, encargado de vigilar la producción y difusión de las actividades del Instituto Electoral capitalino y de los partidos políticos en los medios masivos de comunicación. Al respecto, cabe indicar que en el IFE no existe una figura de vigilancia similar al del IEDF, sin embargo, dichas tareas son realizadas por la comisión de prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión del Consejo General.

#### **e) Mesas de Casilla**

Esta figura existe en ambas instituciones y se define como *los órganos electorales formados por ciudadanos que constituyen la autoridad electoral que tienen a su cargo de forma inmediata la recepción de la votación*. En términos de integración de las mesas de casilla, existe una diferencia: en el caso del IFE, la estructura la componen un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales; para el IEDF, la integración se establece con un presidente, un secretario, un escrutador, y tres suplentes generales, con lo que, en comparación con el IFE, tiene un escrutador menos.

Por último, cabe destacar que, para efectos de un mejor desempeño del organismo, las respectivas normas regulatorias señalan la posibilidad de contar con unidades de apoyo. De esta forma, tanto el IFE como el IEDF, cuentan con diferentes figuras, repitiéndose la unidad de comunicación social para los órganos electorales.

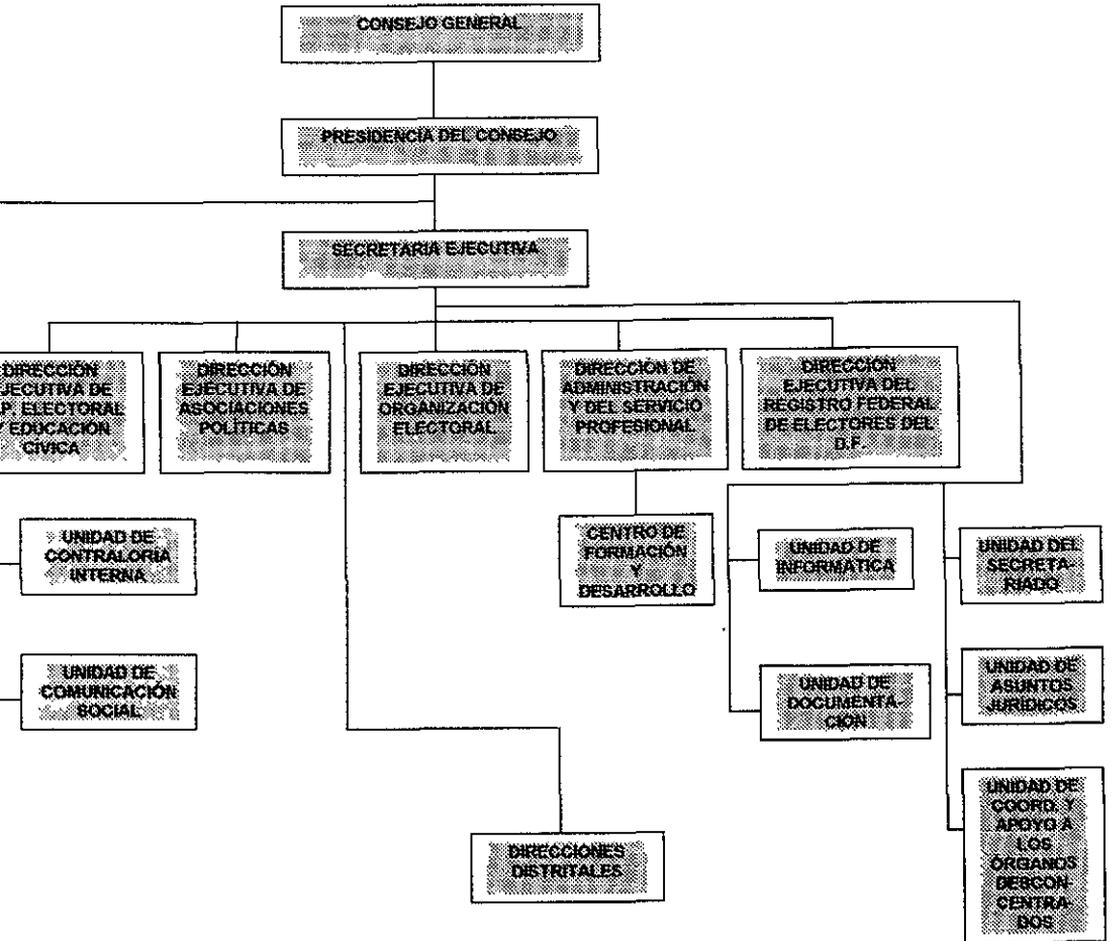
En conclusión, la estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal es muy similar a la del Instituto Federal Electoral. Las diferencias básicas entre ambos

organismos son cuatro: 1) la facultad del Consejo General del IEDF de proponer reformas en materia electoral a la ALDF, misma que está ausente para el IFE; 2) La figura de la Junta General Ejecutiva del IFE que no se encuentra en el IEDF; 3) las actividades de organización electoral y capacitación electoral y educación cívica en los órganos desconcentrados que, para el IEDF, se encuentran fusionadas en un solo funcionario; y 4) la evidente estructura colosal de órganos desconcentrados en el ámbito federal, la cual se justifica por los niveles que tiene: local y distrital.

En ese sentido, las similitudes y diferencias de la estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal con la del Instituto Federal Electoral tienen como fundamento la búsqueda de un desempeño eficaz y eficiente pues, mientras reproduce lo que por experiencia ha funcionado, intenta perfeccionar lo que ha dificultado el desenvolvimiento de la organización electoral.

Para una visualización de ambos institutos, se mostrará en un organigrama, en la fotografía del poder, la distribución de la estructura del IEDF, y en una gráfica al IFE.

**ORGANIGRAMA GENERAL DEL  
INSTITUTO ELECTORAL DEL  
DISTRITO FEDERAL.**



## ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

	ORGANOS DE DIRECCION	ORGANOS EJECUTIVOS Y TÉCNICOS	ORGANOS DE VIGILANCIA
<b>ORGANOS CENTRALES (NIVEL NACIONAL)</b>	<b>CONSEJO GENERAL</b> Consejero Presidente Consejeros Electorales (8) Consejeros del Poder Legislativo (uno por cada grupo parlamentario con afiliación de partido) Representantes de los partidos políticos nacionales (uno por cada partido) Secretario Ejecutivo	<b>JUNTA GENERAL EJECUTIVA</b> Consejero Presidente Secretario Ejecutivo Directores Ejecutivos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro Federal de Electores</li> <li>• Prerrogativas y Partidos Políticos</li> <li>• Organización Electoral</li> <li>• Servicio Profesional Electoral</li> <li>• Capacitación Electoral</li> <li>• Administración</li> </ul>	<b>COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA</b> Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores (Presidente) Representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por partido) Representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática Secretario
<b>ORGANOS LEGACIONALES (UNO EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA)</b>	<b>CONSEJOS LOCALES</b> Consejero Presidente Consejeros Electorales (6) Representantes de los partidos políticos (uno por cada partido) Vocales de la Junta Local Ejecutiva (3) Secretario <b>(Sólo funcionan durante el proceso electoral)</b>	<b>JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS</b> Vocal Ejecutivo Vocal de Organización Electoral Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica Vocal Secretano	<b>COMISIÓN LOCAL DE VIGILANCIA</b> Vocal Local del Registro Federal de Electores (Presidente) Representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por partido) Secretario
<b>ORGANOS SUBLEGACIONALES (UNO EN CADA DISTRITO ELECTORAL NOMINAL)</b>	<b>CONSEJOS DISTRITALES</b> Consejero Presidente Consejeros Electorales (6) Representantes de los partidos políticos (uno por cada partido) Vocales de la Junta Local Ejecutiva (3) Secretario <b>(Sólo funcionan durante el proceso electoral)</b>	<b>JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS</b> Vocal Ejecutivo Vocal de Organización Electoral Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica Vocal Secretario	<b>COMISIÓN DISTRITAL DE VIGILANCIA</b> Vocal Distrital del Registro Federal de Electores (Presidente) Representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por partido) Secretario
<b>ORGANOS SECCIONALES (UNO COMO MÍNIMO EN CADA SECCIÓN ELECTORAL)</b>	<b>MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA</b> Ciudadanos funcionarios de casilla (7) Representantes de los partidos políticos (hasta dos titulares y un suplente de cada partido por casilla) <b>(Sólo funcionan el día de la jornada electoral)</b>		

## 4.3 Fundamentos para el análisis político-institucional del Instituto Electoral del Distrito Federal.

### 4.3.1 Institución.

Una institución es la "bisagra social que garantiza la reproducción de la sociedad misma."<sup>63</sup> Es *bisagra* porque con su funcionamiento sostiene y da movimiento a algo, es *social* porque tanto su escenario de actuación como sus actores se remiten a la sociedad misma; y *garantiza la reproducción de la sociedad misma* porque al sostener y apoyar en sus movimientos en el escenario y a los actores sociales, se comporta como pilar fundamental en el proceso del desarrollo histórico del hombre como ente social.

Una institución es también "el *punte* con estructura representativa a través del cual transitan las voliciones de los intereses particulares de todos para coagularse en la voluntad política general articulada por el principio mayoritario, y por tanto en la ley jurídica obligatoria para toda la comunidad."<sup>64</sup> Es decir, que la institución cuenta con un entramado que incorpora a diversos grupos, de manera tal que permite que las voluntades particulares de cada uno de ellos transite por su armazón, resultando de ello un consenso político que se muestra ante sus destinatarios como detentador legítimo (por su creación) y legal (por su disposición) de un poder al cual se deben. En tal sentido, "una institución es tan sólo una convención"<sup>65</sup> en el entendido de pactar consensos, concertar acuerdos y

---

<sup>63</sup> .- Umberto Cerroni. Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías Ed. Siglo XXI editores. México, primera edición, 1992, p. 123.

<sup>64</sup> .-Sic. Karl Marx. Citado en Cerroni, Umberto. Op. Cit., p. 123.

<sup>65</sup> .- Mary Douglas. Cómo piensan las instituciones. Alianza Universidad. Madrid, 1996, p. 74.

convenir intereses entre sectores,. Es, gracias a la configuración de su poder a través de un consenso, "una agrupación social legitimada."<sup>66</sup>

Las instituciones son además "formas sociales visibles por estar dotadas de una organización jurídica y/o material"<sup>67</sup>; es decir que, se constituyen mediante la participación de la sociedad, o al menos de una parte de ella; lo cual promueve la formación de una organización tanto jurídica como material para establecer elementos formales y fácticos en el desenvolvimiento del poder emanado de esa sociedad, o grupo, que contribuyó al origen de la institución. Son, por sus elementos formales y fácticos, léase jurídicos y materiales, "ideas dotadas de realidad."<sup>68</sup>

Las instituciones también "aportan importantes elementos de orden"<sup>69</sup> pues "proporcionan la estructura básica por medio de la cual la humanidad a lo largo de la historia ha creado orden, y de paso ha procurado reducir la incertidumbre"<sup>70</sup>; en tal sentido, "determinan las oportunidades que hay en una sociedad."<sup>71</sup> Ello quiere decir que las instituciones son entes que, gracias a su construcción racional y lógica otorgada por el consenso de sus creadores, contribuyen determinante y rotundamente en la cimentación y en el delineamiento tanto de elementos regulatorios formales (léase leyes) como de cotidianidad (léase de comportamiento y hábitos) en el sistema de intercambio de relaciones sociales. En

---

<sup>66</sup>.- Ibid., p. 75.

<sup>67</sup>.- Rene Lourau. El análisis institucional. Amorrortu editores, Buenos Aires. 1991, Pp. 9-10.

<sup>68</sup>.- Ibid., p. 37.

<sup>69</sup>.- James G. March. Johan P. Olsen. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1997., p.110.

<sup>70</sup>.- Douglass C. North. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. 1995, p. 152

<sup>71</sup>.- Ibid., p. 18.

tal sentido, "las instituciones crean sus propios entornos mediante el modo en que interpretan a un mundo confuso y actúan en él."<sup>72</sup> Es decir, desde este punto de vista<sup>73</sup>, los objetivos de las instituciones son: 1)dar forma a la interacción humana, 2)reducir la incertidumbre, 3)proporcionar orden en las relaciones de intercambio humanas, y 4)determinar las oportunidades que existen una sociedad. Asimismo, sus funciones básicas son: 1)proporcionar estructura a la vida diaria y al intercambio, 2)constituir incentivos, y 3)conocer las violaciones y aplicar el castigo correspondiente. Al respecto, son tres sinónimos con los que se puede identificar a las instituciones: 1)reglas del juego, 2)guía para la interacción humana, y 3)construcciones de la mente humana. Finalmente, su origen puede ser de dos formas: 1)ser creadas como las constituciones políticas o 2)evolucionar a lo largo del tiempo como el derecho consuetudinario.

Con relación a las instituciones de carácter político, éstas son "lugares para los mismos procesos cíclicos de contradicción interna que describen al sistema político de una manera más general"<sup>74</sup>, pues "los valores y las preferencias de los actores políticos no son exógenos respecto a las instituciones políticas, sino que se desarrollan en su seno"<sup>75</sup>. Así, las instituciones políticas son "conjuntos de reglas y rutinas relacionadas entre sí, que definen adecuadamente las acciones en términos de las relaciones entre las funciones y las situaciones."<sup>76</sup> Es decir, que las instituciones en política aportan indispensables elementos de orden tanto en la

---

<sup>72</sup> .- G. March, James. P. Olsen, Johan. Op. Cit., p. 102.

<sup>73</sup> .- Cfr. Douglass C. North. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. 1995

<sup>74</sup> .- G. March, James. P. Olsen, Johan. Op. Cit., p. 222.

<sup>75</sup> .- *Ibid.*, p. 94.

<sup>76</sup> .- *Ibid.*, p. 252.

disputa como en la ejecución del poder pues, por un lado, proporcionan una estructura estable en torno al poder político (reglas de juego) y como consecuencia, por otra parte, son aptas para la formación del consenso, factor esencial de la política; es por ello, que son más que simples ecos de fuerzas sociales. En esa medida, las instituciones políticas son instrumentos que definen el marco mediante el cual la política se desarrollará; por consiguiente, su estructura será elemento indispensable para el diseño de un régimen, cualquiera que éste sea.

En resumen, una institución es aquella *forma social creada a través del consenso de fuerzas sociales, dotada de organización jurídica y/o material, que funciona como intermediario (no necesariamente neutral) en el intercambio de relaciones tanto económicas como políticas y sociales, proporcionando a ese proceso orden y estabilidad*. Su mayor importancia radica en que "las instituciones afectan el flujo de la historia"<sup>77</sup>.

Consiguientemente, la institución en política es aquel ente con estructura organizacional que se encarga de la conformación, administración, ejecución y conservación tanto legal como legítima del poder político al que atañe el espacio de esa institución.

En tal sentido, la institución política, para su cabal y correcto cumplimiento con relación al objetivo para el cual fue creada, debe de desenvolverse tomando en cuenta a dos vías pertinentes que no se oponen, más bien se complementan, a saber, la legalidad y la legitimidad.

---

<sup>77</sup> .- Ibid., Pp. 251-252.

### 4.3.2 Legalidad, legitimidad y procedimiento administrativo.

#### Legalidad y legitimidad

Por principio de cuentas, la legalidad en una institución política se refiere al sistemático apego a la norma jurídica -del sistema político y la propia- en los actos de acción institucional que indican la puesta en marcha de la institución misma. En tal sentido, la institución política cuenta con un marco legal sobre el cual actúa en el sistema político y que se compone de dos partes engranadas para darle sustento: la ley fundamental y la particular. La ley fundamental es la Constitución Política del país que funciona como la norma principal sobre la cual se justifica tanto el origen como la actividad y la permanencia de la institución política, cualquiera que ésta sea. La ley particular, por su parte, es la norma legal, o conjunto de normas, que se encarga de darle una pauta más específica y delineada a la creación y funcionamiento de la institución, ésta tiene comúnmente la forma, o formas, de ley secundaria, código, reglamento o estatuto.

La legitimidad, por su parte, es un elemento trascendental para el poder político pues le otorga la probabilidad no sólo de obtener obediencia, sino de seguir manteniendo ese poder: "La base de legitimidad permite conocer <<los principios últimos en que puede apoyarse la 'vigencia' de un poder, es decir, la pretensión de que el gobernante sea obedecido por sus funcionarios, y todos ellos por los gobernados>>"<sup>78</sup> En ese orden de ideas, según Max Weber<sup>79</sup>, son tres las

---

<sup>78</sup> .- Max Weber Citado en Jürgen Habermas, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Amorrotu Editores, 1990. P.118.

<sup>79</sup> .-Max Weber. Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Fondo de Cultura Económica, México, Quinta Reimpresión. 1981.

razones por las que se efectúa de forma estable la relación mandato- obediencia, que él identifica como tipos puros de poder legítimo: el tradicional, el legal-racional y el carismático. En cada uno de los tipos puros de poder legítimo existen diferentes motivaciones: en el poder tradicional, el poder tiene éxito gracias a la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones; el poder legal-racional descansa en la creencia en la racionalidad del comportamiento conforme a leyes; y el poder carismático se fundamenta en la creencia de dotes extraordinarios del jefe.

De esta forma, la legitimidad en una institución política alude a la aceptación y consentimiento, generalmente producido de manera democrática a través del consenso, tanto del régimen creador como de los integrantes y de los destinatarios, así como de la opinión pública, sobre el comportamiento y la conducta de la institución política. La legitimidad resulta trascendente para la institución política en tiempos de ascenso de la democracia pues, gracias a la probabilidad de obediencia que produce, alienta y enriquece su funcionamiento así como favorece su subsistencia.

La legalidad se produce a partir de la estricta observancia a la norma jurídica, pero la legitimidad no cuenta con una *línea específica* que recorrer para realizarse plenamente. Por lo tanto, el cumplimiento de la legitimidad debe de evaluarse tomando en cuenta no sólo la observancia a la ley, sino además los resultados que la acción institucional arroja con respecto a las metas trazadas, así como los efectos que esa acción provoca en sus destinatarios, sobre todo en otras instituciones, fuerzas o actores políticos.

Un análisis institucional o de ejecución del poder en una institución requiere tomar en cuenta ineludiblemente tanto al ámbito legal como al legítimo, dos aspectos que más que oponerse deben de complementarse.

Por una parte, el análisis que se refiere al espacio de la legalidad debe de evaluar el adecuado y correcto apego tanto a la norma fundamental como a la particular que la institución política tiene en su estructura y en sus acciones, pues la legalidad aporta los límites últimos del sistema institucional. A pesar de la importancia nodal de la legalidad, la realización de un necio y cerrado análisis de la ley sólo con base en su estricta aplicación al interior de una institución resultaría en una aportación escasa e insignificante para las ciencias políticas y la administración pública; en ese sentido vale la pena señalar que es más completo y de mayor aporte el determinar las *fuerzas reales de poder* que estuvieron detrás de la hechura de esa ley y que pueden resultar beneficiadas con su aplicación.

El análisis aludido a la legitimidad de la institución debe de justipreciar a la ejecución del poder de la institución y a la correspondencia que esa acción guarda con los fines y objetivos establecidos para esa institución. En ese sentido, para efectos del presente estudio, se tomarán en cuenta dos vertientes de legitimidad que una institución debe de valorar, a saber, con el Estado (entendido éste como detentor del poder político público) y con su entorno (identificado como los destinatarios de los alcances de esa institución).

La legitimidad con el Estado se refiere únicamente a la aceptación que el régimen (la forma de Estado) le da a las acciones que la institución realiza pues cumplen con los objetivos políticos para los que fue creada, y que giran esencialmente en la conservación y acrecentamiento de su poder. Qué tan

legítima sea la institución en este caso tendrá que ver con la funcionalidad que ella tenga para con el régimen.

La *legitimidad de la institución con su entorno* se refiere a la aceptación y hasta beneplácito de los destinatarios y de la opinión pública (entorno de la institución) con respecto a las acciones y resultados producidos por la institución en alusión con los fines para los que fue creada. En ese sentido, este tipo de legitimidad se evalúa aprobatoriamente cuando la mayoría de las opiniones giran en torno a la continuidad de dicha institución (no tiene nada que ver con la evaluación positiva o negativa de sus acciones y resultados sino con su continuación). La evaluación será desaprobatoria cuando la mayoría de las opiniones sigan la tendencia de suspender la continuidad de la institución pues *ya no tiene funcionalidad ni razón de existir*.

Así, la legalidad y la legitimidad funcionan como *dos caras de una misma moneda* que debe de tomarse en cuenta en un análisis político-institucional del objetivo primordial de cualquier organización política: obtener, conservar y acrecentar su poder.

### Proceso administrativo

Sin embargo, no hay sistema institucional que permanezca únicamente con legalidad legitimidad como sustento, pues existe la efectividad de los procesos institucionales, la acción institucional. Ésta, el desenvolvimiento procedimental, sistemático y práctico de la institución para consigo y con su entorno, es el conjunto de maniobras y operaciones que realiza para cumplir con los objetivos que se le han establecido tanto en términos legales como políticos, es decir, de

apoyo al Estado y al régimen que la creó; en ese sentido la acción institucional debe de visualizarse como “*solución de problemas*”<sup>80</sup>

La parte administrativa de una institución se refiere a la gestión de los recursos con los que cuenta (sean humanos, materiales, financieros, tecnológicos) para el correcto cumplimiento de sus políticas (estrategia operacional). Es entonces como se debe de tomar en cuenta para la parte operativa al proceso administrativo, a saber, planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar. El congruente empleo de cada una de las partes del proceso administrativo según la teoría administrativa indicará una correcta administración por parte de la institución. Si sucede lo contrario, la administración de recursos de la institución será deficiente.

Así, el cabal análisis público-administrativo –derivado de la administración pública- a una institución política debe de tomar en cuenta a los dos elementos constitutivos de la ciencia de la ejecución del poder, a saber, a la política y a la administración.

Con relación a la política, el análisis propuesto rescata como su fundamento a los dos elementos esenciales del acceso, conservación y ejecución del poder político, a saber, la legalidad y la legitimidad. Tales elementos son considerados al interior de una institución política, pero sin olvidar que ella es un subsistema de un sistema mayor, el régimen político, la forma de Estado.

Respecto a la administración, el análisis propuesto retoma los fundamentos operacionales y de gestión de recursos de una institución con el reconocimiento

---

<sup>80</sup> G. March. James. P. Olsen, Johan. Op Cit., p. 117

del proceso administrativo como medida operacional principal. Por lo antes esbozado, la planeación, la programación, la organización, la dirección, el control y la evaluación que la institución haga se compararán a lo establecido por la teoría administrativa y de esa comparación se obtendrá una conclusión.

De tal manera, con el reconocimiento de la política y de la administración, los fundamentos del análisis político-institucional propuesto cumplen con los elementos constitutivos de la ciencia de la administración del poder político público, la administración pública.

## CAPÍTULO QUINTO.

### ANÁLISIS POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL: EL CASO DE LAS ELECCIONES VECINALES DE 1999.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) es *el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procesos de participación ciudadana en el Distrito Federal; es de carácter permanente, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios que orienta sus fines y acciones a contribuir al desarrollo de la vida democrática; a preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; a asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; a garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los órganos de Gobierno Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal, así como la celebración de los procedimientos de participación ciudadana; también a preservar la autenticidad del sufragio; y a llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática*<sup>81</sup>.

El IEDF es, entonces, el Instituto encargado de la administración de los procesos electorales en la Ciudad de México, el mediador político-administrativo en el desarrollo de la democracia electoral en la capital del país. En tal sentido, es una institución política pues funciona como un ente con estructura organizacional que se encarga de la conformación, administración, ejecución y conservación

---

<sup>81</sup> -Cfr. Código Electoral del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal. 5 de enero de 1999 Libro Tercero, Título Primero

tanto legal como legítima del poder político al que atañe el espacio de esa institución, es decir el ámbito electoral. Es además institución política porque con su constitución aporta elementos de orden así como una estructura estable en torno al poder político; asimismo, su establecimiento permite, al menos en teoría, la formación del consenso de las fuerzas políticas y, por si fuera poco, sus reglas definen el marco mediante el cual la política se desarrollará, en este caso, la democracia electoral.

Estudiar institucionalmente a cualquier organización implica, más allá de elementos teórico-funcionales, conocer sus primeros pasos, identificar su estructura primordial, evaluar su desenvolvimiento inicial, analizar su fundación.

Toda institución tiende a la acción, a la puesta en marcha de su entramado. El pliego, la pasividad y el paro son elementos que terminan por atrofiar a cualquier entidad, poniendo en grave riesgo su existencia.

Desde su inicio (enero de 1999) hasta nuestras fechas, el Instituto Electoral del Distrito Federal ha organizado dos procesos electorales (las elecciones vecinales en 1999 y la renovación de cargos de elección popular en el 2000), prácticamente un tipo de elección por cada año de su existencia. En el año electoral que acaba de concluir, el IEDF coordinó la renovación de 40 diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la elección de 16 Jefes Delegacionales y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, según una opinión generalizada, de una manera acertada y veraz<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup>.- Tal aserción es producto de una gran cantidad de notas aparecidas en los diarios que reproducen la opinión de diversos personajes públicos, quienes aseguran estar satisfechos con la labor realizada por el IEDF. Asimismo, cabe señalar que otra muestra fehaciente se encuentra en las escasas impugnaciones a los resultados, así como en la ausencia de conflictos post-electorales.

No obstante, dicha efectividad en la organización del proceso electoral capitalino no es producto de la “generación espontánea” ni de la casualidad, sino, sin lugar a dudas, de una experiencia anterior. En tal sentido, resulta sumamente importante y trascendental para el estudio de una institución necesaria para la construcción democrática de un régimen, el análisis de su primera actuación, en este caso, de la organización y resultado de la elección de los comités vecinales en 1999; interesa, entonces, conocer su planeación, identificar su organización, evaluar su resultado. Por tal motivo, el siguiente análisis político-institucional del órgano electoral de la Ciudad de México, el Instituto Electoral del Distrito Federal, se referirá únicamente a su experiencia como organizador de las llamadas “elecciones vecinales”, su primer proceso electoral.

## **5.1 ELECCIONES VECINALES.**

Las elecciones vecinales fueron los comicios realizados el 4 de julio de 1999 que tenían como objetivo integrar los Comités vecinales, la figura de representación vecinal contemplada en el título cuarto de la LPCDF.

La figura de representación vecinal tiene sus antecedentes dentro de la historia del Distrito Federal pues, luego de la supresión de sus municipios en 1928, tuvo diferentes instancias de representación vecinal:

1. Consejo Consultivo.- El ciudadano no tenía nada que ver con su integración.

2. Consejo Consultivo II.- Se integraba con los 16 presidentes de las juntas de vecinos.
3. Jefe de Manzana.- Era electo por voto directo de vecinos. Sus funciones eran proponer, solicitar servicios a la autoridad y coadyuvar con ésta.
4. Presidentes de colonia.- Elegidos por los jefes de manzana. Sus funciones eran similares a las de los jefes de manzana, pero a nivel más general y con contacto más directo con las autoridades.
5. Juntas de vecinos.- Conformadas por presidentes de colonia de una demarcación. Trabajaron con Delegaciones en materia de servicios públicos, seguridad, vivienda.
6. Consejos Ciudadanos.- Órganos de representación vecinal que fungían como intermediarios entre ciudadanos y autoridades. Autorizaban, supervisaban y evaluaban programas delegacionales. Los consejeros eran electos por voto directo. Fueron derogados ante la propuesta de la nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, los Comités Vecinales.

Según la LPCDF, los Comités Vecinales son

órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública,

verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.<sup>83</sup>

La elección de Comités Vecinales se realiza a través de voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y por medio de planillas que buscan integrar al órgano de representación vecinal. Para su representación, el Distrito Federal fue dividido en Unidades Territoriales (correspondientes a colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales), en donde funcionaría un Comité Vecinal por cada Unidad Territorial.

La elección ordinaria<sup>84</sup> de los Comités Vecinales se llevó a cabo el día 4 de julio de 1999.

Los datos básicos<sup>85</sup> de los comicios vecinales son los siguientes:

### GEOGRAFÍA ELECTORAL

UNIDADES TERRITORIALES	COMITÉS VECINALES
1,280	1,352

### LOGÍSTICA

CENTROS DE VOTACIÓN APROBADOS	CENTROS DE VOTACIÓN INSTALADOS	PORCENTAJE DE CENTROS DE VOTACIÓN INSTALADOS	MESAS RECEP-TORAS A INSTALAR	MESAS RECEP-TORAS INSTALADAS	PORCENTAJE DE MESAS RECEPTORAS INSTALADAS
1,689	1,672	98.99%	10,731	10,397	96.89

<sup>83</sup> - Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en Gaceta Oficial del Distrito Federal, 21 de diciembre de 1998, artículo 80

<sup>84</sup> - Cabe señalar que también se realizaron elecciones extraordinarias de Comités Vecinales a partir de que el Tribunal Electoral del Distrito Federal anuló la elección de 10 Comités, y de que el Consejo General del IEDF decidió llevar a cabo comicios en otros 6 Comités por haberse presentado empate entre dos o más planillas.

<sup>85</sup> - Fuente: Estadística de la Elección de Comités Vecinales del Distrito Federal, 1999 Instituto Electoral del Distrito Federal. México, DF, 2000

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

LISTA NOMINAL	PLANILLAS REGISTRADAS	VOTACION VALIDA	VOTOS NULOS	VOTOS EN BLANCO	VOTACION TOTAL	PORCENTAJE
6,036,486	3,808	513,016	57,762	2,473	573,251	9.50%

## GASTOS<sup>86</sup>

PRESUPUESTO TOTAL PARA LA ORGANIZACION DE LAS ELECCIONES VECINALES	COSTO DEL VOTO POR CIUDADANO INSCRITO EN EL PADRON ELECTORAL	COSTO POR CADA VOTO EMITIDO	COSTO DE INSTALACION POR CADA CASILLA
78 Millones de pesos	23 pesos con 35 centavos	136 pesos con 26 centavos	7 mil 580 pesos

De esta forma, luego de revisar los elementos generales de las elecciones vecinales, es posible realizar un análisis político-institucional sobre el IEDF. Dicho análisis se estructurará en tres partes: legalidad, legitimidad y proceso administrativo.

### 5.2 LEGALIDAD

La norma que da sustento legal a la creación y funcionamiento del IEDF es el Código Electoral del Distrito Federal (CEDF) –que ya fue analizado en el capítulo

<sup>86</sup>.- Fuente: *Cuesta a la ciudad 136 pesos cada voto*, en **Reforma**, "Ciudad y metrópoli". México, DF. 12 de julio de 1999, p. 5b.

anterior-. Sin embargo, vale la pena recordar que el CEDF cuenta con 277 artículos, distribuidos en 8 libros que son: 1)De la integración de los órganos de Gobierno del Distrito Federal; 2)De las asociaciones políticas; 3)Del Instituto Electoral del Distrito Federal; 4)Del Registro de Electores del Distrito Federal; 5)De los procesos electoral y de participación ciudadana; 6)De la jornada electoral, cómputos y nulidades; 7)Del Tribunal Electoral del Distrito Federal; y 8)Del sistema de medios de impugnación. Para efectos del presente análisis, se tomará al libro tercero como comparativo de apego de funciones y estructura del IEDF a la norma jurídica.

En términos generales, el libro tercero del CEDF regulariza la estructura, funcionamiento y atribuciones de los órganos del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Con respecto a la estructura, el CEDF le determina al IEDF ordenarla a través de cinco niveles, a saber, a)Un Consejo General, b)órganos ejecutivos y técnicos, c)un órgano desconcentrado en cada uno de los distritos electorales uninominales en los que se divide el Distrito Federal, d)órganos de vigilancia, y e)mesas de casilla. Tomando en consideración lo anterior, hasta el mes de abril del año 2000 la estructura organizacional del IEDF se encontraba completa y en total congruencia con lo estipulado en el CEDF al respecto.

No obstante, tal situación no fue inmediata sino producto de un proceso de alrededor de un año de duración. Dicho proceso inició el 14 de enero de 1999 con la designación por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de los nombres de los Consejeros Electorales integrantes del Consejo General (órgano máximo de dirección del mencionado instituto). Posteriormente, procedieron a

nombrar a los encargados de las direcciones ejecutivas y demás órganos ejecutivos y técnicos. Subsecuentemente, se prosiguió a contratar al personal operativo necesario ya sea de carácter administrativo o a través del Servicio Profesional Electoral. A pesar de ello, la estructura que el CEDF le ordena tener al IEDF, no estuvo del todo completa para enfrentar el proceso de la elección de los Comités Vecinales (el primer proceso electoral organizado por el IEDF) pues de los 40 órganos desconcentrados que debía de tener –pues son 40 distritos electorales uninominales en el Distrito Federal- sólo contó con 16, uno por cada Delegación Política en el Distrito Federal.

Asimismo cabe señalar que tampoco se instalaron de una manera correcta en el momento que les correspondía las mesas de casilla, por el órgano electoral encargado de forma inmediata de la recepción de los votos, (4 de julio de 1999, día de la jornada vecinal) pues de las 10 mil 733 mesas receptoras de votos que tenían que ser instaladas, el cuatro de julio de 1999, pasadas las 12:00 horas, el IEDF informó que hasta ese momento se habían instalado 8 mil 311<sup>87</sup>; sin embargo, el 10 de julio de 1999 el IEDF presentó su último informe de los resultados de los comicios vecinales, en el cual saltó a la vista que se contabilizaron un total de 100.29 por ciento de mesas receptoras de votación<sup>88</sup>. Así, se logra evidenciar, en ambos informes, porcentajes que no corresponden en nada, e inclusive se contraponen; destacándose de ello irregularidades de apego a la ley que no tuvieron explicación pronta y expedita.

---

<sup>87</sup>.- Cfr. *Sólo votó 10 por ciento de empadronados*, en La Jornada, "La capital", lunes 5 de julio de 1999, p. 46.

<sup>88</sup>.- Cfr. *Se contabilizan más mesas de las instaladas*, en La Jornada, "La capital", domingo 11 de julio de 1999, p. 52.

Por otra parte, el apego a la legalidad del IEDF no sólo es posible de ser evaluado con base en su estructura, sino también con base en la adhesión al CEDF que tiene el IEDF en la resolución de quejas interpuestas por los actores, es decir, en su apego a las reglas dentro de su función como árbitro electoral.

Como ejemplo de lo anterior, es ilustrativo abordar el proceso de resolución de la queja interpuesta por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en contra del Partido de la Revolución Democrática (PRD) por apoyar planillas participantes en el proceso de elección vecinal.

En la jornada comicial en la cual se eligieron Comités Vecinales, se especificó que sólo contendrían ciudadanos habitantes del Comité por el cual se competía, con lo cual se dejó de lado la intromisión de los partidos políticos en el mencionado proceso. Así, según lo establece el CEDF, el IEDF tendrá la función, entre otras cosas, de "organizar los procedimientos de participación ciudadana."<sup>89</sup>

De este modo, el 17 de mayo de 1999 el IEDF fijó los lineamientos mediante los cuales se llevaría a cabo el proceso de elecciones vecinales, sobresaliendo de ellos los que se referían a que las planillas no podrían recibir ni utilizar donativos de partido político alguno ni utilizar su infraestructura para su difusión y campaña; así como la cancelación definitiva del registro de la planilla en caso de que se comprobara la violación de tales preceptos.<sup>90</sup>

De tal forma, el 17 de junio de 1999 el representante de PRI ante el Consejo General del IEDF, Luis Miguel Ortiz Haro, interpuso una queja en contra del PRD

---

<sup>89</sup> **Código Electoral del Distrito Federal**. Artículo 52.

<sup>90</sup> *Fijará hoy el IEDF lineamientos para las elecciones vecinales*, en **La Jornada**, "La capital", 17 de mayo de 1999., p. 54.

por la presunta intromisión de ese partido en el proceso de elección de comités vecinales, violando con ese acto el artículo 94 de la LPCDF. La presunta intromisión del PRD en el mencionado proceso se refiere, según queja interpuesta por el PRI, al apoyo de ese partido a algunas planillas participantes dentro del proceso de elecciones vecinales mediante la reproducción de fotocopias de la propaganda de ciertas planillas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) por conducto y mediación de Diputados del partido del sol azteca en ese órgano legislativo.<sup>91</sup>

Por su parte, el 21 de junio de 1999 el IEDF declaró, por conducto de uno de sus consejeros electorales, Emilio Álvarez Icaza, que ese Instituto resolverá sin presiones la queja interpuesta por priísta y que tal protesta se encontraba, en esos momentos, en proceso, el cual era sencillo y más o menos rápido.<sup>92</sup>

Por fin, el 30 de junio de 1999, días antes de ser celebrada la jornada comicial, se anunció en los medios de comunicación que el IEDF había desechado la queja interpuesta por el PRI en contra del PRD por el supuesto apoyo a planillas. En el dictamen aprobado por el Consejo General del IEDF se indicaba que *las pruebas ofrecidas y aportadas por el quejoso sólo constituyen indicios de lo manifestado en el escrito de queja que se estudia*. Evidentemente, los reclamos, tanto del quejoso, como del PAN, no se hicieron esperar y todos ellos giraron en torno de la supuesta

---

<sup>91</sup> Cfr. *Interpone el PRI queja contra el PRD por apoyar planillas*, en La Jornada. "La capital", 17 de junio de 1999, p. 57.

<sup>92</sup> Cfr. *Sin presiones resolverá el IEDF queja priísta*, en La Jornada. "La capital", 21 de junio de 1999, p. 53.

parcialidad y falta de profundidad en la investigación sobre la resolución de la queja interpuesta.<sup>93</sup>

Finalmente, y como colofón a todo el proceso atrás mencionado, días después de haberse realizado la jornada electoral, el nueve de julio de 1999 algunos consejeros electorales del Consejo General del IEDF rechazaron que haya habido irregularidades en la elección vecinal; sin embargo, los representantes de los Partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, Luis Miguel Ortiz Haro y Sandra Segura respectivamente, lamentaron la posición de protagonismo y cerrazón que, a su juicio, han mostrado los consejeros electorales al no aceptar irregularidades por falta de pruebas; asimismo, la representante del PAN, señaló del Consejo General que *no todos los acuerdos a los que ha llegado son legales*.<sup>94</sup>

Es indispensable puntualizar algunos elementos para obtener una conclusión, al menos de este caso, que nos arroje un criterio objetivo sobre la actuación legal del IEDF.

En primer lugar, la queja que interpuso el PRI fue bien fundamentada y argumentada a través de pruebas físicas (*relación de fotocopias que fueron reproducidas y por la cual se acredita la intromisión del Partido de la Revolución Democrática; un audiocasete donde quedaron grabados los diálogos de las imputaciones; publicación de los diarios El Universal, La Jornada y La Crónica, de fecha 11 de junio de 1999; un videocasete en donde se aprecia el acto que se reclama y donde figuran las siguientes personas: diputados Alfonso Rivera, José*

---

<sup>93</sup> Sic. Cfr. *Desecha el IEDF quejas contra Pascoe y por apoyos a planillas*, en La Jornada. "La capital", 30 de junio de 1999, p. 59.

<sup>94</sup> Cfr. *Rechaza el IEDF que haya habido irregularidades en la elección vecinal*, en La Jornada. "La capital", 9 de julio de 1999, p. 62.

*Manuel Minjares, Virginia Jaramillo, Elva Martha García Rocha y Enrique Hernández)*<sup>95</sup>.

En segundo lugar, el proceso de investigación para la resolución de la queja interpuesta por el PRI fue en realidad corto, factor que no es negativo por la cantidad de días en cuanto tal, sino porque durante el tiempo de duración de dicha determinación el Consejo General, así como todo el IEDF, se encontraba en etapa de proceso electoral y tal momento era de un inmenso trabajo pues todas las actividades encaminadas a ello eran muchas y de delicada atención.

Y, en tercer lugar, la resolución emitida por el IEDF no dejó satisfecho al quejoso —elemento que resulta obvio desde la perspectiva de la lucha por el poder—, sin embargo hay que destacar que a sus reclamos se adhirieron los del PAN, factor que final de cuentas es entendible porque el demandado es el partido en el gobierno y tales reclamos tienen que ver con la mencionada lucha por obtener cuotas de poder fundamentadas en la legitimidad de acciones, sin embargo, dicho elemento resulta importante de ser tomado en cuenta.

En ese sentido, se puede deducir, al menos en un primer acercamiento, que, por un lado, la queja interpuesta por el PRI en contra del PRD por el supuesto apoyo a planillas en las elecciones vecinales fue ampliamente sustentada y; en ese sentido, merecía una indagación de mayores dimensiones cuantitativas y cualitativas que la que el IEDF llevó a cabo, con el único objetivo de cumplir con el ordenamiento jurídico, específicamente con el artículo 60, inciso “j” que señala como una de las atribuciones del Consejo General del IEDF: “investigar por los

---

<sup>95</sup> - *Interpone el PRI queja contra el PRD por apoyar planillas. Op. Cit., p. 57.*

medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de las asociaciones políticas o en los procesos electorales, o de participación ciudadana”.

Del mismo modo, resulta valioso destacar que la participación de los partidos políticos en el proceso de elección de comités vecinales fue reconocida en varias ocasiones dentro la prensa nacional<sup>96</sup>.

La legalidad no fue plenamente observada en el proceso electoral vecinal de 1999 en la Ciudad de México. Los lineamientos de competencia electoral establecidos por el Consejo General del IEDF el 17 de mayo de 1999 para la realización de tales comicios fueron desobedecidos, específicamente en lo referente a la participación de los partidos políticos en el desarrollo del proceso, el cual, según lo establecido, tuvo que haber sido nulo. Sin embargo, eso no fue así.

La afirmación anterior no se sustenta únicamente en el seguimiento de la queja interpuesta por el PRI en contra del PRD por el supuesto apoyo a planillas o en afirmaciones similares aparecidas en artículos de opinión. No, la aseveración atrás esbozada se nutre de la experiencia personal dentro del proceso vecinal. En ese proceso electoral tuve la oportunidad de colaborar en el IEDF, a través del Distrito electoral ubicado en Iztapalapa, como capacitador electoral, es decir, como instructor de las personas que fungirían como funcionarios de mesas receptoras de votación.

---

<sup>96</sup> - Cfr. *Vecinales, laboratorio para el 2000* en El universal, “Nuestra ciudad”, 06 de mayo de 1999, p. 1, en donde el otrora delegado de Iztapalapa, Ramón Sosamontes indicó que en dichos comicios las organizaciones políticas buscan afianzar posiciones pues son un termómetro para el año 2000. A su vez, *Alejandra Envila Fisher, Hechos y nombres: elección desairada* en Uno más uno, 04 de junio de 1999, p.4, afirmó que el PRI y el PRD visualizan a las elecciones vecinales como botín político. Asimismo, en *Injerencia de partidos en vecinales* en El universal, “Nuestra Ciudad”, 02 de julio de 1999, p. 1, se aseguró que el PRI registró entre 90% de las planillas, el PAN 30% y el PRD 60%

En ese sentido, cabe señalar que, a diferencia de los procesos electorales federales y locales, en este proceso se acordó que las personas que fungirían como funcionarios de mesas receptoras de votación no serían insaculados (sorteados) sino que serían personas conocidas de los integrantes de las planillas, de tal manera que todas las personas capacitadas para fungir con ese cargo electoral fueron personas propuestas por las planillas y, por ende, gente que tenía, en el peor de los casos, relación de vecinos con los integrantes de la planilla. En tal sentido, el contacto con las personas propuestas por las planillas participantes para fungir como funcionarios de mesa receptora de votación proporcionaba información fidedigna y veraz sobre los intereses, antecedentes y aspectos de la campaña de las planillas. En esa medida, los capacitadores electorales fueron testigos directos del desarrollo en la práctica del proceso electoral vecinal en su etapa de desenvolvimiento final de las campañas proselitistas.

Por ello, considerando la experiencia vivida como capacitador electoral es posible concluir que el desarrollo del proceso electoral vecinal fue ilegal, al menos en las zonas de la Delegación Iztapalapa cubiertas (unidades territoriales de Santa Martha Acatitla, Ermita Iztapalapa, y Solidaridad el Salado), pues la mayoría de las planillas no respetaron los acuerdos establecidos por el Consejo General del IEDF ni el órgano electoral fue capaz de hacerlos respetar. Los elementos que sustentan la afirmación anterior son:

- La participación de un Diputado perredista, René Arce (ahora Jefe Delegacional en Iztapalapa), en la integración de planillas que competían por la conformación del Comité Vecinal en dos de las tres unidades territoriales (Santa Martha Acatitla y Solidaridad el Salado); en donde los

líderes de la planilla #1 de ambos lugares eran colaboradores cercanos al Diputado.

- Las exaltadas rencillas entre personas que se asumían como perredistas contra, según sus propias palabras, *la intromisión de René Arce en territorio que no es de él*, específicamente en la unidad territorial Santa Martha Acatitla.
- La revelación de un líder de planilla en la Unidad Solidaridad el Salado, quien se asumió como integrante del Partido Revolucionario Institucional.
- El vasto despliegue de recursos económicos por parte de un líder de planilla en la unidad Ermita Iztapalapa, quien por cierto era encargado de un módulo de atención ciudadana, provisto por un diputado perredista de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- La coincidente publicidad de las planillas número uno de las tres unidades habitacionales atendidas, las cuales eran relacionadas con el Partido de la Revolución Democrática.
- La similitud de experiencias compartidas entre otros capacitadores.

Es por todo ello que, a pesar de lo establecido por el propio Consejo General del IEDF, los partidos políticos sí tuvieron participación activa en el proceso electoral vecinal, situación que contravino los lineamientos establecidos tanto por la LPC como por los lineamientos de competencia establecidos por el Consejo General para las elecciones vecinales. Entonces, dicho proceso electoral fue ilegal por la participación de los partidos políticos y por la ausencia de autoridad y de congruencia legal del IEDF.

Finalmente, es interesante señalar que, en entrevista a un diario capitalino<sup>97</sup>, consejeros electorales del IEDF señalaron que *no está vedada la participación de militantes de partidos políticos en las elecciones vecinales, siempre y cuando no hagan proselitismo a favor de su partido*. Con lo que el tema de la intromisión de los partidos políticos en la elección de comités vecinales, tomó otras direcciones: mientras se dejaba en claro que la *no participación a los partidos políticos* no atentaba contra los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos, se asestó una determinación definitiva a ese tema que estaba resultando desgastante para el desempeño del Instituto Electoral capitalino; sin embargo, vale indicar que dicho acuerdo sirvió para enmascarar la evidente intervención de los organismos políticos en los comicios vecinales.

*La ley es el resultado de las fuerzas reales de poder*, por ello un análisis sobre la legalidad de una institución pública requiere, al menos en el enfoque de las ciencias políticas, de revisar y analizar las fuerzas políticas interesadas en la norma jurídica inherente a dicha institución, en este caso el Código Electoral del Distrito Federal (CEDF).

La promulgación del CEDF se enmarca dentro de un llamado proceso de *democratización del Distrito Federal* que ha sido impulsado por estos últimos reacomodos de fuerzas políticas nacionales y locales y que ha tenido como resultados la reorganización de la estructura del poder político en el DF (la transformación de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa así como la elección por voto popular y directo del encargado del gobierno del DF) y,

---

<sup>97</sup> .- Cfr. *Si podrán intervenir perredistas en Reforma*, "Ciudad y metrópoli", 25 de mayo de 1999, P. 4.

también, la promulgación de diversos documentos de carácter legal que dan cuenta de los avances de grupos políticos, de los consensos a los que han llegado las fuerzas políticas y de las concesiones del régimen político. Este proceso de *democratización del DF* es un proceso político-administrativo indispensable para la consecución y legitimación de la reestructuración del capital en el país (argumento que ya fue abordado con anterioridad); no obstante, dicho proceso tiene una gran preponderancia para el poder político pues tiende a modificar el acceso y ejecución de éste. En ese sentido, los documentos de validez jurídica, como el CEDF, son instrumentos importantes y útiles para el análisis de las fuerzas políticas.

El CEDF fue promulgado por la ALDF el 5 de enero de 1999, 13 meses después de que el PRD tomó posesión del gobierno del DF y de que la fracción parlamentaria de ese partido se convirtió en mayoría en la I legislatura de la ALDF. En ese sentido, el PRD se encontraba con una muy buena posición política para ceder menos en la negociación con respecto al PRI y PAN y, de esa manera, hacer valer sus intereses políticos de una manera más segura.

El CEDF al ser promulgado tenía elementos muy parecidos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el código electoral federal;<sup>98</sup> sin embargo contenía ordenanzas específicas para la capital del país

---

<sup>98</sup> Al respecto, ha habido un gran número de comentarios y críticas sobre la copia al COFIPE que significa el CEDF. Tal es el caso de Pedro Salazar quien cuestiona el trabajo realizado para la promulgación del CEDF y señala que *Aún no es tiempo de simplicidad institucional, pero eso no significaba que el CEDF debería de haber copiado al pie de la letra el intrincado diseño institucional, que la larga y sinuosa transición política provocó. El CEDF optó por la ruta de la reproducción de formas y mecanismos complicados.* Pedro Salazar Ugarte. *Diseñar instituciones electorales.* en Nexos. Febrero 1999, p. 15.

que arrojaron amplias críticas, específicamente el referido a los Concejos de Gobierno.

Dado que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) señala que las Delegaciones políticas, y por ende los delegados, tendrán que ser sustituidos en el año 2000 por una nueva figura política, la ALDF (con su mayoría perredista), a través del CEDF, estableció la figura de Concejos de Gobierno como modelo de sustitución a las actuales Delegaciones Políticas. Esos Concejos de Gobierno, figura y concepto que se asemeja al existente en España conocido como Concejales, serían los titulares de los órganos político-administrativos (Delegaciones) y se integrarían por el Concejal Ejecutivo y el Concejal Adjunto electos por el principio de mayoría relativa y por representación proporcional a razón de la siguiente fórmula: en las demarcaciones territoriales con hasta 250, 000 habitantes se elegirían 17 Concejales; y por cada 250, 000 habitantes más se tendría que elegir a dos concejales más, hasta sumar un máximo de 25. De tal manera que, esta nueva figura de gobierno en las demarcaciones territoriales, se asemejaba en gran medida a lo que representan los Ayuntamientos en los municipios. Tal situación no es simple ni irrelevante, pues hay que recordar que en el proceso de reforma política del DF se han vislumbrado dos posiciones claramente definidas: una, apoyada por el PRI, en la cual sólo se entendía dicho proceso como una apertura del gobierno del DF, y la otra que se identifica como una municipalización del DF, en la cual el proceso de reforma tendría que llegar a que la estructura de gobierno del DF se asemejará a la que tienen los estados del país, tal postura ha sido defendida y argumentada por el PRD.

En ese sentido, el CEDF promulgado el 5 de enero de 1999 contiene muestras del dominio perredista pues incluye ordenanzas que muestran el predominio del enfoque del PRD en dicho ordenamiento jurídico. De hecho, un buen ejemplo de la preeminencia del partido que encumbró como Jefe de Gobierno del DF a Cuauhtémoc Cárdenas en la elaboración y aprobación del CEDF, es que el PRI impugnó 82 artículos de esa norma jurídica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por considerarlos contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Así, el 11 de marzo de 1999 la SCJN emitió la resolución sobre la impugnación interpuesta por el PRI en contra del CEDF, en ella se declaraba por unanimidad que de los 82 artículos impugnados, 35 se consideraban inconstitucionales mientras que 47 resultaban legales. Los artículos declarados inválidos por la SCJN se refieren principalmente a los Concejos de Gobierno, al sorteo como elemento final para la designación de Consejeros y magistrados electorales, a las atribuciones del Consejo General del IEDF para suspender o cancelar registros a los partidos políticos en casos de fusiones o faltas graves, y a la facultad del IEDF para dar apoyo logístico a los partidos políticos en sus procesos internos.

Con respecto a la resolución emitida por la SCJN, son muy ilustrativas, para identificar los factores reales de poder en el CEDF, las declaraciones de los tres principales partidos políticos: el PRI señaló que se *detuvo el albazo de la municipalización que pretendían PRD, PAN, PVEM, y PT*. Por su parte, el PRD dijo que *el PRI tiene la decisión de entorpecer el avance de la reforma política en la Ciudad de México, pero su intento fracasó, fue una victoria pírrica porque más*

que ponerle una zancadilla al partido se la puso a la ciudadanía; mientras que el PAN indicó que el fallo fue emitido con tintes políticos.<sup>99</sup>

En tal medida, los días 30 de septiembre y 15 de octubre de 1999 se publicaron en la Gaceta Oficial del DF las reformas que la ALDF estableció a los 35 artículos del CEDF que fueron declarados como inconstitucionales. De las reformas aprobadas por la ALDF resalta el remplazo de los controvertidos Concejos de Gobierno por la figura de Jefes Delegacionales, así como la supresión de lo referente al sorteo como elemento final para la designación de Consejeros y magistrados electorales, a las atribuciones del Consejo General del IEDF para suspender o cancelar registros a los partidos políticos en casos de fusiones o faltas graves, y a la facultad del IEDF para dar apoyo logístico a los partidos políticos en sus procesos internos.

Así, con las reformas aprobadas por la ALDF a los artículos del CEDF declarados como inconstitucionales por la SCJN, es posible concluir que, si bien la lucha de fuerzas políticas a través del CEDF no ha terminado, sí ha cerrado el capítulo inicial en su historia, tal vez la más ilustrativa de todas las que estén por venir.

Por lo tanto, y dada la revisión de todo el proceso político reciente de elaboración, discusión, sentencia, y resolución del CEDF, se puede dictaminar, en relación con el análisis de las fuerzas reales de poder detrás de la ley, que la promulgación del CEDF respondió a una necesidad de legitimación política del régimen político frente a una reestructuración del capital y, por ende, de las

---

<sup>99</sup> *Invalida la Corte 35 artículos del Código Electoral del Distrito Federal*, en **La Jornada**, "La Capital", 12 de marzo de 1999, p. 66.

relaciones de producción. Asimismo, la mencionada necesidad legitimadora del régimen político provocó –a manera de cesión- una apertura política en el Distrito Federal y, con ello, una intempestiva y creciente lucha por la obtención de cuotas de poder en la capital del país por parte de los partidos políticos, específicamente del PRI y del PRD

En la lucha por la obtención de cuotas de poder en el DF que los partidos políticos han emprendido a raíz de la necesidad y apertura política del sistema político, el CEDF ha sido una de las puntas de lanza de tal contienda. Los principales actores, sin ser los únicos, han sido los partidos de la Revolución Democrática –el partido gobernante en el DF- y el Revolucionario Institucional –el principal partido opositor en la capital del país y el gobernante a nivel nacional-; de sus pugnas y diferencias así como de sus embates se ha originado la esencia política del CEDF, la estabilidad y pertinencia de éste son la convergencia de aquellos, los errores y deficiencias de éste son muestra fehaciente de la ausencia de consenso entre aquéllos.

El PRI es el partido que durante el proceso de aprobación del CEDF gobernaba al país pero era oposición en el Distrito Federal. Su situación política, legitimadora y legitimada por el régimen político posrevolucionario, se ha visto mermada por el crecimiento de una oposición institucionalizada que le ha ido ganando, al menos en términos electorales, espacios que anteriormente le pertenecían. En tal sentido, requería avanzar en el DF, desestimar todo lo realizado por el Gobierno del Distrito Federal y por su partido político, recuperar el poderío y la omnipresencia que sus redes clientelares le proporcionaban en los procesos electorales, en términos generales, recuperar la legitimidad perdida,

necesidad que el CEDF, la norma jurídica electoral aprobada con y por la mayoría perredista en la ALDF, no le satisfacía, de hecho la acrecentaba.

El PRD, el partido político opositor de mayor bravura al PRI y el partido gobernante de la Ciudad de México, requiere, para consolidarse como una opción política de altas probabilidades para obtener la Presidencia del país, de demostrar su eficacia y eficiencia en el Gobierno del Distrito Federal, de mostrarse ante la ciudadanía como una institución democratizada y democratizadora, de posicionarse alto en términos políticos, de tejer redes políticas y hasta clientelares que le aseguren amplios espacios de poder a sus causas y la erosión de las creadas por otros partidos –específicamente el PRI-; es decir, de construir y asegurar legitimación a su ideología, plataforma, actuación y anhelos políticos. Requisito político que el CEDF le proporcionaba ampliamente, sobre todo con los controvertidos Concejos de Gobierno.

Las fuerzas reales de poder que estuvieron de fondo con mayor presencia e interés en la elaboración, discusión, aprobación y cumplimiento del CEDF así como en la instalación y ejecución del IEDF son el PRI y el PRD, ambas por la obtención y preservación de cuotas de poder político en el DF.

Así, con la exposición de intereses políticos como trasfondo del CEDF, se puede concluir que la norma jurídico-electoral del Distrito Federal es un instrumento político-legal emanado del jaloneo de fuerzas políticas en la concesión del régimen conocida como reforma política del DF. Es una legislación que institucionaliza la lucha político-electoral en la Ciudad de México proporcionándole estabilidad y trasladándola a cauces legales necesarios para el adecuado funcionamiento de la democracia electoral. Es, por lo tanto, una ley perfectible en

términos de diseño e ingeniería institucional, así como un estable y arraigado instrumento, apuntalado institucionalmente para la lucha político-electoral por el poder político en el DF. El CEDF es, por tanto, una norma jurídica de línea política.

### 5.3 LEGITIMIDAD.

El segundo elemento del esquema tripartito propuesto para el análisis político-institucional del IEDF se refiere a la legitimidad, entendida ésta, para efectos de la investigación y de una manera inmediata, como *la resolución producida de la relación entre las acciones que la institución emprende y las reacciones que se producen, en la cual las opiniones pueden indicar desacuerdo con las acciones emprendidas y debe de resultar indiscutible el papel de quien las toma y las ejecuta: no lo hizo bien pero lo podrá hacer mejor, lo debe de hacer mejor.*

Toda institución pública, dadas sus características políticas, requiere ser legitimada; el poder político asentado en una organización pública reclama necesariamente de un proceso mediante el cual se obtenga la aprobación y el consentimiento del régimen político a la detención y ejecución de ese poder delegado a la institución.

El poder político se gana, se ejerce y también se debe de conservar. En tiempos en los cuales la gran mayoría de los sistemas políticos han sido permeados por una tendencia ideológica de democratización (la cual funciona como eje político legitimador de la más reciente reestructuración del capital, etapa conocida como globalización) el Estado, el ente político por excelencia, ha entrado en un periodo de reforma que consiste en la adaptación y adecuación de su estructura a las demandas, requerimientos y exigencias del capital y su

corporación operativa, el mercado. En ese sentido, el engranaje estatal se ha modificado para cumplir con las necesidades del capital para su desarrollo: un Estado menos productor, regulador del mercado y más destinado al amparo de este frente a la sociedad. En tal medida, es un “ente político democratizado” pues ya no sólo basta el “uso legítimo de la violencia”, sino que algunas decisiones – que no son estructurales- deben de ser *transparentes* y del dominio público; entre ese tipo de decisiones se encuentran inmersas las referidas a las elecciones para escoger a quien se encargará de estar al frente de los medios instrumentales del Estado, el gobierno.

En ese sentido, la legitimación aparece como un factor de inmensa preponderancia política, pues sirve para canalizar la energía social a través de medios no riesgosos para el capital, para desviar la opinión pública y la presión social hacia factores de orden superestructural, para mostrar al gobierno como una institución que defiende intereses populares, para que las decisiones de fondo –relativas al capital- sean aprobadas por la forma en cómo se tomaron, para acrecentar las posibilidades de obediencia y disminuir las de rebeldía; en términos generales, la legitimidad proporciona elementos –congruentes con la tendencia democrática en boga- para conservar el poder político.

En tal medida, el IEDF como Institución pública –sostén legitimador del régimen político capitalino- tiene que tomar en cuenta y buscar afanosamente el consenso y la aceptación de sus acciones institucionales con el Estado (el régimen político que lo creó y puso a sus órdenes) y con su entorno (la sociedad destinataria de sus operaciones, el sujeto y objeto de su acción institucional), las cuales se identificarán como legitimidad política y social. Tal búsqueda de

legitimación tiene el objetivo para el IEDF de conseguir beneplácito, congruencia y perpetuidad.

## A) LEGITIMIDAD SOCIAL

Este tipo de venia de la sociedad a las acciones institucionales del IEDF se puede dividir en dos componentes, a saber, los participantes en el proceso electoral y los observadores del proceso electoral; léase, los electores y los columnistas políticos.

Los electores, el grueso de la sociedad con categoría ciudadana, los sujetos y objetos del proceso electoral, son una parte primordial en el desarrollo y establecimiento institucional del IEDF pues, a pesar de que no es un sujeto homogéneo ni organizado, representa un factor socio-político necesario en el irrenunciable procedimiento de legitimación que el IEDF tiene que emprender. Por tal motivo, el *juicio ciudadano* es un agente prioritario de evaluación que la institución tiene que encarar.

Al respecto, se debe de indicar que, ni en los medios de comunicación ni dentro del propio Instituto Electoral, se cuentan con estudios de opinión sobre la labor de la institución, razón por la cual para el presente estudio se tomó como base la fuente hemerográfica.

Se destacan tres casos:

1. El 27 de mayo de 1999, representantes de 10 planillas de la Delegación Gustavo A. Madero hicieron públicas sus quejas sobre prepotencia de funcionarios del IEDF así como "una serie de irregularidades que se

cometieron durante el último día de inscripción de éstas” (planillas).<sup>100</sup> Tales denuncias se originaron por la negativa del Consejo Distrital del IEDF en Gustavo A. Madero de registrar a esas planillas. Como consecuencia de ello, los inconformes enviaron una carta al Secretario Ejecutivo del IEDF, Adolfo Riva Palacio Neri, en la cual le solicitan la reconsideración de las medidas tomadas por el Consejo Distrital ya que sus planillas no fueron registradas “por detalles fáciles de subsanar, como el haber presentado copias fotostáticas de la credencial de elector, en lugar del original, o haber integrado la planilla con menos elementos de los establecidos conforme al tamaño de la unidad territorial”<sup>101</sup>.

Al respecto, el representante de una de las planillas del condominio Conjunto Habitacional Acueducto de Guadalupe, zona norte, Juan Córdova narró que “los funcionarios se manejaron con prepotencia, por lo que faltaron a sus principios de certeza, legalidad y equidad que debe de caracterizarlos”<sup>102</sup>.

2. El tres de julio de 1999, se testimonió el malestar y descontento de los coordinadores de planillas vecinales de las delegaciones Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco y Cuauhtémoc debido al cambio de ubicación de las mesas receptoras de votación.

En la delegación Iztapalapa, diversas colonias mostraron “su descontento ante el Instituto Electoral local, luego de que el jueves primero de julio les avisaron

---

<sup>100</sup> .- *Reportan prepotencia de funcionarios del IEDF*, en *La Jornada*, “La capital” México, DF 27 de mayo de 1999, p. 50

<sup>101</sup> .- *Ibid.*

<sup>102</sup> .- *Ibid.*

que se cambió la ubicación de las mesas de votación, por lo que aseguraron que de nada sirvió la campaña de propaganda que realizaron.»<sup>103</sup>

El descontento fue mayor en la delegación Iztapalapa, puesto que sus quejas ante tal cambio previsto, fueron prácticamente ignoradas:

A pesar de que presentaron ante el Instituto Electoral una queja para denunciar esta anomalía, los ciudadanos no fueron atendidos, especialmente por el representante electoral de dicha demarcación, Jaime Escárzaga, quien se concretó a decir que hasta la próxima sesión del consejo electoral se atenderá la denuncia.<sup>104</sup>

Las quejas en contra del IEDF no sólo se debieron al intempestivo cambio de ubicación de casillas, sino también se sumaron algunas más por otros motivos, como la de los vecinos de la delegación Azcapotzalco quienes “señalaron que durante la entrega del material para armar las mesas de votación y casillas, privó la total desorganización, ya que a pesar de estar registrados los lugares a donde se acudirá a sufragar, ‘no nos encontraban en la lista’.”<sup>105</sup>

3. El día de la elección para integrar los Comités Vecinales --el cuatro de julio de 1999-, integrantes de 53 planillas de la delegación Gustavo A. Madero conformaron la *Coordinadora Ciudadana de Vigilancia de Planillas* para custodiar el proceso electoral que se celebró ese día. Tal decisión fue en respuesta, según los propios inconformes, a “la parcialidad de las elecciones que se efectuarán en mil 362 comités vecinales, al denunciar la injerencia del PRI y PRD en la designación de funcionarios de mesas receptoras de

---

<sup>103</sup> .- *Cambian ubicación de casillas sin avisar.*, en **La Jornada** “La capital”, México, DF, 3 de julio de 1999, p. 49.

<sup>104</sup> .- *Ibid.*

<sup>105</sup> .- *Ibid.*

votación.”<sup>106</sup> Dicha acción tuvo origen con la detección, según lo manifestado, de irregularidades en la designación de funcionarios de mesas; inconsistencias que se evidenciaron —en el caso de esa demarcación— con la omisión de cerca del 30% de los ciudadanos capacitados para la designación de funcionarios de casilla.

Por su parte, los columnistas políticos, parte fundamental de la opinión pública que legitima al sistema político y sus enclaves, es un factor que, producto de su observancia a las instituciones, es delineador de legitimidad socio-política mediante el asentamiento escrito de sus análisis, los cuales, debido a sus características públicas, tienen enorme influencia en el comportamiento y opinión del grueso de la población.

Se enuncian dos ejemplos:

1. Miguel Ángel Velázquez, en su columna *Ciudad Perdida* aparecida en el diario **La Jornada**, analizó el proceso de las elecciones vecinales del cuatro de julio de 1999 y opinó sobre la actuación del Instituto Electoral del Distrito Federal como órgano directamente encargado del proceso comicial. El 5 de julio de 1999, un día después de haberse celebrado la jornada cívica, el analista capitalino destacó tres elementos, a saber, que con la baja participación en las elecciones vecinales “quedó de manifiesto la falta de interés y, desde luego, la desconfianza de la ciudadanía en quienes podrían ser sus interlocutores ante el gobierno”<sup>107</sup>; que pueden haber muchos

---

<sup>106</sup> - *Inconformidad en la designación de funcionarios de mesas receptoras*, en **La Jornada** “La capital”, México, D.F., 4 de julio de 1999, p. 51.

<sup>107</sup> - Miguel Ángel Velázquez “Ciudad perdida” en **La Jornada**, “La capital”, México, DF, 5 de julio de 1999, p. 47.

elementos que expliquen el abstencionismo imperante pero que “la falta de difusión sobre el asunto es una de las respuestas a la baja participación”<sup>108</sup>, y que para “los funcionarios del Instituto Electoral del Distrito Federal será difícil aceptar el fracaso, por lo que echarán mano de algunos pretextos como los señalados para explicar la baja votación, pero nada podrá ocultar el tamaño de esta verdad”<sup>109</sup>.

Asimismo, el autor de “Ciudad perdida” fue aún más enfático en sus críticas hacia el órgano electoral local en el Distrito Federal al denunciar inconsistencias e irregularidades tanto en términos económicos como operativos en su columna del día 8 de julio de 1999. En el aspecto económico, Miguel Ángel Velázquez asienta que:

El Instituto Electoral del Distrito Federal fracasó, y en lugar de aceptar sus fallas, su incapacidad, y hablar de cómo podrían evitarse los problemas sólo piden más dinero (...) el dinero del gobierno central, los 50 millones adicionales otorgadas por medio de una ampliación del presupuesto acordado por el gobierno del DF y el Instituto Electoral, no se utilizaron.<sup>110</sup>

En relación con el ámbito operativo, sobre el cual se tienen muchas quejas, el analista capitalino asienta que las “investigaciones sobre lo que pasó están en curso. Como que en Coyoacán las cifras de votación crecieron de un momento a otro; que algunos paquetes electorales se hallaron tirados en plena calle, allá por Insurgentes sur; que las casillas que no se instalaron de

---

<sup>108</sup>.- Ibid

<sup>109</sup>.- Ibid.

<sup>110</sup>.- Miguel Ángel Velázquez. “Ciudad perdida” en La Jornada, “La capital”, México, DF, 8 de julio de 1999, p. 43.

la noche a la mañana se sabe que sí estuvieron en tiempo y forma, y que los culpables somos los ciudadanos.”<sup>111</sup>

De esta forma, Miguel Ángel Velázquez concluye su somera reflexión sobre el IEDF al señalar que la “organización de la jornada electoral tiene responsables que deben asumir sin más su responsabilidad, para que mañana el fracaso no se trate de limpiar con culpas ajenas. Y ahí la dejamos.”<sup>112</sup>

2. Muy posiblemente, el análisis institucional de Pedro Salazar<sup>113</sup> sea de los únicos que se han realizado sobre la estructura del órgano electoral capitalino al señalar que en su diseño “se ha puesto acento en temas de coyuntura política, descuidándose los aspectos estructurales y de técnica jurídica.”<sup>114</sup> En ese sentido, Pedro Salazar asienta que los resultados institucionales de la ingeniería electoral “han sido directamente proporcionales al objetivo de la operación: se fortalece la legitimidad democrática de los procesos comiciales y de los representantes que emergen de los mismos, pero se dificulta la toma de decisiones al interior de las instituciones electorales y se complica innecesariamente su funcionamiento.”<sup>115</sup>

De esta forma, Pedro Salazar señala que la ingeniería institucional del órgano electoral capitalino es deficiente y errónea porque “su estructura

---

<sup>111</sup> - (Sic.) Ibid.

<sup>112</sup> - Ibid.

<sup>113</sup> - Pedro Salazar Ugarte. “Diseñar instituciones electorales” en Nexos Febrero, 1999, México, DF, Pp. 15-16.

<sup>114</sup> - Ibid., p. 15.

<sup>115</sup> - Ibid., p. 15.

reproduce el esquema federal contemplando la existencia simultánea de órganos unipersonales y colegiados de diversa naturaleza: directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.”<sup>116</sup>

Así, los aspectos que Pedro Salazar aglutina, para concluir que el entramado institucional del IEDF es desatinado, son los siguientes:

- El Consejo General del IEDF tiene funciones acotadas pues no cuenta con atribuciones ejecutivas propias;
- El esquema representativo de los partidos políticos es similar al del IFE, sólo que el del IEDF no cuenta con representación de la Asamblea Legislativa;
- Los directores y funcionarios ejecutivos son víctimas de la desconfianza, pues sus funciones están sometidas a la supervisión de las comisiones del Consejo General y, en los órganos desconcentrados durante proceso electoral, a las del Consejo Distrital, lo cual es innecesario pues el esquema de comisiones y direcciones caminan como espejo;
- Se cuenta con una Dirección Ejecutiva del Registro de Electores, lo cual es inútil y absurdo pues se tiene un padrón federal. Asimismo, el artículo décimo primero transitorio del Código Electoral del Distrito Federal dice que hasta el año 2000 se usarán los insumos del IFE y después se realizarán los estudios técnicos necesarios a fin de determinar la viabilidad o no de la conformación del catálogo, padrón, lista y credencial de elector locales. Es decir, que se crearon

---

<sup>116</sup>.- Ibid

órganos congelados sin nada que hacer en el corto y, seguramente, en el largo plazo<sup>117</sup>.

Las conclusiones de dicho diseño institucional, según Pedro Salazar, es que los legisladores encargados de la ingeniería institucional del IEDF reprodujeron al pie de la letra el sinuoso esquema institucional federal que la larga e intrincada transición política provocó. De esta forma, la reproducción de mecanismos complicados para el desenvolvimiento del IEDF puede ser un factor que entorpezca a éste con la estructura del IFE en la capital del país.

De esta forma, de los dos ejemplos abordados, es posible destacar que en ambos casos se percibe una denostada crítica hacia los procesos organizativo-administrativos del Instituto Electoral del Distrito Federal tanto en su relación con su estructura político-administrativa como en su desenvolvimiento institucional.

## B) LEGITIMIDAD POLÍTICA

Este tipo de consentimiento es de los de mayor relevancia pues es proporcionado por el régimen político, quien a su vez contribuyó a la creación del IEDF debido a que le resultaba útil para su conservación. En tal sentido, resulta trascendente conocer las opiniones de representantes del régimen político local pues, a final de cuentas, la importancia del órgano estatal no se agota con su existencia sino con su funcionamiento, factor preponderante para la conservación de su poder.

---

<sup>117</sup>.- Cfr. Pedro Salazar Ugarte. "Diseñar instituciones electorales" en Nexus Febrero, 1999, México, DF, p. 16.

Al respecto, las actitudes y actuaciones tanto del Poder Ejecutivo como Legislativo locales y de los partidos políticos son trascendentales para la legitimidad –y conservación– del Instituto Electoral del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), el órgano legislativo local, ha mostrado actitudes discordantes con respecto al IEDF y su función electoral. Existen ejemplos que ilustran lo anterior:

1. Luego de la evidente escasez de recursos destinados para que el IEDF realizara las elecciones vecinales, de la escasa difusión del proceso y del lento avance en la capacitación de ciudadanos para integrar las mesas receptoras de votación para la elección de comités vecinales, en el mes de abril de 1999 se mencionó la posibilidad de posponer dichos comicios, sin embargo la mayoría de la ALDF –contada a partir de los grupos parlamentarios que la componen– se negó a ello. Al respecto, se vertieron algunas propuestas, todo ello, “a fin de ahorrar recursos y evitar que se posponga la elección vecinal del 4 de julio, explicó Javier Hidalgo, vicepresidente de la Comisión de Participación Ciudadana.”<sup>118</sup> Por su parte, Miguel Hernández Labastida, coordinador parlamentario del PAN, mencionó “que el Instituto Electoral debió señalar con tiempo que no había condiciones para realizar las elecciones vecinales, porque ya se emitió la convocatoria y el proceso está en marcha.”<sup>119</sup> A su vez, Manuel Aguilera, coordinador del PRI, dijo que si el IEDF solicitó más recursos para la realización de las elecciones vecinales “que hagan las gestiones

---

<sup>118</sup>.- *Niegan posponer comicios en Reforma*, “Ciudad y metrópoli”, México, DF, 16 De abril de 1999, p. 7b.

<sup>119</sup>.- *Ibid.*

respectivas ante las autoridades del gobierno del DF. En las elecciones vecinales los partidos políticos sólo seremos meros observadores en el seno del Consejo General del Instituto'.<sup>120</sup>

2. Después de haberse realizado la elección de los comités vecinales, el 4 de julio de 1999, se vertieron diversas opiniones sobre tales comicios; una declaración trascendente fue la de Martí Batres (coordinador del PRD en la ALDF en ese entonces) quien "rechazó el término de fracaso para ese proceso, pues es la primera vez que se elige a través del voto directo, secreto y universal a los representantes vecinales, que será ya colegiada, no unipersonal, y eso da paso a un organismo más plural."<sup>121</sup>

3. Finalmente, y como muestra fiel del apoyo al órgano electoral capitalino por parte de la ALDF, a inicios del año 2000 el Poder Legislativo local otorgó al IEDF autonomía presupuestal debido a que le autorizó erogaciones por mil 266 millones 359 mil pesos, toda vez que tendrá a su cargo "la responsabilidad del proceso electoral del 2 de julio, en el que se elegirá al titular de la jefatura del gobierno capitalino, a los 40 diputados locales y a los 16 jefes delegacionales."<sup>122</sup> Al respecto, cabe señalar que esa cifra autorizada representó 100 por ciento de lo originalmente solicitado.

---

<sup>120</sup> .- Ibid.

<sup>121</sup> .- *Piden al IEDF revisar funciones luego de las elecciones vecinales en La Jornada, "La capital", México, DF, 6 de julio de 1999, p. 39.*

<sup>122</sup> .- *Autorizan al IEDF y al TEDF erogar \$ 1,366 millones en La Jornada, "La capital", México, DF, 2 de enero de 2000, p. 27.*

Por su parte, el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, el Gobierno del Distrito Federal, ha tenido mayores comportamientos en referencia con el IEDF. Existen ejemplos que demuestran la aseveración anterior.

1. Luego de varias rebatingas sobre los recursos que el IEDF tenía para organizar las elecciones vecinales, y que el Gobierno del Distrito Federal decidiera otorgar una ampliación presupuestal para el Instituto Electoral, la administración capitalina signó un convenio de apoyo a la elección vecinal, mediante el cual se comprometió a respaldar con mesas, sillas, vehículos, gasolina e instalaciones educativas o recreativas al IEDF durante la jornada electoral del 4 de julio de 1999. De esta manera, el gobierno capitalino se hizo responsable de "proporcionar la infraestructura elemental para la instalación de las más de mil 500 mesas receptoras de votos que se instalarán en todo el Distrito Federal y los vehículos y gasolina para transportación de la papelería electoral. Del mismo modo se incluye una campaña de difusión que vendrá a reforzar la que inició el domingo pasado el IEDF con el *vecinomóvil* por las 16 delegaciones políticas."<sup>123</sup>

2. Por su parte, el subsecretario de gobierno del Distrito Federal a mediados de 1999, Leonel Godoy, opinó –ante la posibilidad de una escasa votación en esa jornada comicial- que dicha elección "no significará un fracaso porque es un proceso inédito con el que la gente aún no esta familiarizada, dado que se elegirán representantes vecinales que no tienen función de

---

<sup>123</sup> .- (Sic) *Auspiciará el gobierno capitalino la elección vecinal en La Jornada*, "La capital", México, DF, 23 de junio de 1999.

autoridad.”<sup>124</sup> Asimismo, el entonces subsecretario, destacó la importancia de las elecciones vecinales: “El domingo se elegirá a alrededor de mil 300 comités vecinales, es decir, se van a realizar comicios de enorme dimensión y complejidad, similares a los de Presidentes Municipales (...) será la primera ocasión desde 1995 en que se elija una representación de este tipo, que se constituirán en ‘intermediarios’ de las necesidades de los habitantes de la ciudad y la autoridad.”<sup>125</sup>

3. A finales de 1999, el Gobierno del Distrito Federal —a través de la Secretaría de Finanzas— canalizó 55.8 millones de pesos al Instituto Electoral del Distrito Federal para que concluyera con su instalación de cara a las elecciones venideras en el año 2000. Lo anterior “lo dieron a conocer fuentes de la dependencia, quienes indicaron que adicionalmente el gobierno de la ciudad apoyará con equipo y mobiliario al órgano electoral, por lo que la ampliación presupuestal podría llegar a los 80 millones de pesos.”<sup>126</sup>

Dicha ampliación presupuestal al órgano capitalino se debió a un convenio de colaboración que el Gobierno del Distrito Federal firmó con el IEDF. En la ceremonia de signación, la Jefa de Gobierno del Distrito Federal de ese entonces, Rosario Robles Berlanga, “Aseveró que en la medida de sus posibilidades el gobierno capitalino apoyará con recursos el ‘enorme esfuerzo que está haciendo este joven instituto por consolidar su estructura,

---

<sup>124</sup>.- (Sic) Niega Godoy que una votación vecinal baja significa fracaso, en La Jornada, “La capital”, México, DF, 2 de julio de 1999, p. 66.

<sup>125</sup>.- Ibid.

<sup>126</sup>.- *Canalizan 55.8 mdp al IEDF*, en El universal, “Ciudad”, México, DF, 2 de octubre de 1999, p. b4.

su capacidad y su experiencia, porque sus consejeros habrán de ser los responsables de conducir a buen puerto el proceso electoral del próximo año."<sup>127</sup>

Los partidos políticos son instrumentos sustanciales en todo régimen político dada su característica de agentes institucionalizadores de la lucha por el poder. Por ello, sus actitudes resultan de gran relevancia para otorgar legitimidad a las instituciones estatales. En el caso del IEDF, los partidos políticos han expresado en diversos momentos sus opiniones sobre dicho instituto, dichas opiniones han sido plurales y hasta a veces contradictorias. Tomamos cuatro situaciones como ejemplo.

1. El 29 de junio de 1999, el Consejo General del IEDF aprobó dos dictámenes en los cuales se daba por concluida la investigación en contra de Ricardo Pascoe, delegado en ese entonces de Benito Juárez, por considerar que éste no transgredió el proceso de integración de comités vecinales, y se declaró infundada la queja en relación con el fotocopiado de propaganda a favor de algunas planillas que contendrían el 4 de julio de ese año con recursos de la ALDF. Las reacciones de los partidos políticos fueron las siguientes:

- El PAN, en voz de su representante ante el IEDF, Sandra Segura, "lamentó que en ninguno de los dos casos los consejeros hubieran ido al fondo de las cosas, quedando en la superficie (...) ya que pese a que Pascoe admitió haber realizado reuniones o convenciones con

---

<sup>127</sup> .- (Sic) *Se incrementó 55.8 mdp el presupuesto del IEDF*, en *La Jornada*, "La capital", México, DF, 30 de octubre de 1999, p. 61.

vecinos, el Instituto Electoral no realizó una investigación profunda.<sup>128</sup>

- El PRI, a través de su representante ante el IEDF, Luis Miguel Ortiz Haro, indicó que los consejeros del Instituto “no entran a la investigación de fondo, se han limitado única y exclusivamente a hacer una revisión de forma, a solicitar un informe (...) el IEDF está cayendo en ser tutor de la impunidad aunque les duela.”<sup>129</sup>
- La representante del PVEM, Cristina Moctezuma Lule, “remarcó que este tipo de resoluciones sólo sirven para generar la desconfianza de los capitalinos en el Instituto Electoral del DF.”<sup>130</sup>
- El representante del PRD ante el IEDF, Mauricio del Valle, se refirió a la recomendación que el Consejo General del IEDF le haría, según el acuerdo, al delegado en Benito Juárez puesto que “no es su función, por lo que solicitó que ésta fuera retirada del acuerdo.”<sup>131</sup>

2. El sábado tres de julio de 1999, un día antes de la jornada comicial vecinal, los tres principales partidos políticos opinaron sobre la organización de la elección vecinal a llevarse a cabo el día siguiente.

- El PAN, a través de su dirigente capitalino, José Luis Luege Tamargo, señaló que “el problema más importante en este proceso

---

<sup>128</sup> - *Desecha el IEDF quejas contra Pascoe por apoyos a planillas*, en **La Jornada**, “La capital”, México, DF, 30 de junio de 1999, p. 59

<sup>129</sup> - *Ibid.*

<sup>130</sup> - *Ibid.*

<sup>131</sup> - *Ibid.*

fue la mala información y los problemas de organización, probablemente por la falta de recursos.”<sup>132</sup>

- El diputado priísta Alfonso Rivera Domínguez remarcó que “mientras más alto sea el abstencionismo que se registre más será el costo económico de las elecciones vecinales.”<sup>133</sup>
- El PRD, a través de su secretaria de finanzas, Ruth Zavaleta, consideró que “debió de haber habido un compromiso de todos los partidos para impulsar las elecciones vecinales.”<sup>134</sup>

Las conclusiones de lo dicho por los partidos políticos es que “mientras PRI y PAN auguran el fracaso de las elecciones vecinales que se realizarán mañana, PRD apuesta por el éxito de este proceso. No obstante, los tres coinciden en que hubo poca información y recursos limitados para llevarlos a cabo.”<sup>135</sup>

3. Un día después de haberse celebrado la jornada comicial para la elección de los comités vecinales –y luego de que se conoció que el nivel de abstencionismo había llegado al 90 por ciento-, los tres principales partidos políticos expresaron su opinión sobre dicha jornada.

- El PRI, a través de su representante ante el IEDF, Luis Miguel Ortiz Haro “recriminó al presidente del instituto, Javier Santiago, y a los consejeros electorales, que faltando 15 minutos para el cierre de

---

<sup>132</sup> .- *Faltaron información y recursos: partidos*, en La Jornada, “La capital”, México, DF, 3 de julio de 1999, p. 48.

<sup>133</sup> .- *Ibid.*

<sup>134</sup> .- *Ibid.*

<sup>135</sup> .- *Ibid.*

casillas, no se tuvieron datos de las irregularidades cometidas en el desarrollo de esas votaciones.”<sup>136</sup> Asimismo, Orcar Levín, secretario general del PRI-DF en ese entonces, “externó que los comicios locales fueron un ‘verdadero fracaso’, en los que el abstencionismo fue de 95 por ciento, y donde predominaron las prácticas del *acarreo*, intromisión de gente del PRD y falta de capacidad del gobierno de esta ciudad para conducir un proceso de este tipo.”<sup>137</sup>

- Por su parte, el PAN, a través de su representante ante el IEDF, Sandra Segura, manifestó que ante ese panorama era necesario investigar las causas que ocasionaron tan alto nivel de abstencionismo, e indicó que el Comité Directivo Regional de su partido evaluará la actuación del IEDF, de cada uno de sus integrantes, e incluso estudiará si debe o no continuar la Ley de Participación Ciudadana, o bien si se tendrá que modificar con el fin de que los vecinos se organicen libremente para la designación de sus representantes.<sup>138</sup>
- A su vez, Víctor Manzanares, secretario de Atención y Participación Ciudadana del PRD-DF en ese entonces, “manifestó que después de

---

<sup>136</sup> .- *Sólo votó 10 por ciento de empadronados*, en La Jornada, “La capital”, México, DF, 5 de julio de 1999, p. 46.

<sup>137</sup> .- *Ibid.*

<sup>138</sup> .- *Ibid.*

conocer *grosso modo* el desarrollo de las elecciones vecinales, ‘la operación del Instituto Electoral deja mucho que desear.’<sup>139</sup>

4. El primero de octubre de 1999, luego de que se conoció que el IEDF les impuso una sanción económica de 155 mil pesos y 586 mil pesos a los partidos Verde Ecologista de México y del Trabajo, respectivamente, por considerar irregulares algunos datos de los informes financieros de esos partidos políticos, hubo diversas reacciones al respecto.

- En opinión de la coordinadora del PVEM, Sara Castellanos, la sanción económica no procedía, toda vez que se entregaron al Instituto Electoral las facturas que respaldan cada una de las erogaciones hechas (...) la Diputada local calificó el dictamen como parcial, además de que el IEDF no midió con la misma vara al Partido del Trabajo, para quien se reflejó cierto favoritismo (...) (puesto que) el Verde Ecologista de México ha sido crítico con la administración cardenista, a diferencia del PT. Fue una sanción porque hemos sido críticos.<sup>140</sup>
- Por su parte, el coordinador parlamentario del Partido del Trabajo, José Narro Céspedes, señaló que los consejeros del IEDF “hicieron una mala interpretación de la ley; además, los criterios que utilizaron para realizar la auditoría no se apegan a la normatividad mínima en la materia.”<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup>.- Ibid.

<sup>140</sup>.- PT y PVEM apelarán la sanción económica, en La Jornada, “La capital”, México, DF, 1 de octubre de 1999, p. 69.

<sup>141</sup>.- Ibid.

Asimismo, cabe señalar que ambos partidos coincidieron en apelar la sanción económica que les impuso el IEDF interponiendo un recurso de queja ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Así, se han examinado cuatro ocasiones en las cuales los partidos políticos han expresado una opinión sobre el IEDF. Son cuatro situaciones analizadas, sólo cuatro coyunturas en las cuales la relación entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y los partidos se ha visto enfatizada; no obstante, son ampliamente ilustrativas de la percepción que las organizaciones políticas tienen sobre el órgano electoral capitalino, así como de su juicio. De ellas, se puede obtener una muestra valiosa y representativa que arroje elementos pertinentes para evaluar la legitimidad del IEDF con los partidos políticos.

De esta forma, luego de revisar algunas muestras referidas a los dos tipos de legitimidad propuestos para este análisis, es posible afirmar que, a pesar de las críticas y desacuerdos que ha encontrado el IEDF tanto con los destinatarios de su desempeño como con el régimen político sobre el cual actúa, el papel del organismo capitalino como instituto encargado de organizar las elecciones en el DF permanece, es decir, su legitimidad no ha sido dañada.

#### **5.4 PROCESO ADMINISTRATIVO.**

La parte más sustancial de una institución, cualquiera que ésta sea, es sin duda el área administrativa. En ella se gestan todas las actividades indispensables para cualquier organización. Por tal motivo, el éxito o fracaso de toda institución,

en términos eficientistas, depende primordialmente de un correcto proceso administrativo

En relación con el Instituto Electoral del Distrito Federal, el órgano encargado de organizar las elecciones y los procesos de participación ciudadana en la Ciudad de México, el área administrativa resulta preponderante para él pues es la encargada directa de impregnarle eficacia y eficiencia a su parte sustantiva.

A pesar de que existe una gran cantidad de teóricos de la administración que señalan diversas etapas que incluyen al proceso administrativo, las fases que consideramos para integrar al proceso administrativo son: planeación, programación, organización, dirección, control y evaluación.

El análisis de cada una de las etapas del proceso administrativo en el Instituto Electoral del Distrito Federal implica conocer absolutamente todo el desarrollo del proceso electoral, por ello, en cada una de las etapas solamente se analiza un aspecto, ya sea experimentado o con sustento escrito, para facilitar la comprensión de cada rubro.

- a) Planeación.-Es la parte inicial del proceso administrativo; se refiere a la definición y establecimiento de objetivos y metas, e incluye un pronóstico de del proceso.

La planeación del proceso de elección de comités vecinales tiene su antecedente inmediato en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual asentaba la ejecución de dichos comicios en 1999, año en el que comenzó a operar en términos fácticos el IEDF. Es por tal razón, que el naciente órgano electoral capitalino se vio seriamente apurado, con tiempos de trabajo apretados, para la planeación del proceso electoral

vecinal. Por ello, prácticamente toda la planeación se encuentra en la misma Ley de Participación Ciudadana, en la cual se establecen los objetivos de dicho proceso, dejando al IEDF el asentamiento y especificación de tales objetivos, labor que realizó el Consejo General del IEDF a través de sus sesiones, de las cuales se desprendían acuerdos y lineamientos esenciales para las elecciones vecinales.

Así, en resumen se puede señalar que la planeación del proceso electoral vecinal fue apurada, inmediata, carente de investigación y profundidad debido a los lapsos de tiempo acortados que tuvo que enfrentar el IEDF.

b) Programación.- Es la articulación de los objetivos esbozados en la planeación; asimismo, señala la definición de actividades, precisión de metas y acciones, elección de instrumentos, y designación de los medios para alcanzar los objetivos propuestos. Es, en términos generales, el curso concreto de la acción, son las políticas, procedimientos y programas.

A partir de esta etapa del proceso administrativo fue en donde la actuación del IEDF comenzó a tomar mayor presencia pues en esta parte el órgano electoral capitalino comenzó a actuar con mayor autonomía administrativa.

Luego de que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal preveía la elección de representantes vecinales y de la instalación del Consejo General del IEDF, la parte programática comenzó a ser trabajada por los dirigentes del Instituto Electoral, quienes contaron con aproximadamente mes y medio para establecer lineamientos, políticas, programas y procedimientos para administrar cabalmente las elecciones vecinales. Al respecto, se emitieron diversos acuerdos del Consejo General relativos

tanto a la integración del Instituto como a la realización de las elecciones vecinales. De estas últimas, sobresale como el documento público de programación los lineamientos que el 17 de mayo de 1999 el IEDF fijó, mediante los cuales se llevaría a cabo el proceso de elecciones vecinales. En ellos, se establecían las reglas básicas que tendrían que respetar los participantes en dicho proceso, tales como los puntos que se referían a que las planillas no podrían recibir ni utilizar donativos de partido político alguno ni utilizar su infraestructura para su difusión y campaña; así como la cancelación definitiva del registro de la planilla en caso de que se comprobara la violación de tales preceptos.<sup>142</sup>

En cuestión interna, el órgano electoral estableció fechas de cada etapa del proceso electoral, así como la presupuestación, procedimientos administrativos y requerimientos de personal.

De esta forma, se puede notar que, al menos en el papel, la programación del IEDF fue más adecuada –aún a pesar del escaso tiempo para ello-, con mejor integración, aunque sin la especificidad requerida para efectuar un proceso de tal envergadura.

- c) Organización.- Es la parte del proceso administrativo que agrupa y armoniza las actividades, personal y medios con los que se cuenta para alcanzar los objetivos planeados. Es la estructuración técnica de jerarquías, funciones y obligaciones.

---

<sup>142</sup>.- *Fijará hoy el IEDF lineamientos para las elecciones vecinales.* **La Jornada**, "La capital", México, DF, 17 de mayo de 1999, p. 54.

La integración de actividades, personal y medios dentro del IEDF presentó una serie inconvenientes que dieron una imagen a nivel público de desorganización.

Por principio de cuentas, las actividades que el órgano electoral tuvo que agrupar (instalación de consejos, selección de capacitadores electorales, desarrollo del proceso de registro de planillas, entre otros) se encontraron con diversos obstáculos, siendo el más importante el del tiempo pues, todo lo concerniente a esta etapa, hubo de realizarse en un lapso no mayor de tres meses, resultando incluso que algunas actividades entorpecieran el desarrollo de otras<sup>143</sup>.

En el caso de la instalación de consejos, éstos tuvieron que realizarse en un lapso muy corto de tiempo –factor que entorpeció la selección de los consejeros, así como su oportuna integración- y, asimismo, dicha labor se vio obstaculizada por la búsqueda edificaciones físicas para el asentamiento de dichos órganos así como por su equipamiento.

En relación con la selección de personal y la subsecuente integración de jerarquías, dicha parte de la organización intentó ser lo más transparente posible, lo cual consiguió al principio (publicación de convocatoria, realización de exámenes, calificación equitativa, selección eficaz) pero posteriormente, mientras avanzaba el proceso y la complejidad se acrecentaba, el manejo del personal prácticamente se les “salió de la

---

<sup>143</sup> .- Como ejemplo, tenemos que la aplicación de entrevistas para la selección de personal encargado de la capacitación a miembros integrantes de las mesas receptoras de votos, se vio sistemáticamente afectado por otras actividades, tales como la recepción de material, el registro de planillas y las sesiones de los consejos distritales.

limpieza democrática” con la que habían ido trabajando para convertirse en un asunto meramente de decisiones cupulares y al servicio de lo inmediato y urgente.

Finalmente, con respecto al registro de planillas, éste se trató de hacer con sumo cuidado, mediante una revisión exhaustiva de documentos, firmas, llenados, integrantes y otorgamiento del registro. No obstante, en algunas ocasiones se presentaron ciertos problemas (que generalmente eran reclamos por el rechazo de ciertos documentos o las fotocopias, entre otros) que no tuvieron gran relevancia en el desarrollo del proceso.

- d) Dirección.- Es la parte del proceso administrativo que se refiere a la coordinación, capacidad de liderazgo, motivación, toma de decisiones, impulso, comunicación, y ejercicio de la autoridad sobre los integrantes del equipo para conseguir los fines deseados.

En esta parte del proceso, cabe señalar la intervención del Consejo General del IEDF –como máximo órgano de dirección del Instituto-, así como a los consejos distritales y directores de los órganos desconcentrados.

En términos generales, la intervención del Consejo General del IEDF puede calificarse como una actuación “decente”, con mayores deseos por obtener buenos resultados que con verdaderos logros. En este sentido, vale la pena destacar que –a nuestra consideración- un factor más importante que el económico para no haber conseguido mejores resultados en la realización de las elecciones vecinales, fue el del escaso tiempo con el que tuvieron los Consejeros Electorales para integrarse a dicha labor pues, no bien comenzaban a instalar en pleno al IEDF, ya tenían en puerta la

organización de tales comicios. En ese sentido, el minúsculo tiempo con que contó el Consejo General no le fue suficiente para conseguir una adecuada integración entre ellos mismos ni con los órganos desconcentrados, de igual forma, no les fue posible que sus políticas fueran plenamente implantadas por sus subordinados ni que el propio órgano electoral tuviera un espacio de instalación y puesta en marcha antes de dedicarse de lleno a la ejecución de tales comicios.

Así, la gestión del Consejo General del IEDF en las elecciones vecinales fue de grandes esfuerzos, resolviendo (a veces con tácticas como la postergación, la investigación ligera y la resolución inmediata y decidida de asuntos que se le fueron presentando) prácticamente todas las tareas como fueron apareciendo, tratando de sacar a flote una elección que, por sus características (antecedentes negativos, escaso tiempo de preparación, presupuesto insuficiente), estaba destinada al fracaso; por tal motivo, a pesar de los magros resultados, es posible afirmar que la actuación del Consejo General fue "decente."

Con respecto a los consejos distritales de los órganos desconcentrados, estos, a pesar de estar más cerca de la organización del proceso en cada demarcación, tuvieron muchas desventajas, lo que les impidió actuar plenamente como órganos colegiados de dirección en cada órgano desconcentrado.

Una de las desventajas que más significación les trajo a los consejos distritales fue su apresurada integración, que conllevó a una selección de consejeros vertiginosa, una deficiente coordinación entre ellos y los

directores de cada órgano, así como una escasa capacitación; factores todos que cohibieron decisivamente para la pertinente dirección de parte de cada consejo distrital. No obstante, su presencia –y mayoritariamente, disposición-, facilitó en gran medida las múltiples desventajas con las cuales se enfrentaron. En ese sentido, a pesar de lo dictado en el papel, la responsabilidad completa no recayó en ese órgano colegiado sino en el siguiente escalafón de dirección, en los directores de distrito.

Los directores de cada órgano desconcentrado, debido a su obligada presencia, se convirtieron en verdaderos agentes impulsores del proceso pues, siendo netamente los funcionarios directamente encargados de la adecuada realización del proceso comicial, tuvieron gran relevancia con sus decisiones a cada situación que lo requería<sup>144</sup>. En ese sentido, la labor realizada por los directores de cada órgano fue fundamental para la ejecución del proceso de elecciones vecinales. A su cargo, estuvo la coordinación de la capacitación a ciudadanos propuestos para integrar las mesas directivas de casillas, la integración y efectividad de los capacitadores electorales, la distribución del material electoral, el desempeño de los asistentes electorales, la recepción y enfrentamiento de diversas quejas por parte de las planillas, así como la organización de los recursos humanos, materiales, financieros y de información de cada órgano desconcentrado.

---

<sup>144</sup> .- Esto tuvo mayor realce pues su labor iba desde lo más significativo (como lo era su intervención en disputas entre planillas) hasta lo más insignificante (como la distribución de materiales de papelería, distribución de roles de guardia entre el personal y la ubicación de espacios entre el personal, entre otras)

e) Control.- Es la parte del proceso administrativo que se encarga de vigilar la ejecución de acciones conforme a la normatividad y los objetivos establecidos. Por ello, la verificación, revisión, vigilancia y supervisión son sinónimos del control.

Una de las partes más complicadas del proceso administrativo para el IEDF fue, sin duda, el control pues, debido a elementos como la escasez de tiempo y presupuesto así como todos los imponderables que eso conllevó, los únicos instrumentos con los que contó para efectuar la supervisión del proceso (tales como la jerarquización de personal y la disposición de documentos para la revisión de avances) fueron realmente insuficientes para una plena vigilancia.

En relación con el personal, el IEDF debía de cubrir dos elementos trascendentales para el proceso comicial: la capacitación y la organización electoral.

Con respecto a la capacitación electoral, éste tenía diversos escalafones que debía de vigilar, estrato por estrato, el desarrollo del proceso conforme a lo planeado. Así, el Instituto contaba con la comisión de capacitación electoral y educación cívica del consejo general del IEDF (el órgano máximo de dirección en relación con la capacitación electoral), la dirección ejecutiva de capacitación electoral y educación cívica (el siguiente escalafón que se encargaba de dar forma a las políticas de la comisión), el coordinador distrital (que si bien no se encargaba meramente de la capacitación, era un agente de vinculación de los órganos desconcentrados con el Instituto), la dirección distrital de capacitación electoral y educación

cívica (los encargados directos de la capacitación en cada distrito), los supervisores electorales (el personal que supervisaba la labor de campo) y los capacitadores electorales (el recurso humano encargado de la capacitación directa).

En tal medida, tal estructuración del proceso de capacitación trajo consigo una serie de elementos conceptuales necesarios para el buen desenvolvimiento del control (determinación de tiempos, establecimiento de metas, disposición de documentos de supervisión, entre otros). No obstante, a pesar de lo señalado por los propios consejeros electorales, la capacitación electoral fue deficiente, sumamente apresurada y con mayor énfasis en la cantidad que en la calidad. Lo anterior, fue sin duda provocado en gran parte por la premura del tiempo pues se tenía que capacitar a una gran cantidad de gente propuesta por las planillas para integrar las mesas receptoras de votación (en muchos casos sin consultar a la propia gente), que se caracterizaba por la indiferencia y apatía, en un lapso no mayor de un mes, lo cual etiquetó a la capacitación como una labor "titánica".

En relación con la organización electoral, el Instituto contaba en su estructura con la comisión de organización electoral del Consejo General del IEDF (el órgano máximo de dirección en relación con la organización electoral), la dirección ejecutiva de organización electoral (el siguiente escalafón que se encargaba de dar forma a las políticas de la comisión), el coordinador distrital (que si bien no se encargaba meramente de la organización, era un agente de vinculación de los órganos desconcentrados con el Instituto), la dirección distrital de organización electoral (los

encargados directos de la organización en cada distrito), los supervisores electorales (el personal que revisaba la labor de campo) y los asistentes electorales (el recurso humano encargado de la organización directa y de la distribución de material electoral el día de la jornada).

Así, dicha conformación de los niveles encargados de la organización electoral fue un elemento que solventó los requerimientos de integración y comunicación dentro del propio Instituto para acercar el trabajo a los objetivos planteados. En tal sentido, resulta bastante loable el esfuerzo y empeño mostrado por el personal de todos los niveles en el área de organización, elemento que fue favorable para rescatar un proceso que, en cuestiones de organización electoral, podría haber sido desastroso debido al escaso tiempo y presupuesto con el que se contó para tales efectos.

Ante ello, las evidentes carencias en el material<sup>145</sup>, en su distribución y su consecuente retraso y obstaculización en la instalación de mesas receptoras de votación, son factores que terminan por desprestigiar, legítimamente, los esfuerzos de un equipo que ante las insuficiencias mencionadas únicamente le alcanzó para “rescatar” al proceso.

- f) Evaluación.- Es la parte última del proceso administrativo, se encarga de valorar cuantitativamente y cualitativamente —a través de la medición e

---

<sup>145</sup>.- Como dato, cabe señalar dos cuestiones: luego que las boletas electorales fueron impresas, el propio IEDF admitió que podrían haberse falsificado; asimismo, el día de la jornada electoral una gran cantidad de funcionarios electorales rechazó la paquetería electoral. Cfr. *Admite el IEDF que podrían falsificarse boletas vecinales*, en La Jornada, “La capital”, México, DF, 16 de junio de 1999, y *Sólo votó 10 por ciento de empadronados*, en La Jornada, “La capital”, México, DF, 5 de julio de 1999, p. 46.

interpretación- los resultados obtenidos durante todo el proceso administrativo y los pondera con los objetivos planteados.

En el caso de la organización de las elecciones vecinales por parte del IEDF, la evaluación representa una etapa necesaria e indispensable para su continuidad como órgano encargado de la administración de los procesos electorales en la capital del país.

En tal sentido, el Instituto realizó, según consideramos, su evaluación del proceso vecinal, la cual utilizó en dos rubros específicos, a saber, a nivel público e interno.

En términos públicos, el Instituto señaló en diversas ocasiones, y con diversos funcionarios<sup>146</sup>, que el primer proceso electoral llevado a cabo por ese órgano capitalino se realizó con gran empeño y trabajo, lo cual ayudó a contravenir todos los obstáculos que amenazaban con echar a tierra la eficiencia en la elección de los comités vecinales.

Así, la incompleta cifra de ciudadanos capacitados, los reclamos de diversas planillas alegando inequidad en el proceso, los números de mesas receptoras instaladas (que no llegaron al 100 por ciento), el rechazo de paquetes electorales por parte de los funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, la escasa participación ciudadana, la pérdida de paquetes postelectorales y la incongruente cifra de contabilización de mesas receptoras (que fue de 102 por ciento), fueron elementos minimizados en términos generales por los funcionarios del IEDF alegando la inmensa

---

<sup>146</sup>.- Entre ellos, los Consejeros Eduardo Huchim –con su artículo publicado en La Jornada-, Leonardo Váldez, Rosa María Mirón y Javier Santiago Castillo –con sus declaraciones a los medios de comunicación-.

complejidad que tuvo la organización de unas elecciones destinadas al fracaso. Ante ello, las explicaciones (que a veces suenan a justificaciones) sobran y se magnifican: carencia de tiempo, escasez de recursos, organización múltiple de comicios, limitada cultura política imperante en los ciudadanos capitalinos, nulo trabajo de base por parte de los contendientes, insuficiente asimilamiento de la figura política del comité vecinal y hasta las inclemencias del tiempo. No obstante, a pesar de ello –y agregaríamos, precisamente por ello- la evaluación del Instituto a nivel público es de aires triunfalistas debido al continuo señalamiento de que a pesar de casi todo en contra, los comicios vecinales se efectuaron.

Con respecto a la evaluación interna, la que creemos el Instituto Electoral hizo para sí, ésta seguramente estuvo (debió de haber sido así) plagada de reflexión sensata y autocrítica, pues de otra manera se pudo haber convertido en una impertinencia que terminaría por convertir en engorroso un proceso que necesariamente tiene que ser útil para el funcionamiento del órgano electoral capitalino.

Por ello, el IEDF debió de reconocer deficiencias, asimilar errores, identificar fallas, pero también cotejar capacidades, descubrir cualidades y ponderar méritos.

Para lo anterior, el Instituto debe de centrar su proceso de evaluación en seis rubros específicos, a saber: los tiempos de trabajo, los recursos económicos, el personal a su cargo, las políticas de trabajo, el recurso de información y la estructura.

## **5.5 Conclusiones sobre el análisis al Instituto Electoral del Distrito Federal.**

El análisis efectuado al IEDF se dividió en tres rubros: legalidad, legitimidad y proceso administrativo; en ellos, se pretendió abordar los elementos que consideramos indispensables para un examen pleno de características político-institucionales mediante un desmenuzamiento metódico. Así, tratamos la legalidad en tres aspectos, a saber, en la estructura según lo estipulado por la legislación, en la actuación apegada a derecho del órgano electoral y en las fuerzas reales de poder que intervinieron en la creación del CEDF. De igual forma, examinamos la legitimidad del Instituto, dividiéndola en dos secciones: social y política. Asimismo, y finalmente, estudiamos el proceso administrativo que el IEDF llevó a cabo para realizar las elecciones vecinales enfocándonos en todas y cada una de sus etapas, es decir, en la planeación, programación, organización, dirección, control y evaluación.

En relación con la legalidad, la estructura que debe tener el IEDF –asentada en el CEDF- no fue plenamente respetada en su instalación inicial debido, según se ha observado, a la premura que el órgano electoral enfrentó en sus tiempos de trabajo y recursos económicos. Así, el Instituto encaró su primer proceso electoral con sólo 16 órganos electorales desconcentrados de un total de 40 que estipula el Código (lo que equivale al 40 por ciento).

Asimismo, la estructura del Instituto tampoco estuvo absolutamente completa pues incluso el día de la jornada electoral vecinal no se instaló el 100% de las mesas receptoras de votación programadas –órgano electoral del Instituto contemplado como instancia inicial en la recepción de votos-.

Por otra parte, la resolución de quejas que el IEDF realizó fue, muy frecuentemente, impregnada de elementos políticos más que legales, factor que propició que en más de una ocasión se hablara de *ilegalidad* por parte del Instituto. Tal fue el caso de las consecuentes denuncias sobre la participación de los partidos políticos en el proceso vecinal, situación que resulta hasta irrisoria pues las evidencias de dicha intervención por parte de los institutos políticos son bastas y contundentes. No obstante de ello, el Instituto Electoral prácticamente hizo *oídos sordos* y prefirió no entrometerse de fondo en una situación que podría haberle resultado engorrosa en la administración de los comicios vecinales; en tal sentido, las resoluciones del órgano electoral capitalino tuvieron como esencia el énfasis en la eficacia y conveniencia política en lugar del respeto irrestricto a la ley.

Por su parte, el análisis de la ley por las fuerzas políticas que están detrás de ella fue sumamente ilustrativo pues esbozó un “mapeo de fuerzas políticas”. Así, fue posible desentrañar la decidida participación de los partidos políticos en la promulgación y reforma del CEDF pues preveían en él un instrumento útil para sus intereses de poder en la capital del país.

De tal suerte, el Código Electoral representa plenamente, en su historia y contenido, toda la maquinaria estructural que han edificado mayoritariamente el PRI y PRD para alcanzar, a través de medios institucionales, el poder en la Ciudad de México; con lo cual no resulta aventurado asentar que es producto de jaloneos políticos.

Así, la legalidad en el Instituto Electoral del Distrito Federal se ha visto condicionada a decisiones políticas específicas, a las necesidades eficientistas de

la organización y a las coyunturas del sistema político, dejando a un lado la interpretación netamente jurídica de la norma

Con respecto a la legitimidad (uno de los rubros de mayor importancia para toda organización pública), en el IEDF se evidenciaron situaciones específicas que conjugaron reclamos, tolerancia y hasta justificaciones para el órgano electoral capitalino.

De esta forma, la legitimidad social (la cual se examinó en dos rubros, a saber, en electores y observadores) se caracterizó, según lo revisado, por el descontento, las quejas y las críticas a la actuación del Instituto Electoral debido a fallas organizacionales (cambios de sede, decisiones quisquillosas, deficiencias administrativas) que dieron, según lo revisado en las fuentes hemerográficas, una imagen pública de desorden.

Con respecto a los ciudadanos, su opinión en torno al IEDF se canalizó a través de dos elementos: como integrantes de planillas y como electores.

Los ciudadanos integrantes de planillas señalaron, en las ocasiones que hicieron escuchar su voz en público, ineficiencia y parcialidad como los elementos que caracterizaron a la organización de los comicios vecinales; por ello, se mostraron generalmente molestos con el órgano electoral.

El grueso ciudadano integrante de la categoría electores, atribuyó su marcada ausencia en las urnas el día de la jornada electoral al desconocimiento de tales comicios. Ante ello, sus declaraciones se encaminaron a la falta de difusión y enraizamiento popular del proceso electoral, factor que culpaba directamente al IEDF, al que muchos confundían con el órgano electoral federal, el Instituto Federal Electoral.

En relación con los columnistas políticos, éstos se dedicaron en su mayoría a descalificar, denostar y criticar el funcionamiento del Instituto, argumentando incoherencia en sus actos, deficiencia en el manejo de recursos y hasta incorrecciones en su estructura.

En relación con la legitimidad, entendida como aceptación de funciones, resulta importante rescatar un elemento que, si bien no tiene la fuerza suficiente para ser considerado como factor de legitimación, es ilustrativo sobre el desempeño del IEDF. La respuesta, al menos pública, de los funcionarios electorales. Por tal motivo, más allá de los resultados institucionales, vale la pena analizar las posturas de las autoridades del IEDF pues en ellas se reflejan no sólo los compromisos institucionales, sino también las aceptaciones y/o rechazos para con la ingeniería institucional.

En este caso es posible señalar que, luego de realizadas las elecciones vecinales, Javier Santiago Castillo, Consejero Presidente del IEDF, y Eduardo Huchim May, Consejero Electoral del IEDF, tomaron la palabra para señalar fundamentalmente dos cuestiones: 1) la baja participación ciudadana en el proceso electoral no fue culpa del organismo electoral, y 2) la realización misma de las elecciones vecinales representó un éxito en sí misma debido a los obstáculos con los que se enfrentaron, especialmente a la escasez de recursos.<sup>147</sup>

Es decir, que las respuestas públicas de los funcionarios del IEDF se caracterizaron, en lo general, por la autocomplacencia y las excusas sobre la

---

<sup>147</sup>.- Cfr. *Aún falta una cultura de la elección vecinal* en La Jornada, "La capital", México, DF, 10 de julio de 1999, p. 49; y Eduardo R. Huchim. "El éxito en la elección vecinal" en La Jornada, "La capital", México, DF, 16 de julio de 1999, p. 64.

actuación del órgano electoral. En ese sentido, los elementos factibles de ser considerados como rubros de análisis sirvieron, casi exclusivamente, como factores redentores de las fallas administrativas más que fundamentos de mejoría.

Finalmente, la legitimidad política (la relacionada con los actores del régimen político local) se refirió a tres elementos trascendentales: el Poder Legislativo local, el Ejecutivo local y los Partidos Políticos.

El Poder Legislativo de la capital del país, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tuvo una actitud mucho más mesurada que los actores anteriormente considerados pues sus declaraciones, así como los actos surgidos de ellas, se caracterizaron en su mayoría por la calma y el voto de confianza, aunque en un momento llegaron a inclusive a plantear la revisión de funciones del Instituto Electoral.

A su vez, el Poder Ejecutivo local, el Gobierno del Distrito Federal, se mostró como la colectividad que apoyó decididamente la labor del IEDF (como ejemplo están las constantes declaraciones en su beneficio y los apoyos económicos y en especie para el órgano electoral). Así, los funcionarios del gobierno capitalino siempre ayudaron –y hasta alentaron- el proceso de elección de comités vecinales y la organización de ellos, muy posiblemente porque así les convenía. *Las deficiencias del IEDF serían consideradas, seguramente, los errores del gobierno perredista.*

Por su parte, los partidos políticos, los agentes institucionalizadores de la lucha por el poder político, son muy posiblemente los integrantes del régimen político en los cuales se ilustra de una mejor manera las fuerzas políticas que se encuentran detrás del IEDF así como la legitimidad política que éste posee. De

esta suerte, podemos señalar una actitud constante en cada organización política en relación con el Instituto Electoral: la condición beligerante del PRI, la desavenencia del PAN, el apoyo medido del PRD, los reclamos del PVEM y, de igual forma, la parsimonia del PT. Características todas que evidencian, aún con los matices que el análisis político tiene, ímpetus de influencia en el árbitro electoral por cada una de las facciones políticas.

De esta forma, es posible señalar que la legitimidad para el IEDF se encuentra reservada por parte de la ciudadanía, alentada por parte de sus funcionarios y asegurada por parte del régimen político. Es, a todas luces, una legitimidad que se posiciona en la característica del Instituto como regulador de las elecciones pero que se alienta por la potencialidad de influencia en el árbitro.

Finalmente, en relación con el proceso administrativo que el IEDF tuvo que utilizar para llevar a cabo las elecciones de los comités vecinales, el análisis al respecto se dividió conforme las etapas de éste, es decir en seis rubros (planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar).

De esta forma, el Instituto Electoral se encontró, casi desde su instalación, con la obligación de organizar los procesos electorales para elegir comités vecinales. En tal sentido, la planeación que el Instituto Electoral realizó fue caracterizada por la premura e inmediatez, lo que ocasionó que ésta fuera apurada, carente de investigación y profundidad.

Por su parte, la programación de actividades para cumplir con los objetivos establecidos por la planeación, fue ejecutada –al menos en el papel- de una manera más adecuada que la primera etapa administrativa- pues la integración de metas específicas tenía siempre el único objetivo de "realizar las elecciones

vecinales". Ante ello, la programación del IEDF se concentró básicamente en los lineamientos de elecciones vecinales, documento que estableció los procedimientos específicos del desarrollo comicial así como fechas de cada una de las fases.

De esta forma, la determinación puntual de actividades para el alcance de los objetivos primordiales, fue integral aunque adoleció de actividades congruentes con los tiempos establecidos (característica que se evidenció posteriormente y que propició la modificación de fechas en la capacitación y en el registro de planillas).

Con respecto a la organización, esta etapa del proceso administrativo fue la que suscitó mayores contrariedades al Instituto. Así, integrar y distribuir los recursos económicos, materiales, humanos, tecnológicos y de información en un lapso de tiempo tan corto resultó en una actividad que más que favorecer la realización de los comicios vecinales no hizo más que obstaculizar su fluido desarrollo gracias a las constantes contrariedades generadas.

De esta forma, la inadecuada integración de recursos –así como su ineficiente distribución- evidenciaron una mala organización, adjetivo que se muestra en elementos tales como el manejo del personal de capacitación electoral, la asignación de recursos y el registro de planillas, por mencionar algunos.

La dirección del proceso de administración de las elecciones vecinales se ejecutó en tres niveles, si se nos permite llamarlos, directivo, medio y operativo; es decir, Consejo General, Consejo Distrital y Directores de órganos Desconcentrados.

A nivel del Consejo General, se puede hablar de un ejercicio de la autoridad deseoso pero disperso y sin cohesión, sin lugar a dudas por el escaso tiempo con el que contó.

A nivel de los Consejos Distritales, es posible señalar que en gran medida se repitió en ellos las características de dirección mostradas en el Consejo General (más entusiasmo que logros, desconcierto y ejercicio difuso de la autoridad). No obstante, su mayor ventaja –la cual no se aprovechó cabalmente– fue el haber sido un órgano directivo de contacto más directo e inmediato con la realidad de cada distrito, situación que otorgaba mejores perspectivas de solución y manejo.

A nivel de los Directores de los órganos Desconcentrados, la labor de mando requirió de un mayor esfuerzo y dedicación pues éste fue el último margen directivo pero el primero en tener contacto directo con las situaciones de campo, con la realidad. En ese sentido, su trabajo fue indispensable para el rescate eficaz de la organización de las elecciones vecinales; en realidad puede decirse que actuaron más como impulsores que como directores.

En relación con el control –penúltima etapa del proceso administrativo–, éste se basó en dos rubros esenciales para la jornada electoral, en la capacitación y en la organización electorales.

El control de la capacitación electoral fue defectuoso e insuficiente pues tenía como elemento esencial a la cantidad en lugar de la calidad. En ese sentido, valía mucho más, para efectos del control de los supervisores y de los Directores de Órganos Desconcentrados, el número de personas reportadas que la

asimilación de los conocimientos y su correcta preparación en ellas para fungir como funcionarios de las mesas receptoras de votación.

Por su parte, el control de la organización electoral se realizó, dada su característica de cuantificable, tomando en cuenta –sobre todo el día de la jornada electoral- la distribución adecuada del material electoral. De esa forma, fue posible detectar diversas deficiencias del material así como errores en su asignación, fallas que fueron subsanadas mayoritariamente gracias al empeño de los asistentes electorales.

En consecuencia, se puede claramente afirmar que en términos generales los instrumentos utilizados para el control fueron insuficientes y escasos. Asimismo, la utilización de dichos mecanismos fue firme aunque aprovechable únicamente para fines cuantificables y no para el íntegro alcance de los objetivos planeados.

Finalmente, la evaluación del proceso administrativo debió de haber tenido –dada su real importancia- dos rubros sobre las cuales se fundamentó: público e interno.

En términos públicos, sobran los ejemplos sobre los cuales argumentar que la actitud del Instituto Electoral se atiborró de explicaciones (que bien podrían sonar a justificaciones) de los obstáculos enfrentados y haciendo propició los momentos para no dejar de ahondar en el colosal esfuerzo que el propio órgano electoral capitalino tuvo que desplegar para “rescatar” un navío que estaba destinado al hundimiento. En ese sentido, es factible calificar la evaluación pública de la jornada electoral vecinal, según lo declarado por los propios funcionarios, como *empecinada y triunfalista*.

En relación con la evaluación interna, se consideró que ésta debió de haber sido autocrítica y con énfasis en la revisión de tiempos, recursos económicos, personal, políticas, información y estructura. En tal medida, este tipo de evaluación, con características reflexivas y no autocomplacientes, es, según se caviló, necesaria y suficiente para la conservación del Instituto Electoral.

Así, luego de revisar puntualmente cada una de las etapas del proceso administrativo, se puede afirmar que éste fue un procedimiento sesgado, sumamente obstaculizado debido al recurso económico y a los tiempos de trabajo, rescatado en gran medida por el esfuerzo primordial del personal operativo. Fue, a todas luces, un proceso administrativo medianamente funcional.

## CONCLUSIONES

El Instituto Electoral del Distrito Federal es un organismo público de características sumamente específicas en su fundación y primeros pasos, conclusión que se argumenta en sus fines, legalidad, legitimidad, proceso administrativo y su función política

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) es el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana en el Distrito Federal. Sus fines y acciones están orientados -según lo establece la norma que le dio origen- a contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los representantes políticos en la entidad así como la celebración de los procedimientos de participación ciudadana, preservar la autenticidad y efectividad del sufragio, y llevar a cabo la promoción de voto así como coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

La potestad estatal que el Código Electoral del Distrito Federal le brinda al IEDF lo convierte en un organismo público, detentor exclusivo de una facultad y poder: la función estatal de organizar las elecciones y los procedimientos de participación ciudadana.

La autonomía\* que la legislación le asienta al IEDF —según se lee entre líneas- es administrativa más no política. Con respecto a la primera, el órgano electoral capitalino no actuó del todo independiente en su primer proceso como institución electoral pues sojuzgó el manejo de sus recursos (en gran medida porque estos eran escasos) a presiones y jalones externos, tales como el pago económico a quienes fungieron como funcionarios de mesas receptoras de votación, remuneración que en un principio no se contempló.

En relación con la autonomía política, ésta resulta aún más compleja pues siendo un organismo público resulta prácticamente imposible (sobre todo estando recién instalado) abstraerse y actuar con imparcialidad en una lucha por el poder. Así, el IEDF conservó su autonomía política, entendida ésta como autogobierno; aunque se debe de señalar que algunas decisiones se fraguaron al calor de los ecos de la lucha y estructura políticas, las cuales tuvieron secuelas e influencia al interior del organismo, el caso más evidente fue el de la descarada intromisión de los tres partidos políticos principales en las elecciones vecinales.

Con respecto a los fines determinados para el Instituto por el Código Electoral del Distrito Federal, el IEDF cumplió mayoritariamente con ellos en su primer proceso: contribuyó medianamente al desarrollo de la vida democrática, preservó —aún sin proponérselo para el caso de las elecciones vecinales- el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos, aseguró a los ciudadanos el

---

\* Que para efectos del presente estudio se entenderá como la potestad de tener funciones independientes y emitir actos definitivos; es decir que la autonomía indica que nadie esté encima de ese organismo con respecto a sus actividades encomendadas. Dicha facultad se refiere al funcionamiento, organización y tareas de la institución. Generalmente, la autonomía se refiere a dos rubros básicos: autogobierno (autonomía política) y descentralización —se sujeta a leyes fundamentales, pero se administra propiamente- (autonomía administrativa).

ejercicio de los derechos político-electorales y vigiló –con mayor deseo que con efectividad- el cumplimiento de sus obligaciones, garantizó la celebración periódica y pacífica de los comicios, preservó (a pesar de la escasez presupuestal) la autenticidad y efectividad del sufragio, llevó a cabo (con más ganas que con verdaderos resultados) la promoción del voto y coadyuvó a la difusión de la cultura democrática.

En referencia con la promoción del voto así como con la difusión de la cultura democrática, el Instituto Electoral trabajó en dicha materia mediante una campaña que contempló publicidad en radio, televisión, espectaculares así como una estrategia de promoción del voto a través de vehículos que se conocieron como *vecinomóviles*. Sin embargo, tal estrategia no tuvo la penetración deseada en la población (argumento que se sustenta en el bajo porcentaje de votación), por un conjunto de razones como la apatía ciudadana, el desconocimiento de la figura de representación y hasta el clima presentado ese día.

Asimismo, el IEDF preservó la autenticidad y efectividad del sufragio en el proceso de elección de comités vecinales pues estableció mecanismos –probados a nivel federal- con los cuales se reguló la recepción y conteo de los votos (estructura de casillas, desarrollo de la jornada electoral).

De igual forma, el IEDF garantizó la celebración periódica y pacífica de las elecciones. Garantizó la periodicidad pues, con la simple realización de los comicios en la fecha programada originalmente, se aseguró –al menos en cuestión de tiempos- la continuidad de los comicios vecinales. Asimismo, el despliegue de maniobras que equilibraron una posible lucha regional entre caciques (equidad en el proceso, disposición de elementos de seguridad) así como la intromisión de los

partidos políticos (que *corporativizaron* las disputas haciéndolas más controlables) fueron los factores que auspiciaron la calma en la jornada electoral del cuatro de julio de 1999.

Del mismo modo, el órgano electoral capitalino aseguró a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigiló el cumplimiento de sus obligaciones. Así, el Instituto Electoral se encargó de proteger los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos referidos al voto, asociación y participación como observadores en el proceso electoral debido a las estrategias desplegadas para cada caso (campañas de difusión y registro de participantes las modalidades de integrante de planilla y observador electoral). En el mismo sentido, las obligaciones ciudadanas también fueron cubiertas -o al menos así lo intentaron- por el IEDF: capacitación, vigilancia, difusión.

En el caso del fortalecimiento del régimen de partidos políticos, éste fue un fin -establecido dentro del Código Electoral- que el Instituto cumplió, aún y cuando no debía de haberlo hecho en el proceso electoral vecinal. Es decir, a pesar de estar fundamentado en la norma electoral capitalina, el reforzamiento del régimen de partidos de partidos políticos no debía de haber sido contemplado en la elección de comités vecinales pues los lineamientos establecidos en dicha elección prohibían la participación de los organismos políticos en dicha jornada. A pesar de ello, los partidos políticos tuvieron una participación (prácticamente descarada) en tales comicios mediante intromisiones que iban desde la intervención de muchos de sus miembros en las planillas que competían por la conformación de los comités de cada unidad territorial hasta la distribución de recursos para las campañas. De esa forma, con la contradictoria anuencia del

Consejo General del IEDF a la participación de los partidos políticos en el proceso electoral vecinal, éstos fortalecieron sus bases en muchas de las unidades territoriales en las cuales se dividió el Distrito Federal, con lo que el régimen de partidos políticos, entendidos éstos como organismos que buscan el poder en términos democráticos, se fortaleció.

Con respecto a la participación de los partidos políticos en el proceso comicial vecinal, se puede hacer una lectura al respecto: las elecciones son el terreno propio de los partidos políticos, por tal motivo, casi como una lógica de la política, donde hay elecciones, hay partidos. En ese sentido, se podría explicar que este problema tiene su origen en la regulación de las elecciones vecinales, en donde se deberían de buscar mecanismos con los cuales se asegure la efectiva participación de los ciudadanos sin excluir del todo a los partidos políticos.

Con respecto a la contribución de la vida democrática, es posible afirmar que el Instituto Electoral cumplió con este fin de una manera aceptable pues, aunque organizó los comicios programados, eso no fue suficiente para que esa fórmula de representación tuviera el arraigo esperado. Si por democracia entendemos aquel sistema eminentemente político en el cual el acceso al poder (y por lo tanto, la representación) es legal, transparente y equitativo, entonces hablar de vida democrática no señala otra cosa que la reproducción de tal esquema. En ese sentido, el Instituto Electoral cumplió a medias con esta finalidad en las elecciones vecinales pues, por un lado, organizó en tiempo tales comicios pero, por otro lado, aunque su labor no es propiamente la de llevar a los ciudadanos a votar (pero sí influye en dicha participación con sus campañas de difusión), el escandaloso nivel de abstencionismo registrado pone en riesgo la continuidad del

comité vecinal como órgano de representación ciudadana. Así, la vida democrática en el Distrito Federal fue medianamente apoyada por el IEDF porque la organización de los comicios no se compensó con una participación ciudadana que augurará la continuidad de dicho órgano de representación.

De igual forma, el análisis de una institución pública no resulta completo únicamente con la comparación de sus fines establecidos en la norma fuente sino que también requiere de una revisión de su estructura, su función y su desenvolvimiento, es decir, de la legalidad, la legitimidad y el proceso administrativo.

La legalidad en el IEDF en su inicio y sus primeros comicios fue utilizada más en funciones políticas que normativas. Ésta se observó en tres elementos: en la estructura, en las resoluciones del Instituto y en las fuerzas reales de poder detrás de ella.

La estructura institucional del IEDF fue creada a semejanza de la del IFE pues se intentó recuperar la experiencia de una institución electoral que ha funcionado. No obstante, la estructura asentada para el encaramiento de los comicios vecinales –contemplada en el Código Electoral del Distrito Federal, libro tercero- fue incompleta pues no respetó su integridad: no se instalaron 24 órganos desconcentrados y el reporte de las mesas de casilla fue incongruente con las presentadas en la jornada electoral.

Por su parte, las resoluciones del Instituto en materia de su incumbencia fueron, en su mayoría, emitidas con mayores criterios políticos que legales, siendo el más claro ejemplo su descarada desatención a la participación partidaria en las

elecciones vecinales. Situación que trajo consigo reclamos e incredulidad a su apego de las normas.

En ese sentido, el análisis que tuvo como eje la revisión de las fuerzas políticas, fue sumamente ilustrativo de la legalidad en el Instituto: jaloneada, utilizada como medio para fines políticos y sojuzgada a las cuotas de poder de la capital. Así, se descubrió un PRD con anhelos de conservar el poder, un PRI con vehemencias por reconquistarlo y un PAN con tácticas negociadoras.

Por lo tanto, legalidad en el Instituto Electoral fue usada para –y por– intereses partidarios; es decir, en términos teóricos, no fue aplicada con estricta observancia a la norma.

Con respecto a la legitimidad alcanzada por el Instituto Electoral en su inicio, es posible afirmar que ésta, a pesar de varios entredichos en los que eventualmente sucumbió, se conservó luego de la realización de las elecciones vecinales. Así, tal fundamento político fue analizado a través de dos enfoques: legitimidad social y legitimidad política.

La legitimidad social –observada en los electores y en los columnistas– para el IEDF fue prolongadamente cauta pues en este rubro su funcionamiento fue evaluado con muchas dudas por parte de la sociedad. Al respecto, cabe recordar las innumerables muestras de desacuerdo –encauzadas en crítica– que este sector emitió en relación con el Instituto Electoral. De esa forma, la legitimidad social (elemento indispensable para fundamentar la continuidad del órgano electoral) fue, a pesar de las reservas, concedida pues se cuestionó la eficacia y eficiencia más nunca el monopolio de la función estatal.

En relación con la legitimidad política –pieza referida al poder público y por ende necesaria-, ésta fue otorgada al Instituto Electoral por parte del régimen político local más como empréstito que como estipendio. Gran parte de la continuidad de cualquier institución pública depende de la utilidad que ésta genere para el sistema político al cual le sirve. En ese sentido, un voto de confianza brindado por el régimen político es muestra inequívoca de la importancia funcional de esa institución para el sistema político, más no necesariamente de buenos frutos producidos por el organismo. Es en esta lógica en la cual se incrusta el tipo de legitimidad recibida por el Instituto Electoral del régimen político local pues, a pesar de los desastrosos resultados que en términos de participación ciudadana el IEDF recaudó en su primera elección, los poderes públicos locales le dieron un respaldo económico (que se puede traducir en político) con el cual iniciaron el siguiente periodo electoral, el del año 2000.

Al calce, resulta valioso destacar que los aires triunfalistas y las actitudes despreocupadas del Consejo General del Instituto Electoral fueron el fiel reflejo de la confianza (a veces con máscara de desfachatez) que este órgano le confirió al IEDF; con lo cual se emitió un sobrado voto de confianza al interior de la institución.

De esta forma, el apoyo –traducido en legitimidad- recaudado por el Instituto Electoral luego de las elecciones vecinales fue dubitativo en términos sociales y prestado en términos políticos pero, a final de cuentas y en estricto rigor, fue otorgado.

Finalmente, es un error metodológico estudiar a una institución- cualquiera que ésta sea- sin abordar su conducción y manejo, es decir, su proceso

administrativo. Así, se analizó el desenvolvimiento del Instituto Electoral a través de cada una de las etapas más comunes del proceso de administración: planear, programar, organizar, dirigir, controlar, y evaluar.

La planeación del Instituto Electoral en la ejecución de las elecciones vecinales fue impregnada de la urgencia pues el tiempo que mediaba entre su instalación y la realización de la jornada electoral era no mayor de medio año. En ese sentido, la planeación se caracterizó por la prontitud y celeridad de los objetivos y metas a establecer, que se condensaron en uno sólo: realizar las elecciones vecinales en tiempo y forma.

La programación del proceso electoral vecinal se refirió al puntual establecimiento de actividades para alcanzar metas y su integración con las fechas. En ese sentido, y en gran medida por la inercia de la planeación, la programación fue plenaria aunque se vio también golpeada por el oleaje de la premura que la escasez de tiempo le propinó.

La organización, por su parte, se refirió en su totalidad a la integración y coordinación de los recursos disponibles (humanos, materiales, tecnológicos, y de información) para el alcance de los objetivos. Así, tal reunión de medios se caracterizó por la impericia y precipitación, proporcionadas también en gran medida por el apremio en que se vio envuelto el proceso de elección de comités vecinales.

La dirección del proceso electoral se ejecutó en tres niveles distintos que, a pesar de su coordinación, no fueron similares en lo que a trabajo se refiere. Así, mientras el Consejo General se encargó de dictar las políticas y darle su seguimiento a nivel central, los Directores de los órganos desconcentrados

tuvieron que adecuar esos lineamientos dictados a la realidad que les tocaba vivir. En ese sentido, su labor fue sumamente desgastante, de grandes sacrificios, de mucho carácter y decisión ante situaciones no contempladas y las cuales requerían de su atención pronta. Ante ello, la dirección central fue impregnada de los mejores deseos pero la de los órganos desconcentrados fue indispensable pues se tradujo en resultados.

Por su parte, el control se fundamentó en diversos instrumentos establecidos para la observación, verificación y registro de las actividades llevadas a cabo. No obstante, instrumentos tales como la cuantificación de la capacitación y de la distribución del material sólo bastaron para formalizar una situación que, nuevamente en amplia medida por la estrechez de tiempo, fueron ineficientes para el íntegro alcance de los objetivos planeados. En ese sentido, el control sólo fue una etapa meramente formal y no una fase de apoyo al proceso administrativo.

Por último, la evaluación –que presumiblemente se realizó en dos fases- fue la cúspide de todo un proceso que en su desarrollo se vio constantemente obstaculizado. En consecuencia, la evaluación dada a conocer a la luz pública generó desconfianza e incredulidad pues ésta se enfocó más en lo conseguido que en lo malogrado, lo cual fue sumamente criticable. Sin embargo, es muy posible que la verdadera evaluación del proceso de elección de comités vecinales se haya realizado y conocido únicamente al interior del propio Instituto, con mayor sensatez y objetividad que triunfalismo y desparpajo. De esa forma, y sólo de esa forma, resulta ampliamente probable que esta etapa del proceso administrativo sea verdaderamente útil para el desenvolvimiento institucional del IEDF, es decir,

reconociendo lo desastroso, obstaculizado y complicado que fueron las elecciones vecinales.

De tal forma, es posible afirmar que el proceso administrativo que utilizó el Instituto Electoral para encarar el proceso electoral vecinal de 1999 fue un procedimiento lleno obstáculos, desafortunado, inexacto; del cual sólo se pueden rescatar dos cosas: la realización de las elecciones vecinales más en tiempo que en forma, y la experiencia para encarar el siguiente proceso electoral.

Como bien puede observarse, los resultados de las elecciones vecinales fueron bajos en términos de participación política y costosos en el aspecto económico, situación que propició críticas hacia el Instituto Electoral del Distrito Federal, el órgano que se encargó de la organización del proceso electoral vecinal y, en ese sentido, el organismo político que dio la cara frente a los resultados obtenidos<sup>148</sup>.

La participación ciudadana en las elecciones vecinales fue excesivamente baja (9.50% con respecto a la lista nominal) y los costos de operación fueron onerosos (\$136. 26 por cada voto emitido). Es indudable que se cometieron errores, propios de un proceso de organización electoral –sobre todo si es el primero de un organismo–, sin embargo es necesario entender los resultados a través de un análisis global.

---

<sup>148</sup>.- En la semana posterior al día de la jornada comicial vecinal, aparecieron, tanto en medios impresos como electrónicos, diversas declaraciones de, entre otros, funcionarios partidistas, asambleístas, funcionarios públicos, y hasta columnistas políticos quienes, luego del porcentaje de participación presentado, no sólo pedían la revisión de funciones del IEDF, sino también lo descalificaban.

Al respecto, se destacan diversos factores que pretenden contribuir en la reflexión y juicio de los resultados de las elecciones vecinales, los cuales han sido agrupados en dos ámbitos: externo e interno.

El nivel externo se refiere a las condiciones imperantes en el sistema político y que, en ese sentido, restringían el desempeño del IEDF con respecto a la organización de las elecciones vecinales.

1. Un primer elemento en este ámbito, que muy posiblemente sea de los más trascendentales al respecto, se refiere a los partidos políticos. Según los lineamientos establecidos por el IEDF, sobre los cuales se llevarían a cabo las elecciones vecinales, fijados el 17 de mayo de 1999, las planillas contendientes no podrían recibir ni utilizar donativos de partido político alguno ni utilizar su infraestructura para su difusión y campaña. Sin embargo, a pesar de lo indicado por el órgano electoral capitalino, los partidos políticos sí participaron en las elecciones vecinales<sup>149</sup>, al menos de manera clandestina. De esta forma, la participación de los partidos políticos debilitó el proceso vecinal en dos sentidos: 1) Concentrando la actividad proselitista a través sus operadores, los cuales se acercaban más al perfil del político profesional que al del ciudadano común, el cual veía rebasados sus esfuerzos por tácticas que no

---

<sup>149</sup> - Afirmación que, como ya se abordó, se sustenta en varios factores: 1) Fue un rumor ampliamente difundido tanto en medios de comunicación como en la vía pública; 2) Hubieron quejas al respecto, siendo la más difundida la presentada por el PRI en contra del PRD el 17 de junio de 1999 por presunto apoyo en el fotocopiado de propaganda de planillas en el recinto de la Asamblea Legislativa; 3) Las declaraciones personales de algunos líderes de planillas a los capacitadores electorales, al menos en la Demarcación de Iztapalapa, en donde se asumieron como integrantes de partidos políticos; 4) La evidente similitud en la propaganda de planillas pertenecientes a diversas unidades territoriales; y 5) El salto de algunos líderes de planilla que pasaron, al menos en la Demarcación de Iztapalapa, de la esfera de la representación vecinal al ámbito de la política (Asamblea Legislativa y Delegaciones Políticas). Elementos que si bien en términos jurídicos se muestran endebles, en términos políticos son congruentes con la lucha por el poder, en la cual los partidos políticos se encuentran inmersos.

sólo buscaban el voto vecinal sino que además pretendían tejer redes de apoyo locales para los futuros comicios políticos; y 2) Al no participar formalmente, los partidos políticos evidenciaron la complejidad en la organización de una sociedad civil amorfa y diferenciada; situación que impactó en la mentalidad del ciudadano común, el cual, al no sentirse plenamente identificado, no tuvo el vínculo necesario para integrarse al proceso o asistir a las urnas<sup>150</sup>.

2. Otro factor externo a considerar fue el jaloneo de las fuerzas políticas capitalinas (gobierno, partidos políticos, legisladores y grupos de presión), quienes, en su lucha por cuotas de poder, manosearon, desprestigiaron y debilitaron el proceso de elecciones vecinales. Los ejemplos sobran: la discusión sobre la posible postergación de la jornada electoral, las opiniones que dicho proceso recibió en su contra, y la lucha del IEDF por obtener recursos económicos que le permitieran encarar con fuerza el proceso vecinal, sólo por mencionar algunos.
3. Un factor que no debe soslayarse en la explicación de los resultados de la elección de Comités Vecinales, es el referido a las condiciones económico-sociales de la Ciudad de México. Según los datos expuestos con anterioridad, en el Distrito Federal la degradación económica y los efectos de desintegración social que son consecuencia de aquella, son aspectos que propician el desprecio hacia la actividad política. En ese sentido, la cultura política democrática se enfrentó a situaciones de pauperización económica y social de

---

<sup>150</sup> - Cfr. Octavio Rodríguez Araujo. "Lo social y lo político" en La Jornada, 08-07-1999, p. 6.

los capitalinos quienes en su mayoría, en lugar de entender a la actividad política como una oportunidad para encauzar su desarrollo, la consideran un obstáculo fatigante que prefieren omitir.

4. Asimismo, la historia de la estructura política del Distrito Federal es otra variable que merece ser considerada en la correcta evaluación del proceso electoral vecinal. De esta forma, con la supresión de los municipios en 1928 y los posteriores organismos vecinales –los cuales jamás establecieron un fuerte vínculo con la ciudadanía-, se asestó un certero golpe a la participación ciudadana pues ésta se fue diluyendo en figuras representativas que no sólo eran poco efectivas y onerosas para la participación sino que además se fue acumulando una falta de credibilidad en los órganos de representación.
5. Finalmente, existe una pieza indispensable para comprender el resultado de las elecciones vecinales: la figura de Comité Vecinal. Al respecto, es menester recordar que son órganos que tienen la función de relacionar a los habitantes con los órganos político administrativos de las delegaciones para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas; es decir, que no tienen ninguna posibilidad real de influencia en las decisiones del gobierno, con lo cual, más que aglutinar a los ciudadanos, se les dispersa al convertirlos en mecanismos de legitimación antes que de decisión.

El nivel interno, por su parte, se refiere al desempeño del IEDF en la organización y realización de las elecciones vecinales. Para tal efecto, es posible destacar tres elementos sobresalientes.

- 1 El primero de los factores internos a considerar es el tiempo. Al respecto, cabe señalar que el órgano electoral capitalino tuvo, en términos formales, seis

meses para administrar dicho proceso, tiempo contado a partir de la designación de los integrantes de su Consejo General (14 de enero de 1999). No obstante, la integración del IEDF –la cual por cierto nunca se logró de forma correcta en el proceso electoral- no se consiguió inmediatamente pues tuvo que solventar obstáculos que dificultaban su cometido: instalaciones, personal y organización interna. Por lo que, entre la realización de las elecciones vecinales y la integración del IEDF, hubo un tiempo extremadamente corto.

2. El segundo de los elementos se refiere al recurso económico. En este rubro, el IEDF se enfrentó a uno de los asuntos más difíciles y complejos de la organización electoral vecinal pues consideró que la cantidad originalmente otorgada (78 millones de pesos) resultaba insuficiente, razón por la cual a mediados del mes de abril solicitó una ampliación presupuestal (correspondiente a 216 millones de pesos, de los cuales sólo se ocuparían 68 millones para las elecciones vecinales), de la que sólo obtuvo 64 millones de pesos y apoyos logísticos del Gobierno del Distrito Federal. Por tal motivo, el IEDF contó con recursos económicos limitados para la realización de las elecciones vecinales, factor que entorpeció el desarrollo del proceso según lo había planteado el órgano electoral; por ejemplo, sólo pudo instalar 16 órganos distritales (de un total de 40 contemplados) y, en el caso de la difusión, el IEDF sólo pudo destinar 35 millones, que representaba la cuarta parte de lo originalmente planeado.
3. Finalmente, como colofón a los elementos atrás abordados, es necesario destacar que la organización de las elecciones vecinales fue una tarea de gran magnitud pues el IEDF tuvo que dividir su esfuerzo en mil 313 procesos (uno

por cada Comité Vecinal), situación que se complica al agregársele los factores de la estrechez de tiempo y recursos, con lo que es posible afirmar que las elecciones vecinales fueron para el IEDF una labor titánica.

En tal sentido, puede decirse que el IEDF cumplió en términos formales con lo estipulado en la normatividad, en el sentido de realizar la elección de los Comités Vecinales en tiempo y forma. Cometido que llevo a cabo más con ahínco que por estructura, experiencia o apoyo pues tenía en contra factores externos e internos: lucha por el poder, condiciones económicas en la ciudad, experiencia desgastada en términos de representación vecinal, y escasez económica y temporal, sólo por mencionar algunos. Sin embargo, los comicios se realizaron, con lo que el IEDF se benefició, a pesar del atenuante de la baja asistencia a las urnas, en términos de legitimidad aunque se conllevó un riesgo en términos de participación democrática.

Para perfeccionar la participación ciudadana con respecto a la representación vecinal, debe considerarse lo siguiente:

- La participación política ciudadana en el Distrito Federal requiere de un análisis que revise la pertinencia de sus mecanismos y las condiciones sociales, económicas, culturales y hasta políticas que la confrontan;
- Para lo anterior, necesariamente debe de ponerse en discusión la congruencia de los Comités Vecinales como figura de representación vecinal frente a las características específicas de los ciudadanos capitalinos;

- Asimismo, también debe de discutirse la participación de los partidos políticos en dicho proceso, así como la utilidad de los demás instrumentos contemplados en la LPCDF, la creación de otros que tal vez tengan cabida a nivel delegacional, y el incentivo e inclusión de formas propias que la ciudadanía adopta para la solución de los conflictos comunales;
- Finalmente, luego de una necesaria discusión, reflexión y reformulación de los instrumentos de participación ciudadana y representación vecinal, se debe de establecer puntualmente las funciones del IEDF como organizador de los procedimientos de participación ciudadana, de manera tal que sea un verdadero coadyuvante.

Con respecto a la creación del órgano electoral capitalino, ésta se enmarca dentro de un proceso de reforma política del Distrito Federal caracterizado por una apertura de espacios dentro del gobierno de la capital así como de los canales de participación ciudadana. Así, con ese proceso se logra evidenciar una *democratización* de las instituciones políticas del Distrito Federal tal y como ha sido dictada por los grandes centros de poder económico mundial (entre otros, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio), es decir, como una *transparentación* en el acceso a los medios instrumentales del Estado, o sea, el gobierno.

Así, esa *democratización* adecuada a los intereses económicos de los grupos influyentes, responde a una afanosa búsqueda de legitimidad política de un sistema económico –fundamentado en el capital- que a escala mundial se ha implantado de manera terrible y mortal para la mayoría de la población puesto que ha traído consigo pauperización, crisis, estancamiento, degradación, miseria y

caos. Ante ello, se ha evidenciado la necesidad imperiosa de legitimar dicho sistema a los ojos de la población en conjunto. De esta forma, se ha utilizado a la democracia como elemento político-ideológico de legitimación en el proceso de globalización debido a cinco piezas esenciales: 1) otorga aceptación a las decisiones favorables al capital pues son tomadas por gobernantes elegidos de forma transparente; 2) mitiga la confrontación de clases pues se homogeniza con la categoría de *demos*; 3) favorece la convivencia de grupos políticos; 4) racionaliza la búsqueda, ejercicio y pérdida del poder, con lo que se evitan desequilibrios políticos; y 5) es reproductor de valores de mercado, tales como competencia, negociación, pérdida, ganancia, oferta, demanda, entre otros.

Asimismo, la implantación de la democracia ha sido apoyada por una intempestiva irrupción de la sociedad civil, la cual ha luchado por la emancipación de sus derechos, entre los que se encuentran el de participar en la conformación de su gobierno. Con lo cual, el establecimiento de la democracia ha tenido una fuerza bidireccional: de parte del sistema económico y de parte de la sociedad civil junto con los partidos políticos.

Es en esta lógica (la de la legitimación, la racionalización y la reducción de las incertidumbres políticas), en la cual se incrusta el proceso de democratización acaecido a nivel mundial y del cual México, y su ciudad capital, no pueden abstraerse. Ignacio Ramonet –el Director de Le Monde Diplomatique– lo explica magistralmente:

La dinámica dominante en este fin de siglo es la de la mundialización de la economía. Se basa en la ideología del <<pensamiento único>>, que ha decretado que a partir de ahora sólo es posible una determinada política económica, y que únicamente los criterios del

mercado y del neoliberalismo (competitividad, productividad, librecambio, rentabilidad, etc.) permiten a una sociedad sobrevivir en un planeta convertido en la jungla de la competencia (.)

Cada cual constata que, por ejemplo en economía, los equilibrios globales dependen menos de voluntades firmes y de decisiones centrales que de mecanismos de regulación extremadamente delicados, determinados con frecuencia por lo que se denomina <<mercado global>> y por las lógicas de la mundialización. En resumen, muchas de las decisiones se toman a ciegas y los dirigentes políticos gestionan a tientas. (...)

Sin duda por esta razón, porque los políticos consienten ya someterse a la dominación de lo económico y a la dictadura de los mercados financieros, el régimen democrático se extiende sin trabas a través del planeta. (...)

Democracia rima con desmantelamiento del sector estatal, con privatizaciones, con enriquecimiento de una pequeña casta de privilegiados, etc. Todo se sacrifica (y, en primer lugar, el bienestar del pueblo) a los imperativos de la economía financiera<sup>151</sup>.

De esta forma, es posible establecer las siguientes conclusiones:

- 1 La instauración de la democracia en el Distrito Federal, trasfondo de la reforma política, responde tanto a los procesos mundiales de legitimación como a una irremplazable necesidad de apertura para una sociedad civil y grupos políticos cada vez más demandantes.
- 2 La instalación del Instituto Electoral del Distrito Federal representa un factor esencial para el desarrollo y cumplimiento de objetivos de la democracia en la capital del país, pues es un organismo autónomo que tiene la potestad de organizar los procedimientos electorales, es decir, el instrumento de la democracia a la que se ha aludido.

---

<sup>151</sup>.- Cfr Ignacio Ramonet. Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo. Temas de debate. Madrid, Cuarta edición, abril 1999

## ANEXOS

### Algunas cifras sobre el proceso de globalización\*

RUBRO	CANTIDAD
Empresas Multinacionales en el planeta durante la década de los setenta	Alrededor de 200
Empresas multinacionales en el planeta a finales de los noventa	40,000
Cifra global de negocios de las 200 principales empresas del planeta a finales de los noventa	¼ de la actividad económica mundial
Número de asalariados que esas empresas emplean y porcentaje de la mano de obra del mundo	18,8 millones de asalariados, que representan menos del 0,75 por ciento de la mano de obra del mundo
Porcentaje de control de la producción agrícola e industrial mundial de las 200 mayores empresas multinacionales en 1998	80%
Porcentaje de control de los servicios e intercambios comerciales en el mundo de las 200 mayores empresas multinacionales en 1998	70%
Porcentaje del mercado que controlaban las diez más grandes empresas de telecomunicaciones en 1998	86%
Porcentaje de recursos que dispone la parte más rica de la población en el mundo	80%
Porcentaje de recursos que dispone la parte más pobre de la población en el mundo	0,5%

\* Fuentes: Ignacio Ramonet. Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo. Temas de debate. Madrid. Cuarta edición, abril 1999. Enriquez Pérez, Isaac. Globalización y privatización: Dos procesos de desnacionalización. EN <http://www.rcci.net/globalizacion/2001/fg173.htm> Consultada el 13 de Julio de 2001. Soler, Fernando. Mundialización, globalización y sistema capitalista. Departamento de Filosofía, Universidad de Valencia. EN <http://www.rcci.net/globalizacion/2001/fg155.htm> Consultada el 13 de julio de 2001.

Número de personas en el mundo que sufrían de hambre en 1998	Mil millones
Número de personas que en 1998 se ubicaban en los niveles de pobreza	1, 200 millones
Personas en el mundo que viven con un dólar, o menos, al día en el 2000	1, 600 millones
Porcentaje que representa la fortuna de las 358 personas más ricas del mundo con respecto al ingreso anual del 45 por ciento de los habitantes más pobres, es decir, 2,600 millones de personas	45%
Porcentaje de valor que representó la suma de las transacciones en los mercados monetarios y financieros con respecto a los intercambios comerciales internacionales en 1998	334%
Aumento de inversiones financieras alrededor del mundo	50%
Cantidad de dinero en dólares que fue juntada por organismos internacionales como ayuda a México para superar los estragos de la crisis de 1994.	50,000 millones de dólares.
Número de entidades del sector público que desaparecieron durante el sexenio de Miguel de la Madrid	743
Empresas públicas que se desincorporaron durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari	191
Porcentaje de disminución del poder adquisitivo en México entre 1981 y 1992	66%

**Resultados electorales en el Distrito Federal  
1988-1997\***

Distrito Federal, resultados para elecciones presidenciales 1988 y 1994 y de Jefe de Gobierno

RUBRO/AÑO	1988	%	1994	%	1997	%
Padrón	5,095,462		5,362,760		5,889,985	
Votos	2,875,545	56.43	4,297,919	80.14	3,851,265	65.39
PAN	639,081	22.22	1,169,389	27.21	602,927	15.27
PRI	791,531	27.53	1,867,897	43.46	990,234	25.08
PSUM/PRD	193,979	6.75	899,246	20.92	1,861,444	47.14

Distrito Federal, elección de Diputados Federales de Mayoría Relativa 1988-1997.

RUBRO/AÑO	1988	%	1991	%	1994	%	1997	%
Padrón	5,095,462		4,511,172		5,362,760		5,889,985	
Votos	2,781,322	54.58	3,279,450	72.70	4,301,720	80.21	3,861,422	65.56
PAN	677,769	24.37	653,005	19.91	1,177,257	27.37	696,777	18.04
PRI	768,008	27.61	1,518,475	46.30	1,747,375	40.62	912,259	23.62
PSUM/PRD	244,329	8.78	394,887	12.04	920,463	21.40	1,751,786	45.37

Distrito Federal, elecciones para la Asamblea de 1988 a 1997.

RUBRO/AÑO	1988	%	1991	%	1994	%	1997	%
Padrón	4,779,964		5,095,462		5,362,760		5,889,985	
Votos	2,917,458	61.04	3,239,356	63.57	4,299,425	80.17	3,851,265	65.39
PAN	678,789	23.27	637,241	19.67	1,164,871	27.09	695,832	17.62
PRI	767,944	26.32	1,479,966	45.69	1,744,789	40.58	908,424	23.01
PRD	245,496	8.41	390,364	12.05	910,969	21.19	1,740,990	44.09

\* Fuente: *Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal* en Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés (Coord.) **La geografía del poder y las elecciones en México**. Instituto Federal Electoral-Plaza y Valdés Editores. Primera edición, diciembre de 2000. Pp. 39-94

**Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral del  
Distrito Federal  
Curriculas**

- **Javier Santiago Castillo.** Nació en la Ciudad de México en 1959. El grado de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública lo obtuvo con mención honorífica en 1986, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Está especializado en temas electorales, entre los cursos y diplomados que ha tomado están “Actualización en Estudios Electorales” en la UAM Iztapalapa y “Financiamiento de los Partidos Políticos” tomado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Catedrático, de diversas disciplinas en la UAM Iztapalapa desde 1990, ha recibido diversos reconocimientos en su trayectoria académica, entre ellos podemos mencionar el de Estímulos a la Docencia e Investigación otorgado de 1991 a 1997 y en 1998 el Estímulo a la Trayectoria Académica sobresaliente en la UAM Iztapalapa. Ha sido Coordinador en diversos Diplomados en Estudios Electorales y de un Seminario Panorama Electoral Mexicano, fue responsable del Centro de Estadística y Documentación Electoral y miembro titular de la Comisión Dictaminadora Divisional de Ciencias Sociales y Humanidades en esa Universidad. Publicó el libro **El PMT, la difícil historia**, también ha publicado diversos artículos en materia electoral, entre ellos, “Tres años de elecciones”, en las **Políticas Salinistas: balance a mitad del sexenio (1998-1991)**. Perteneció al Consejo Editorial de la revista **El Cotidiano** de la UAM Azcapotzalco y fue articulista del diario **El Universal**. De 1991 a 1994, fue Consejero Ciudadano del Distrito Federal y Consejero Electoral suplente del Consejo General del Distrito Federal. Durante el proceso electoral de 1997 fue asesor del Consejero Electoral Mauricio Merino Huerta.

- Emilio Álvarez Icaza Longoria. Nació en la Ciudad de México en 1965; obtuvo en la UNAM con mención honorífica el grado de Licenciado en Sociología. Es Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede México). Tiene un Diplomado en Diseño y Análisis de la Comunicación Política por la Universidad Iberoamericana. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran la coautoría con Raquel Escobar Pastor quienes publicaron “Apuntes sobre la Observación Electoral en México” en el **Boletín Electoral Latinoamericano en 1997**. Publicó también en **Red Latinoamericana y del Caribe de Organismos y Centros Ecuménicos** Managua, Nicaragua “Los movimientos sociales en México, en la década de los noventas” en 1995. Tiene experiencia en la docencia e investigación en diversas instituciones como la UNAM, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad Iberoamericana (Santa Fe), Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (Sierra Norte de Puebla) y la Fundación Javier Barros Sierra. Por más de 10 años ha trabajado en organización electoral. Es miembro fundador, en 1994, de Alianza Cívica e integrante de su Coordinación Nacional. En ese mismo año fue responsable en la Secretaría Ejecutiva de organizar la Red Nacional de Observadores; además participó en la conducción de proyectos de Educación Ciudadana y Observación Electoral. Desde enero de 1996 a la fecha, es integrante de la Coordinación de Alianza Cívica; en 1997 coordina observación electoral y el conteo rápido elaborado por Alianza Cívica para las elecciones federales del mismo año; participa en el diseño del proyecto para el Fondo de apoyo a la Observación Electoral del IFE. En numerosas ocasiones ha sido ponente internacional, entre sus participaciones más recientes podemos mencionar la que se llevó a cabo en Antigua, Guatemala en 1997, en el II Simposio Iberoamericano “Partidos Políticos, Sociedad Civil y Medios de

Comunicación en la Transición”. En 1998, asiste como panelista a la Conferencia “coaliciones civiles binacionales en Estados Unidos y México: balance y perspectivas.” Conoce el Programa “Kids Voating Program” para la educación electoral de los niños de la Unión Americana.

- Eduardo R. Huchim May. Nació en Mérida, Yucatán, 1945. Su carrera ha sido fundamentalmente periodística; ésta se inicia en 1996 como reportero del **Diario de Yucatán** del cual fue Jefe de Redacción en los años 70’s. En 1981 se incorporó a la Mesa de Redacción del **Uno más uno** y en 1989 se suma al diario **La Jornada** siendo Coordinador de Edición hasta junio de 1996. Ha colaborado regularmente en el **Diario de Yucatán** y en diversas revistas, tales como **Expansión** y **Equis**. Durante la década de los ochenta se desempeñó como Jefe de Redacción de la revista **Razones** y funda la revista **Omnia** de la que posteriormente fue Director. Ha publicado constantemente, en 1993 lo hizo con la editorial Nueva Imagen con el libro **TLC hacia un país distinto**, un año después en la misma casa editorial publica **México 1994: la rebelión y el magnicidio**. En 1995 publicó **Engaño Mayor** en la editorial Grijalbo; en el 96 pronosticó en el libro **El sistema se cae**, la desaparición del sistema de partido o de Estado hegemónico. Su novela **Las Conjuradas**, de Grijalbo se publicó en 1997. **Las nuevas elecciones** fue publicado por Plaza&Janes. Durante el proceso electoral de 1997 fungió como Consejero Electoral en el Distrito local 19 del IFE en el Distrito Federal y durante el mismo proceso fue asesor en Medios de Comunicación de los Consejeros del Consejo General del IFE.
- Rubén Jesús Lara León. Nació en Mérida, Yucatán en 1952. Tiene el grado de Licenciatura en Administración de Empresas otorgado por la UNAM. En materia electoral, ha dictado conferencias y publicado artículos y ensayos tanto

en México como en el extranjero. Ha coordinado Diplomados especializados en asuntos electorales en el ITAM y en el INAP. Sus responsabilidades en el ámbito académico, por mencionar algunas, son la de Asesor Legal del Abogado General de la UNAM de 1978 a 1981 y de 1991 a 1992. Fue Secretario Académico de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Xochimilco de 1976 a 1978 y profesor asociado "A" de tiempo completo en la misma Universidad de 1974 a 1982. En Administración Pública se ha desempeñado como Secretario General de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo de 1984 a 1985; fue Director General de Personal y Relaciones Laborales en la Secretaría de Educación Pública de 1985 a 1991. En el IFE fue Director de Información y Estadística Electoral en 1991 y Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del 92 al 98.

- Rosa María Mirón Lince. Es Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en la misma casa de estudios obtuvo el grado de Maestra en Ciencia Política; es candidata al doctorado, también en la UNAM. Fue colaboradora del periódico La Crónica de hoy, de 1996 a la fecha. Entre sus publicaciones más recientes están "Reforma política y gobierno en el Distrito Federal" publicado en La Agenda de la Transición, en 1998; "Partidos Políticos, financiamiento y reforma", en Partidos y Elecciones, publicado en 1997. "Conversando con Giuseppe Di Palma", en Ideas Políticas publicado en 1992. En materia electoral, participó en el programa de radio "Voces de la Democracia", transmitido por Radio UNAM en 1997. En numerosas ocasiones ha participado en conferencias relacionadas con el análisis electoral, en la Fundación Colosio presentó en 1998 "La participación de los ciudadanos y los partidos políticos en los procesos electorales", en 1998. En Zacatecas participó en el IX Encuentro Nacional de

Investigadores de Temas Electorales en 1997, presentando la conferencia "Reforma electoral y voto en el Distrito Federal". De igual forma, tradujo del inglés "Facilitando la Democracia en América Latina: algunas reflexiones sobre la importancia de la Teoría social crítica y el caso de México" de Diane Davis, publicado por Miguel Ángel Porrúa y Cambio XXI en 1993; y "Espacio político neutralizado y nueva representación" de Toni Negri y Jean Marie Vincent en 1991. Ha sido responsable de diversos proyectos de investigación, entre ellos, "El PRI. Ajustes internos y Estrategias políticas 1994-1997"; y "El fenómeno de la pobreza y su desarrollo a partir de la dinámica sistémica." Aplicación de la propuesta teórica de Niklas Luhmann al estudio de la pobreza urbana. Fue Consejera Electoral Propietaria en el Consejo Local del IFE en el Distrito Federal durante los comicios de 1997.

- Rodrigo Alfonso Morales Manzanares. Nació en la Ciudad de México en 1959. Realizó estudios de Economía, en la Facultad de Economía de la UNAM. En 1986 tomó un curso de Actualización en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). En Santiago de Chile tomó el Curso Internacional de Desarrollo, Planificación económica y Social (ILPES) en 1988. Colaboró semanalmente de 1989 a 1998 en el periódico La Jornada; ha publicado ensayos sobre temas electorales y política en revistas como Nexos, Este país, Voz y voto y Expansión. Entre sus publicaciones más recientes en materia electoral están "La sociedad civil y las elecciones en México: observadores e interventores" en La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994 publicado en 1995; "La organización de las elecciones. Problemas y proyectos de solución" publicación del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM en 1994; y "Campañas electorales, su costo y duración" en el Foro para la reforma electoral. IFE

1993.. Fue fundador y consultor de Prospectiva Económica y Social, S.C. de 1986 a 1992. Coordinó el área de Sociedad y Política en el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional (CEPNA) de 1991 al 93. Formó parte del Grupo de Economistas y Asociados S.C. (GEA) como socio-consultor político de 1995 a enero de 1999. Formó parte de la Comisión de Especialistas que estudió las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero del IFE de 1998.

- Leonardo Antonio Valdés Zurita. Es licenciado en Economía por la Universidad Anáhuac. En el Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México, obtuvo el grado de Doctor en Ciencias Sociales con la especialidad en Sociología. Es profesor titular "C" de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la UAM Iztapalapa. Imparte diversos cursos en los Programas de Licenciatura en Ciencia Política y de Maestría y Doctorado en Estudios Sociales y en el Diplomado Universitario en Estudios Electorales. Es responsable del Centro de Estadística y Documentación Electoral. Entre 1991 y 1992 fue profesor visitante en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Connecticut, Estados Unidos. Sus publicaciones incluyen cinco libros colectivos sobre temas políticos y electorales; ha publicado artículos de investigación y divulgación. Algunos de sus trabajos se han publicado en Estados Unidos, Brasil, Uruguay y la Gran Bretaña; ha presentado ponencias en eventos nacionales e internacionales. Es miembro activo de diversas Asociaciones como la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, la Latin American Studies Association o The Academy of Political Science. Es Consejero Electoral suplente del Consejo General del IFE, desde 1996; fue Director Ejecutivo de Organización Electoral del IFE de 1996 a 1998. Fue miembro de la Comisión de Especialistas que estudiaron las modalidades del

## **La estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal.**

### **Niveles y atribuciones según el Código Electoral del Distrito Federal**

#### **a) Consejo General.**

El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Distrito Federal. Se integra por un Consejero Presidente, seis Consejeros Electorales con derecho a voz y voto, un secretario y representantes de los Partidos Políticos con derecho a voz.

El Consejero Presidente, los seis Consejeros Electorales y tres Consejeros Electorales suplentes generales son nombrados, de entre las propuestas que formulen los Grupos Parlamentarios, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales propietarios y suplentes durarán en su cargo siete años improrrogables.

Los requisitos para ser designado Consejero Electoral son : a) ser mexicano por nacimiento y ciudadano del Distrito Federal en pleno goce de sus derechos; b) estar inscrito en el registro estatal de electores y tener credencial para votar con fotografía; c) tener más de treinta años de edad; d) poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral; e) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de la libertad; f) haber residido en el Distrito Federal durante los últimos tres años; g) no desempeñar ni haberlo hecho el cargo de dirección de un Partido Político, en los últimos cinco años; h) no haber sido registrado como candidato a cargo de elección popular o haberlo ocupado en los últimos cinco años; i) no ser ministro de culto religioso; y, j) no ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, SubSecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, ni Secretario de

Gobierno o cualquier otro cargo de dirección en los poderes públicos de la federación, de los estados u órganos de Gobierno del Distrito Federal, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.

Los Consejeros Electorales recibirán una retribución similar a la que reciban los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Durante los siete años que dura su encargo, los Consejeros no podrán tener algún otro empleo, cargo o Comisión con excepción de aquellos que desempeñe de forma honoraria o que no implique dependencia económica. Deberán, asimismo, desempeñar su función con autonomía y probidad, sin utilizar en beneficio propio o de terceros la información confidencial de que dispongan, sujetándose al régimen de responsabilidades establecidos en la Ley de la materia.

Para su representación en el Consejo General, cada Partido Político con participación en el proceso electoral designará un representante propietario y un suplente. Los Partidos Políticos podrán cambiar en cada momento a su representante siempre y cuando le informen de ello al Consejero Presidente.

El Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Distrito Federal realiza las funciones de la Secretaría del Consejo General y asistirá a las sesiones con voz, pero sin voto. Además de reunir los requisitos que se exigen para ser Consejero Electoral, deberá de contar con título de licenciado en derecho por lo menos con tres años de antigüedad a la fecha del nombramiento, durará en su cargo siete años.

Las atribuciones del Consejo General son: I) Expedir los reglamentos interiores y circulares necesarios para el buen funcionamiento del Instituto, así como el Estatuto que regule el Servicio Profesional Electoral; II) Fijar las políticas y los programas generales del Instituto y aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas y demás órganos del Instituto con base en las necesidades del servicio

y los recursos presupuestales autorizados, así como conocer los informes trimestrales y anual que le rindan las Direcciones Ejecutivas; III) Aprobar anualmente el proyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo General y remitirlo una vez aprobado, al Jefe de Gobierno para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de egresos del Distrito Federal; IV) Integrar el Registro de Electores del Distrito Federal y determinar los lineamientos para su funcionamiento; V) Determinar la división del territorio del Distrito Federal en distritos electorales uninominales, y fijar dentro de cada uno de los Distritos Electorales el domicilio que les servirá de cabecera, de acuerdo a los criterios establecidos en este Código; VI) Designar, o en su caso remover al Secretario Ejecutivo, conforme a la propuesta que presente su Consejero Presidente; VII) Designar, o en su caso remover a los Directores Ejecutivos del Instituto así como designar a los Directores Ejecutivos Distritales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente el Consejero Presidente; VIII) Designar, o en su caso remover a los Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los Consejos Distritales, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo General, de entre las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del propio Consejo General; IX) Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus Comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles; X) Investigar por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de las asociaciones políticas o en los procesos electorales, o de participación ciudadana; XI) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en el Código Electoral del Distrito Federal; XII) Resolver los medios de impugnación que le competan en los términos del

Código Electoral del Distrito Federal; XIII) Recibir las solicitudes de registro y resolver, en los términos del Código Electoral del Distrito Federal, el otorgamiento del registro de las Agrupaciones Políticas locales, así como sobre la pérdida del mismo y emitir la declaratoria correspondiente; XIV) Resolver sobre los convenios de fusión de Agrupaciones Políticas locales, frentes de Asociaciones Políticas, coalición de partidos políticos y candidatura común que se celebren; XV) Vigilar que las actividades y prerrogativas de los partidos políticos se desarrollen con apego al Código Electoral del Distrito Federal y cumplan las obligaciones a que están sujetos; XVI) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los Partidos Políticos o coaliciones en los términos del Código Electoral del Distrito Federal; XVII) Registrar las candidaturas a Jefe de Gobierno y las listas de candidatos a Diputados de representación proporcional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; XVIII) Registrar supletoriamente las candidaturas a Diputados por el principio de mayoría relativa y Jefes Delegacionales; XIX) Aprobar el modelo y los formatos de la documentación y papelería electoral; XX) Determinar los topes máximos de gastos de campaña que se pueden erogar en las elecciones de Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Jefes Delegacionales de conformidad con el Código Electoral del Distrito Federal; XXI) Autorizar la celebración de convenios de apoyo y colaboración con las autoridades federales electorales competentes, en materia de catálogo general de electores, padrón electoral, seccionamiento, listas nominales de electores y cualquier otra medida que tienda al logro de los fines del Instituto; XXII) Efectuar el cómputo total de la elección de Jefe de Gobierno, de la elección de Diputados electos según el principio de representación proporcional, así como otorgar las constancias respectivas, informando de ello a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de los medios de impugnación interpuestos en los términos del Código Electoral del Distrito Federal; XXIII)

Efectuar el cómputo total de los procesos de participación ciudadana en el ámbito del Distrito Federal, en los términos que determine el Consejo General y las leyes aplicables, y realizar la declaratoria respectiva; XXIV) Acordar la realización de estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales al día de la jornada electoral. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los Consejeros Electorales y representantes de los Partidos Políticos acreditados ante los Consejos del Instituto; XXV) Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal propuestas de reforma en materia electoral; y XXVI) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en el Código Electoral del Distrito Federal.

El Presidente del Consejo General tiene las siguientes atribuciones: a) velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto Electoral del Distrito Federal; b) establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, órganos del Gobierno del Distrito Federal y con otras entidades federativas, para lograr su apoyo y colaboración, en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando esto sea necesario para el cumplimiento de los fines y atribuciones del Instituto; c) convocar y conducir las sesiones del Consejo General y declarar el quórum; d) vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo; e) informar oportunamente a la Asamblea Legislativa, las vacantes que se originen entre los Consejeros Electorales del Consejo General, para los efectos de sus correspondientes sustituciones; f) proponer al Consejo el nombramiento de los Directores Ejecutivos del Instituto Electoral del Distrito Federal, así como del Secretario Ejecutivo; g) firmar, junto con el Secretario Ejecutivo, todos los acuerdos, certificaciones y resoluciones que emita el Consejo General; h) ordenar la publicación en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal de los acuerdos o resoluciones que establezca el Código Electoral y los

que determine el Consejo General; i) remitir a la Asamblea Legislativa las observaciones que estime conducentes para la reforma del Código Electoral del Distrito Federal; j) proponer anualmente al Consejo General el proyecto de presupuesto del Instituto Electoral del Distrito Federal para su aprobación; k) remitir al Jefe de Gobierno el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General; l) recibir de los Partidos Políticos las solicitudes de registro de candidatos, cuyo registro corresponda hacer al Consejo General; m) coordinar con el Secretario Ejecutivo los trabajos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto e informar al respecto al Consejo General; n) dar a conocer la estadística electoral por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral; o) convenir con las autoridades competentes el intercambio de información, asesoría y documentos de carácter electoral; y, p) proponer al Consejo General para su aprobación, las políticas y programas generales del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Con respecto a los Consejeros Electorales, las atribuciones que les establece el Código Electoral del Distrito Federal son las siguientes: a) cumplir y velar por el cumplimiento de los fines, atribuciones y acuerdos del Instituto Electoral del Distrito Federal; b) participar en las sesiones del Consejo General e integrar las Comisiones del mismo; c) contar con el apoyo y colaboración de las instancias técnicas y ejecutivas, de acuerdo a sus actividades en el Consejo General y sus Comisiones; y d) realizar propuestas al Consejo General para su conocimiento y resolución, en el marco de atribuciones del mismo y de acuerdo con las disposiciones reglamentarias y legales aplicables;

Con respecto a las sesiones del Consejo General, éste deberá de efectuar las sesiones ordinarias previa convocatoria del Consejero Presidente expedida cuando menos con setenta y dos horas de anticipación y, en el caso de las extraordinarias con veinticuatro horas de anticipación. Es condición indispensable

que estén presentes la mayoría de los integrantes del Consejo General para que éste pueda sesionar. En el caso de la preparación del proceso electoral, el Consejo General se reunirá dentro de la primera semana del mes de enero del año electoral. A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Consejo General sesionará por lo menos una vez al mes. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes (hay casos en los que el Código Electoral del Distrito Federal señala que se necesita de mayoría calificada) y en caso de empate el Consejero Presidente tendrá voto de calidad. Posteriormente, el Consejo General ordenará la publicación en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal de los acuerdos y resoluciones de carácter general que pronuncie y de aquellos que así lo determine. Cuando el tratamiento de asuntos así lo amerite, el Consejo General podrá solicitar y requerir la intervención de los Directores Ejecutivos del Instituto Electoral del Distrito Federal autorizarse la participación de invitados, con derecho a voz pero sin voto.

Para el adecuado desempeño de sus atribuciones y para la cabal supervisión del desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, el Código Electoral del Distrito Federal prevé que el Consejo General contará con Comisiones Permanentes que auxiliarán al Consejo General en lo relativo a su área de actividades; asimismo, el Consejo General podrá integrar las Comisiones provisionales que considere necesarias para tareas específicas. El Secretario Ejecutivo del Instituto y los Directores Ejecutivos deberán prestar el apoyo que las Comisiones les soliciten. De igual forma, el Consejo General, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del Instituto, podrá crear comités técnicos especiales para actividades o programas específicos, en que requiera del auxilio o asesoría técnico científica de especialistas en las materias en que así lo estime conveniente.

En todos los casos, las Comisiones deberán presentar un informe, dictamen o proyecto de resolución, según el caso.

Las Comisiones permanentes se integrarán exclusivamente por Consejeros Electorales, los Directores Ejecutivos concurrirán a las sesiones cuando la propia Comisión así lo requiera.

Las Comisiones Permanentes y el Consejero Electoral a cargo de ella se desglosa a continuación<sup>152</sup>.

COMISIÓN	CONSEJERO ELECTORAL A CARGO
ASOCIACIONES POLÍTICAS	EDUARDO R. HUCHIM MAY
FISCALIZACIÓN	EDUARDO R. HUCHIM MAY
ADMINISTRACIÓN Y SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL	RUBÉN LARA LEÓN
REGISTRO DE ELECTORES DEL DISTRITO FEDERAL	RODRIGO ALFONSO MORALES MANZANARES
CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA	EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA
ORGANIZACIÓN ELECTORAL	LEONARDO ANTONIO VALDÉS ZURITA

<sup>152</sup> .-“Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se integran las Comisiones Permanentes del Consejo General de: Asociaciones Políticas, Administración y del Servicio Profesional Electoral, del Registro de Electores del Distrito Federal, Capacitación Electoral y Educación Cívica y Organización Electoral” en Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal #31, novena época. 10 de marzo de 1999., p. 2

Cabe señalar que el 29 de julio de 1999 el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal aprobó por unanimidad de votos la creación de la Comisión Provisional de Planeación Institucional y como su presidenta a la Consejera Electoral, Rosa María Mirón Lince.

Las atribuciones de cada una de las Comisiones Permanentes se señalan en el Código Electoral del Distrito Federal y son las siguientes:

- ◆ Asociaciones Políticas.- Auxiliar al Consejo General en lo relativo a los derechos, obligaciones y prerrogativas de las Asociaciones Políticas. Ayudar, asimismo, al Consejo General en la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de las Asociaciones Políticas y, en general, en lo relativo a los derechos y prerrogativas de éstas; presentar el proyecto de dictamen de pérdida de registro de Agrupación Política local ante el Consejo General, informar al Consejo General de las irregularidades o incumplimiento de la normatividad aplicable en que hayan incurrido las Asociaciones Políticas locales, siempre que otro órgano del Instituto no tenga competencia específica sobre el asunto, revisar el expediente y presentar a la consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de las solicitudes de registro de las organizaciones que pretendan constituirse en Agrupación Política local; examinar y realizar observaciones a las estimaciones presupuestales que se destinarán a los partidos políticos, para incorporarlas al anteproyecto de presupuesto anual del Instituto Electoral del Distrito Federal; y, analizar el anteproyecto de acuerdo sobre las prerrogativas políticas en radio y t.v. que gozarán los partidos políticos.
- ◆ Fiscalización.- Revisar los informes que las Asociaciones Políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña. Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del

origen y monto de los ingresos que las Asociaciones Políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación; establecer lineamientos para que las Asociaciones Políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos, y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos; vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan las Asociaciones Políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley; solicitar a las Asociaciones Políticas, cuando lo considere conveniente, rindan un informe detallado respecto de sus ingresos y egresos; revisar los informes que las Asociaciones Políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y del origen y destino de los recursos de campaña de los Partidos Políticos; ordenar la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de las Asociaciones Políticas; ordenar visitas de verificación a las Asociaciones Políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes; presentar ante el Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas; informar al Consejo General, de las irregularidades en que hubiesen incurrido las Asociaciones Políticas derivadas del manejo de sus recursos, el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos, a efecto de iniciar el procedimiento sobre faltas y sanciones; proporcionar a las Asociaciones Políticas la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones; e, intercambiar información con el Instituto Federal Electoral respecto a los informes y revisiones que se realicen en los respectivos ámbitos de competencia, a efecto de verificar el cumplimiento de las normas establecidas.

- ◆ **Administración y Servicio Profesional Electoral.-** Proponer al Consejo General los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas generales del Instituto Electoral del Distrito Federal
- ◆ **Registro de Electores del Distrito Federal -** Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro de Electores del Distrito Federal; asegurar que los Comités Técnicos y de Vigilancia se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por el Código Electoral del Distrito Federal; y solicitar e instar a los Comités Técnicos y de Vigilancia del Padrón Electoral del Distrito Federal los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia.
- ◆ **Organización Electoral.-** Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas de organización electoral.
- ◆ **Capacitación Electoral y Educación Cívica.-** Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto. Asimismo, también deberá proponer al Consejo General, la celebración de convenios con las autoridades educativas del Distrito Federal y las instituciones de educación superior, para la difusión de la educación cívica.
- ◆ **Planeación Institucional.-** Coordinar la elaboración del esquema general de planeación institucional que permita establecer las políticas y los programas, así como definir y evaluar objetivos para el corto, mediano y largo plazos, que permitan al Instituto Electoral del Distrito Federal cumplir con las atribuciones que le confiere el Código Electoral del Distrito Federal. De igual manera, la Comisión promoverá la articulación, coordinación e integración de las funciones y líneas de acción del Instituto para que responda a su esquema general de organización. La Comisión, también, elaborará los lineamientos para que los informes de actividades que presenten las Direcciones Ejecutivas y demás órganos del Instituto al Secretario Ejecutivo, tengan correspondencia

con las Políticas y Programas. Esta Comisión, según se indica en el acuerdo, tendrá un plazo de seis meses, contados a partir del día siguiente de su primera sesión formal, para el cumplimiento de las tareas que le sean asignadas en términos de los objetivos para los que fue creada.

#### **b) Órganos ejecutivos y técnicos.**

El Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Distrito Federal, como ya se indicó, además de reunir los requisitos para ser Consejero Electoral, deberá contar con título de licenciado en derecho, expedido y registrado en los términos de la ley de la materia, por lo menos con tres años de antigüedad a la fecha del nombramiento, durará en su cargo siete años y estará sujeto a las reglas establecidas en el Código Electoral del Distrito Federal.

Las atribuciones del Secretario Ejecutivo del Instituto son: a) representar legalmente al Instituto Electoral del Distrito Federal y otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, el Secretario Ejecutivo requerirá de la autorización previa del Consejo General; b) cumplir los acuerdos del Consejo General; c) informar sobre el cumplimiento de los acuerdos del Consejo General; d) dar cuenta de los proyectos de dictamen de las Comisiones del Consejo General; e) apoyar al Consejo General, al Presidente del mismo y a sus Comisiones en el ejercicio de sus atribuciones; f) cumplir las instrucciones del Presidente del Consejo General y auxiliarlo en sus tareas; g) coordinar los trabajos de las Direcciones Ejecutivas y de los órganos distritales del Instituto, informando permanentemente al Presidente del Consejo General; h) apoyar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada

electoral Estableciendo un mecanismo para recabar y difundir de forma inmediata dichas tendencias; i)expedir copia certificada, previo cotejo y compulsa de todos aquellos documentos que obren en el archivo del Consejo General; j)preparear el orden del día de las sesiones del Consejo General, declarar la existencia del quórum, dar fe de lo actuado en las sesiones, levantar el acta correspondiente y someterla a la aprobación del Consejo General; k)recibir, sustanciar o tramitar, según sea el caso, los medios de impugnación competencia del Consejo General, y en su caso, preparar el proyecto correspondiente, así como informar al Consejo General de las resoluciones que emitan los Tribunales Electorales, e integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas, y en su caso, los de imposición de sanciones, en los términos que establece el Código Electoral del Distrito Federal; l)llevar el archivo general del instituto; m)expedir los documentos que acrediten la personalidad de los Consejeros Electorales y de los representantes de los Partidos Políticos; n)firmar, junto con el Presidente del Consejo General, los acuerdos y resoluciones que emita el propio Consejo; ñ)proveer lo necesario para que se publiquen los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General; o)recibir los expedientes con las actas de cómputo por Delegación y Distrito Uninominal, según corresponda y presentarlos oportunamente al Consejo General; p)recibir, para efectos de información y estadísticas electorales, copias de los expedientes de todas las elecciones; q)dar cuenta al Consejo General con los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Distritales y los que finjan como Cabecera de Delegación; y, r)proponer al Presidente del Consejo General el anteproyecto de las políticas y de los programas generales del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Como parte constituyente de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral del Distrito Federal, también se encuentran las Direcciones Ejecutivas, al frente de las cuales habrá un Director que será nombrado en los términos del

Código Electoral del Distrito Federal. Los requisitos para ser Director Ejecutivo son los mismos que para ser Consejero Electoral, salvo: a) tener por lo menos veinticinco años de edad el día de su designación; y b) tener título profesional o formación en áreas o disciplinas vinculadas a las funciones del cargo; y contar con experiencia en el área correspondiente.

Las Direcciones Ejecutivas del Instituto Electoral del Distrito Federal son cinco, a saber, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral, y la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal, cada una con sus respectivas y delimitadas funciones.

Las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica son: a) elaborar y proponer al Secretario Ejecutivo los programas de educación cívica y capacitación electoral del Instituto; b) coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas relativos a su ámbito; c) preparar el material didáctico y los instructivos electorales; y d) llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar y motivar a los ciudadanos al cumplimiento de sus obligaciones, así como orientarlos en el ejercicio de sus derechos políticos.

La Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas tiene las atribuciones siguientes: a) tramitar las solicitudes de registro que formulen las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como Agrupaciones Políticas Locales y realizar las actividades pertinentes; b) inscribir en el libro respectivo el registro de Agrupaciones Políticas Locales, así como los convenios de fusión, frentes y coaliciones; c) ministrar a las Asociaciones Políticas el financiamiento público al que tienen derecho conforme a lo señalado en el Código Electoral del Distrito Federal; d) apoyar las gestiones de las Asociaciones Políticas para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal; e) realizar las actividades

para que las Asociaciones Políticas ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión, en los términos del Código; f)llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de las Asociaciones Políticas y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto; y, g)llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular.

La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral tiene las atribuciones siguientes. a)proveer lo esencial e indispensable para la impresión y distribución de la documentación y material electorales autorizados; b)recabar toda la documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo General efectúe los cómputos que conforme al Código Electoral del Distrito Federal debe realizar; c)llevar la estadística de las elecciones del Distrito Federal; d)proveer, de acuerdo con el Secretario Ejecutivo a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, e)preparear, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias, de acuerdo con las convocatorias respectivas.

Las atribuciones que le confiere el Código Electoral del Distrito Federal a la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral son: a)ejercer las partidas presupuestales aprobadas, aplicando las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales, así como de la prestación de los servicios generales en el Instituto; b)formular anualmente en consulta con la Comisión de Organización, el Presidente del Consejo General y el Secretario Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto, de acuerdo con las leyes aplicables; c)establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales; d)atender las necesidades administrativas de los órganos del Instituto; e)presentar al Consejo General, por conducto del Secretario Ejecutivo del Instituto, un informe anual respecto del ejercicio presupuestal del Instituto; f)cumplir y hacer cumplir las

normas y procedimientos del Servicio Profesional Electoral; g)llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional; y, h)expedir los nombramientos, conjuntamente con el Secretario Ejecutivo de los integrantes del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables.

La Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal tiene las atribuciones siguientes: a)prestar los servicios inherentes al Registro de Electores del Distrito Federal; b)aplicar, en los términos del Código Electoral del Distrito Federal, la técnica censal total o parcial en el territorio del Distrito Federal para formar y, en su caso, actualizar el Catálogo de Electores; c)aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine el Consejo General; d)formar el padrón electoral; e)expedir la credencial para votar con fotografía; f)revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral y las listas Nominales conforme a los procedimientos establecidos en el Código Electoral; g)participar en los convenios que se celebren con las autoridades competentes respecto a la información y documentos relativos al Registro de Electores del Distrito Federal para los procesos electorales locales, así como establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía; h)proporcionar a los órganos competentes del Instituto Electoral del Distrito Federal y a los Partidos Políticos participantes en el proceso electoral, el padrón y las listas nominales de electores en los términos del Código Electoral del Distrito Federal; i)mantener actualizada la cartografía electoral del Distrito Federal, clasificada por distrito electoral, Delegación, localidad, sección electoral y manzana; j)desarrollar las acciones necesarias para asegurar que los Comités Técnicos y de Vigilancia se integren, sesionen y funcionen según lo

previsto por el Código Electoral; y, k) recibir de los Partidos Políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores.

### **c) Órganos Desconcentrados.**

En cada uno de los distritos electorales uninominales en que se divida el Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal contará con un órgano desconcentrado integrado por un Consejo Distrital y Direcciones Distritales, las cuales tendrán su sede en cada una de las cabeceras distritales. Los integrantes de las Direcciones Distritales deberán ser miembros del Servicio Profesional Electoral.

En cada distrito electoral funcionarán durante el proceso electoral los Consejos Distritales, que se integrarán de acuerdo a lo siguiente: a) con un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto, electos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General, para un período de seis años improrrogables. El Consejo General de igual forma nombrará a tres suplentes en orden de prelación por cada Consejo Distrital, que entrarán en funciones al incurrir los Consejeros Electorales propietarios en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada; b) un representante por cada Partido Político, quienes sólo tendrán derecho a voz; y, c) un Secretario únicamente con derecho a voz que será nombrado por el Consejo Distrital Respectivo, a propuesta de su presidente, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.

Para ser Consejero Electoral de los Consejos Distritales se deberá de satisfacer los siguientes requisitos: a) ser mexicano por nacimiento y ciudadano del Distrito Federal en pleno goce de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro de Electores del Distrito Federal y contar con credencial para votar con fotografía; b) tener residencia de dos años en el distrito electoral; c) contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones; d) no haber sido

registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores a la designación, e)no ser o haber ocupado cargo directivo en algún Partido Político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación; y, f)gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter culposo. El Consejo General publicará una convocatoria para que los ciudadanos que cumplan con los anteriores requisitos, previa entrevista, puedan ser tomados en consideración por la Comisión Especial de dicho Consejo para la integración de los Consejos Distritales.

Con respecto a las sesiones de los Consejos Distritales, el Código Electoral del Distrito Federal señala que el Consejero Presidente del Consejo Distrital que corresponda, convocará por escrito a la sesión de instalación a más tardar durante la primera semana de febrero del año de la elección ordinaria. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los Consejos sesionarán por lo menos una vez al mes. Las sesiones de los Consejos Distritales se sujetarán a las siguientes reglas: a)los Consejeros Electorales y los representantes de los partidos políticos acreditados, serán citados a las sesiones ordinarias cuando menos con setenta y dos horas de anticipación, y a las sesiones extraordinarias con veinticuatro horas de anticipación; b)para que los Consejos Distritales sesionen válidamente, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por el Consejero Electoral que él mismo designe; c)en caso de ausencia del Secretario a la sesión, sus funciones serán realizadas por un miembro del Servicio Profesional Electoral designado por el propio Consejo Distrital para esa sesión; d)en caso de que no se reúna la mayoría a que se refiere el inciso a), la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes con los Consejeros Electorales y representantes que asistan, entre los que deberá estar el Presidente o el Secretario; e)tomarán sus resoluciones por mayoría de

votos, en caso de empate el Consejero Presidente tendrá voto de calidad; y, f) el Presidente del Consejo Distrital convocará a sesiones en los términos del presente artículo y cuando lo estime necesario o lo soliciten la mayoría de los Consejeros Electorales o de los representantes de los Partidos Políticos. Las convocatorias se harán por escrito.

Las atribuciones de los Consejos Distritales son: a) vigilar la observancia del Código Electoral del Distrito Federal y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; b) acreditar a los ciudadanos mexicanos que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo, para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al Código Electoral; c) ordenar la entrega a los Presidentes de las Mesas Directivas de Casilla, de la documentación, materiales y útiles necesarios, para el debido cumplimiento de sus funciones; d) recibir los paquetes electorales y la documentación relativa a las elecciones de Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y diputados; e) efectuar los cómputos distritales de las elecciones de Diputados de mayoría relativa y entregar las constancias respectivas; f) realizar el cómputo distrital de la votación para Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de Jefe Delegacional y para Diputados a la Asamblea Legislativa por ambos principios; g) supervisar las actividades que realicen los órganos ejecutivos y técnicos durante el proceso electoral; h) nombrar las Comisiones de Consejeros Electorales por cada una de las Direcciones Distritales y las que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde; i) registrar las fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa; j) determinar el número y la ubicación de las casillas conforme al procedimiento señalado en el Código Electoral; k) insacular a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto y vigilar que las mesas de casilla se instalen en los términos del Código; l) registrar los nombramientos de los

representantes de los partidos políticos, ante el Consejo; m) registrar los nombramientos de los representantes que los Partidos Políticos acrediten para la jornada electoral; n) expedir la identificación de los representantes de los partidos en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir de su registro, y en todo caso cinco días antes de la jornada electoral; o) enviar al Consejo General las actas levantadas sobre el cómputo distrital de las elecciones de Jefe de Gobierno y Diputados; y al Consejo Distrital Cabecera de Delegación las de Jefe Delegacional, estos a su vez las enviarán al Consejo General; y p) preparar la memoria técnica del proceso electoral en el Distrito Electoral correspondiente, remitiendo a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Distrito Federal, dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral. Los Consejeros Electorales tendrán la obligación de participar en los cursos de capacitación que imparta el Centro de Capacitación Electoral.

Para la elección de los Jefes Delegacionales y para los procesos de elección vecinal el Consejo General designará Consejos Distritales Cabecera de Delegación, tomando como base los Distritos en donde se encuentren las oficinas centrales de la Delegación de que se trate

Los Consejos de los Distritos Cabecera de Delegación, además de lo dispuesto en el artículo anterior, tendrán las atribuciones de registrar a los candidatos a Jefe Delegacional, así como realizar el cómputo total de dicha elección. Asimismo, entregarán las constancias de mayoría y remitirán al Tribunal Electoral del Distrito Federal los medios de impugnación que al efecto se interpongan, en los casos de nulidad previstos en el Código Electoral del Distrito Federal.

El Presidente del Consejo Distrital fungirá como Coordinador Distrital, teniendo dentro de su ámbito de competencia las siguientes atribuciones: a) convocar y conducir las sesiones del Consejo Distrital y declarar la existencia del quórum; b) recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos,

para participar como observadores durante el proceso electoral; c)expedir la constancia de mayoría de la elección a las fórmulas de candidatos a Diputados que hubiesen obtenido la mayoría de votos e informar al Consejo General; d)vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el respectivo Consejo Distrital y demás autoridades electorales competentes; e)recibir y turnar los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo, en los términos del Código Electoral del Distrito Federal; f)coordinar los trabajos de las áreas técnicas en el distrito y distribuir entre ellas los asuntos de su competencia; g)proveer a las áreas técnicas y al Consejo Distrital los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; h)dar cuenta inmediatamente al Secretario Ejecutivo del Instituto, de los cómputos correspondientes, del desarrollo de las elecciones y de los medios de impugnación interpuestos; i)colocar en el exterior de la sede del Consejo, los resultados de los cómputos distritales; j)mantener en custodia la documentación de las elecciones de Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y diputados a la Asamblea Legislativa hasta que concluya el proceso electoral correspondiente; y k)turnar al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal y en su caso al Tribunal Electoral del Distrito Federal, copia certificada del expediente de los cómputos relativos a las elecciones de Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y diputados a la Asamblea Legislativa por ambos principios.

Los Secretarios de los Consejos Distritales tendrán las atribuciones siguientes:

a)preparear el orden del día de la sesión del Consejo; pasar lista de asistencia; dar fe de lo actuado en las sesiones y levantar las actas correspondientes; b)auxiliar en las tareas administrativas y demás funciones al Presidente del Consejo; c)tendrán a su cargo la tramitación de los medios de impugnación competencia del Consejo; d)expedir las certificaciones que les soliciten los Partidos Políticos; e)expedir las constancias que acrediten a los Consejeros Electorales y a los

representantes de los partidos políticos o coaliciones como miembros del Consejo; y f)firmar junto con el Consejero Presidente, los acuerdos, certificaciones y resoluciones que emita el Consejo.

Existen, asimismo, en los Distritos Electorales Direcciones Distritales que son órganos permanentes que se integran por un Coordinador distrital, que será el Presidente del Consejo Distrital, un Director de Organización Electoral y Capacitación y un Director del Registro de Electores del Distrito Federal.

Las Direcciones Distritales tienen, dentro del ámbito de su competencia territorial, las siguientes atribuciones: a)ejecutar los programas relativos al Registro de Electores del Distrito Federal, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica; b)informar mensualmente al Secretario Ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades; y c)tramitar los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra sus propios actos o resoluciones.

#### **d) Órganos de vigilancia.**

El Código Electoral del Distrito Federal contempla dos órganos, a saber, el Comité de Radiodifusión y los Comités Técnicos y de Vigilancia del Registro de Electores.

Para vigilar la producción y difusión de las actividades del Instituto Electoral del Distrito Federal y de los Partidos Políticos en los medios masivos de comunicación se integrará el Comité de Radiodifusión que será presidido por el Consejero Electoral a cargo de la Comisión del Consejo General de Asociaciones Políticas y fungirá como Secretario técnico el Director de Asociaciones Políticas, así como por un representante de cada Partido Políticos con facultades de decisión sobre la elaboración de programas de su partido.

Los Comités Técnicos y de Vigilancia del Registro de Electores se integrarán y funcionarán de acuerdo a los siguientes lineamientos: a)serán presididos por el Director Ejecutivo del Registro de Electores del Distrito Federal o en su caso por los Directores Distritales del Registro de Electores, b)tendrán un secretario designado por el presidente; y c)los partidos políticos deberán acreditar oportunamente a sus representantes ante los respectivos Comités Técnicos y de Vigilancia del Registro de Electores, los que podrán ser sustituidos en todo momento.

Las atribuciones de los Comités Técnicos y de Vigilancia del Registro de Electores del Distrito Federal son: a)vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el Padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos en este Código; b)vigilar que las credenciales de elector del Distrito Federal se entreguen oportunamente a los ciudadanos; c)coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón electoral; d)recibir de los Partidos Políticos las observaciones que formulen a las listas nominales; e)conocer de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal realice en materia de geografía electoral y actualización cartográfica; y f)podrán solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal o a los responsables Distritales, según corresponda, someter a consideración del Consejo General el acuerdo para que se aplique en una sección, Delegación o Distrito Electoral la técnica censal parcial.

Los Comités Técnicos y de Vigilancia sesionarán por lo menos una vez al mes y deberán elaborar una acta de cada sesión.

Los Comités Técnicos y de Vigilancia del Padrón Electoral formarán un equipo de apoyo técnico, integrado por un coordinador que será el Secretario Técnico del Comité Técnico y de Vigilancia y un representante por cada partido político, con

calificación técnica en las áreas de estadística, actuaría, informática o de demografía, podrán ser sustituidos en todo momento.

#### **e) Mesas de Casilla**

Las Mesas de Casilla son los órganos electorales formados por ciudadanos que constituyen la autoridad electoral que tienen a su cargo de forma inmediata la recepción de la votación, integradas con un Presidente, un Secretario, un Escrutador, y tres suplentes generales. Se deberá instalar una casilla para recibir la votación el día de la jornada electoral, por cada mínimo de 50 y hasta por 750 electores.

Los requisitos para ser integrante de mesa de casilla son: a) ser mexicano, sin contar con otra nacionalidad y ciudadano residente en la sección electoral que comprenda la casilla; b) estar inscrito en el Registro de Electores del Distrito Federal; c) contar con credencial para votar con fotografía; d) estar en ejercicio de sus derechos políticos; e) tener un modo honesto de vivir; f) haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por el área de capacitación y educación cívica; g) no ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía, ni parentesco hasta el segundo grado con los candidatos a elegir; y h) saber leer y escribir y no tener más de 70 años al día de la elección.

Las atribuciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla son: a) velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código Electoral del Distrito Federal; b) instalar y clausurar a casilla en los términos del Código; c) recibir la votación; d) efectuar el escrutinio y cómputo de la votación; e) permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura; y f) respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

#### f) Unidades de apoyo

A pesar del esquema ya indicado, la estructura del Instituto Electoral no sólo se remite a lo señalado por el Código Electoral del Distrito Federal ya que es atribución del Consejo General “aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados” así como “dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones”,<sup>153</sup> en tal sentido, el Consejo General ha acordado la creación de diversas unidades para el cabal funcionamiento del Instituto; dichas unidades son:

- Unidad de Contraloría Interna.- Se creó por acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal el día 11 de febrero de 1999 en sesión de Consejo. Dicha Unidad está adscrita a la Presidencia del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Sus funciones son: a)proponer al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral los contenidos del programa anual de auditoria interna del Instituto para que se incorporen a la propuesta de programas y políticas generales del Instituto, que el Secretario Ejecutivo debe de poner a consideración del Consejo General; b)ejecutar y supervisar el programa anual de auditoria interna; c)someter a la consideración del Presidente del Consejo General los informes derivados de la auditoria interna; d)aplicar y, en su caso, promover ante las instancias competentes, las acciones administrativas y legales que se deriven de los resultados de las auditorias; e)participar en los actos de entrega-recepción de los servidores públicos del Instituto, mandos medios y

---

<sup>153</sup>.- Código Electoral del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal 5 de enero de 1999. Artículo 60, incisos II y XXVI.

superiores, con motivo de su separación del cargo, en los términos de la normatividad aplicable, f) atender las solicitudes de las diferentes instituciones de los asuntos de su competencia, así como brindar apoyo a los órganos centrales y desconcentrados del Instituto en materia de Contraloría Interna siempre que lo solicite; g) acordar con el Presidente del Consejo los asuntos de su competencia; h) las demás que les confieran los diversos ordenamientos, reglamentos y lineamientos institucionales y las específicas que el Consejero Presidente le asigne en el ámbito de su competencia.

- Unidad de Comunicación Social - Se creó por acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal el día 11 de febrero de 1999 en sesión de Consejo. Dicha Unidad está adscrita a la Presidencia del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Sus funciones son: a) proponer al Consejero Presidente del Consejo General la estrategia de comunicación social necesaria para difundir las actividades y funciones que desarrolla el Instituto para que se incorpore a la propuesta de programas y políticas generales del Instituto que el Secretario Ejecutivo debe de poner a consideración del Consejo General; b) establecer la estrategia informativa del Instituto Electoral del Distrito Federal y vigilar su cumplimiento; c) planear, dirigir y supervisar los mecanismos que permitan un permanente flujo de información y atención a los periodistas nacionales, corresponsales extranjeros y líderes de opinión; d) coordinar con las autoridades del Instituto las ruedas de prensa, conferencias, foros y entrevistas necesarias para la difusión de las actividades institucionales; e) vigilar el cumplimiento del Programa de Comunicación Social del Instituto Electoral del Distrito Federal; f) acordar con el Consejero Presidente los asuntos de su

competencia, y, g) las demás que le confieran los diversos ordenamientos, reglamentos y lineamientos institucionales y las específicas que el Consejero Presidente le asigne.

- Unidad de Informática.- Se creó por acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal el día 11 de febrero de 1999 en sesión de Consejo. Dicha Unidad está adscrita a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Distrito Federal. Sus funciones son: a) proponer al Secretario Ejecutivo los procedimientos, normas y reglamentos que deban regir el desarrollo, operación y mantenimiento de la infraestructura informática y de comunicaciones del Instituto, para su presentación ante el Consejo General cuando corresponda; b) elaborar y proponer al Secretario Ejecutivo la estrategia de desarrollo e implementación de sistemas informáticos que coadyuven al desarrollo de las actividades del Instituto con base en un Catálogo de Requerimientos y, en su caso, un Censo de Recursos Informáticos, para conformar un Programa de Actividades que se incorpore a la propuesta de programas y políticas generales del Instituto que el Secretario Ejecutivo debe de poner a consideración del Consejo General; c) coadyuvar con las demás áreas del Instituto en lo relativo a la coordinación de la implementación de sistemas informáticos y asesoría técnica para la determinación de las características de equipo, soporte y demás paqueterías del plan de adquisiciones correspondientes; d) mantener actualizado el inventario de recursos informáticos y de comunicaciones del Instituto en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral; e) vigilar, junto con la Unidad de Contraloría Interna, el cumplimiento de las normas de control y seguridad informática por parte de todos los órganos del

Instituto; f) definir lineamientos técnicos generales para la adquisición de equipo de cómputo y contratación de servicios de mantenimiento informático y de los diferentes espacios en los medios de comunicación de las diversas campañas de difusión que realicen los órganos institucionales en el ámbito de sus respectivas competencias; g) las demás que les confieran los diversos ordenamientos, reglamentos y lineamientos institucionales y las específicas que el Consejero Presidente le asigne en el ámbito de su competencia.

- **Unidad de Documentación.**- Se creó por acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal el día 11 de febrero de 1999 en sesión de Consejo. Dicha Unidad está adscrita a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Distrito Federal. Sus funciones son: a) integrar el archivo de todos aquellos documentos aprobados por el Consejo General para la consulta pública; b) organizar las áreas de consulta documental y fotocopiado al público; c) elaborar y presentar al Secretario Ejecutivo para efecto de su integración en el anteproyecto de políticas y programas, el proyecto de difusión, enlace y divulgación documental; d) las demás que le confieran los diversos ordenamientos, reglamentos y lineamientos y las específicas que el Consejero Presidente le asigne.
- **Unidad del Secretariado.**- Se creó por acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal el día 11 de febrero de 1999 en sesión de Consejo. Dicha Unidad está adscrita a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Distrito Federal. Sus funciones son: a) coordinar la preparación y distribución de las carpetas para las sesiones del Consejo General del Instituto; b) coordinar la provisión de todos los elementos necesarios para la celebración de las sesiones del Consejo General; c) apoyar a la Secretaría Ejecutiva en el seguimiento del

cumplimiento de los acuerdos aprobados en las sesiones del Consejo General; d)coadyuvar con el Secretario Ejecutivo para la publicación de los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General; e)coadyuvar en la elaboración de las actas de las sesiones del Consejo General, f)apoyar al Secretario Ejecutivo en la integración y manejo del archivo; g)sistematizar los asuntos contenidos en los informes de los órganos desconcentrados y la integración del informe respectivo; h)las demás que le confieran el Consejo General y los diversas ordenamientos, reglamentos institucionales.

- Unidad de Asuntos Jurídicos.- Se creó por acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal el día 11 de febrero de 1999 en sesión de Consejo. Dicha Unidad está adscrita a la Secretaria Ejecutiva del Instituto Electoral del Distrito Federal. Sus funciones son: a)coadyuvar con el Secretario Ejecutivo en la atención de los asuntos de carácter legal en que tengan injerencia el Instituto Electoral del Distrito Federal; b)asesorar en materia jurídica a los órganos del Instituto; c)coadyuvar con el Secretario Ejecutivo en la tramitación de los recursos impuestos, contra resoluciones de los órganos del Instituto; d)formular, *revisar y validar los proyectos de contratos y convenios en los que el Instituto sea parte*; e)las demás que le confiera el Consejo General y los diversos ordenamientos, reglamentos y lineamientos institucionales.
- Unidad de Coordinación y Apoyo a los órganos Desconcentrados.- Se creó por acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal el día ocho de junio de 1999 en sesión de Consejo. Dicha Unidad está adscrita a la Secretaria Ejecutiva del Instituto Electoral del Distrito Federal. Sus funciones son: a)apoyo a la ejecución de programas institucionales y realización de actividades de los procesos

electorales ordinarios y de participación ciudadana por parte de los órganos desconcentrados del Instituto; b)apoyo a las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas a la elaboración de manuales y guías técnicas para la ejecución de programas institucionales y desarrollo de actividades en los procesos electorales ordinarios y de participación ciudadana, c)coordinación de integración del programa anual de actividades para órganos desconcentrados; d)remisión a los órganos desconcentrados del Instituto de los Acuerdos del Consejo General del Instituto y de las publicaciones de la Gaceta Oficial del Distrito Federal; e)fungir como enlace institucional entre los órganos desconcentrados y las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas del Instituto; f)supervisión de la correcta integración y debido funcionamiento de órganos desconcentrados; g)elaboración del programa de visitas de supervisión a las Direcciones Ejecutivas Distritales, en coordinación con las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas de nivel central del Instituto; h)coordinación de la recopilación de informes, actas y demás documentos que se generen en las Direcciones Ejecutivas Distritales; i)coordinación en la elaboración de informes, formatos y concentrados estadísticos solicitados por instancias superiores del Instituto; j)coordinación en la elaboración de proyectos de órdenes del día, anteproyectos de acuerdos y guiones para el desarrollo de sesiones de los Consejos Distritales; l)apoyo al Secretario Ejecutivo en la elaboración de estudios para determinar tendencias electorales el día de la jornada electoral; m)apoyo en la provisión de elementos necesarios para el funcionamiento de las Direcciones Ejecutivas y Consejos Distritales; n)recopilación de los informes mensuales de las Direcciones Ejecutivas Distritales para informar al Secretario Ejecutivo; o)coordinar, con la instancia correspondiente, el inicio de procedimientos administrativos, y la aplicación de sanciones a miembros del Servicio Profesional Electoral, con base en el Estatuto aprobado por el Consejo General; p)coordinar, supervisar y apoyar a las unidades administrativas

## BIBLIOGRAFÍA.

Aristóteles. La política. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1994.

Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. Quinta reimpresión. 1997.

Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. Segunda Reimpresión. 1997.

Bobbio, Norberto. Liberalismo y democracia. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. Primera Edición en español, 1989.

Bobbio, Norberto. Matteucci, Nicola. Diccionario de política. Ed. Siglo XXI, redactores de la edición en español : José Aricó, Jorge Tula. México, D.F. pp. 493-507.

Cerroni, Umberto. Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. Ed. Siglo XXI editores. México, primera edición, 1992.

Chevalier y Loschac. La ciencia administrativa. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Douglas, Mary. Cómo piensan las instituciones. Alianza Universidad. Madrid, 1996.

Giddens, Anthony Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas. Ed. Taurus. Madrid, España. 1999.

Gómez Tagle, Silvia. *Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal* en Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés (Coord.) La geografía del poder y las elecciones en México, Instituto Federal Electoral-Plaza y Valdés Editores. Primera edición, diciembre de 2000.

González Casanova, Pablo. Globalidad, neoliberalismo y democracia. Colección *El Mundo Actual: situación y alternativas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. México, D.F. Julio de 1995.

Jürgen Habermas, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Amorrortu Editores, 1990.

Huntington, Samuel. El orden político de las sociedades en cambio. Ed. Paidós. Argentina, Buenos Aires. 1991.

Instituto Federal Electoral **Cuadernos de la Divulgación de la Cultura Democrática**, Colección editada por el Instituto Federal Electoral, México, Distrito Federal

Lourau, Rene **El análisis institucional** Amorrortu editores, Buenos Aires. 1991.

March, James y Olsen, Johan **El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política**. Fondo de Cultura Económica. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, D.F. 1997.

Morley, Morris; Petras, James. **Los ciclos políticos neoliberales: América Latina “se ajusta” a la pobreza y a la riqueza en la era de los mercados libres**. Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Macquarie, Sydney, N.S.W. Australia. Departamento de Sociología, Universidad Estatal de Nueva York, Binghamton, Nueva York, Estados Unidos. Traducción: Juan Antonio Gadea Elías. Enero de 1997.

North, Douglass. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. Primera reimpresión 1995.

Peschard, Jacqueline. **Las elecciones en el Distrito Federal**. Tesis presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F

Ramonet, Ignacio. Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo. Temas de debate. Madrid, Cuarta edición, abril 1999.

Rodríguez Araujo, Octavio. La Reforma Política y los Partidos en México. Siglo XXI editores. México, D.F.

Salama, Pierre y Mathias, Gilberto. El Estado sobredesarrollado. Ed. Era. México, D.F.

Salazar, Luis. Woldenberg, José. Principios y valores de la democracia. "Cuadernos de divulgación de la cultura democrática" #1. Instituto Federal Electoral, México, D.F. 3ª edición, julio de 1995. 51p.

Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1984.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. Ed. IAPEM. Toluca, Estado de México, 1994.

Vladimir Illich Ulianov, Lenin. Estado y revolución. Ed. Siglo XXI. México, D.F. 1989.

Weber, Max. El político y el científico. Ediciones Coyoacán. Tercera edición, México, D.F. 1996.

Max Weber. **Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva.** Fondo de Cultura Económica, México, Quinta Reimpresión 1981.

### **DOCUMENTOS OFICIALES**

"Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se integran las Comisiones Permanentes del Consejo General de: Asociaciones Políticas, Administración y del Servicio Profesional Electoral, del Registro de Electores del Distrito Federal, Capacitación Electoral y Educación Cívica y Organización Electoral" en **Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal** #31, novena época. 10 de marzo de 1999. P. 2.

**Breve reseña histórica de la organización política y administrativa del Distrito Federal.** Archivo Histórico del Distrito Federal.

***Exposición de Motivos de la LOPPE.*** Secretaría de Gobernación. México, 1978.

Instituto Electoral del Distrito Federal **Estadística de la Elección de Comités Vecinales del Distrito Federal. 1999** México, DF, 2000.

Instituto Federal Electoral. **Elecciones 1997, Distrito Federal : diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno.** México, 1997, tomo IV.

Instituto Federal Electoral. Estadística de las Elecciones Federales de 1994.  
Compendio de Resultados 1995.

### HEMEROGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis. *Los objetos de conocimiento de la administración pública*, en Revista de Administración Pública. # 54, Ed. INAP, México, 1983, pp. 361-384.

Álvarez, David y Sotelo, Adrián. *El Estado y la democracia en las corrientes teórico-políticas del siglo XX*. En Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tercera Época. No. 7 México, D.F. Julio-septiembre. 1991.

Aguirre, Pedro; Begné, Alberto y Woldenberg, José. Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones. Estudios comparados. Nuevo Horizonte Editores. 2ª edición, México, D.F. 1997

*Ciudad de México: los números del caos*. En Enfoque #178, México, DF, junio de 1997. Pp. 3-14.

Cordova, Arnaldo. *El régimen constitucional del Distrito Federal*. en Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. La democratización del Distrito Federal. Ed. Casa del sol No.6 México. 1992.

**El Financiero** *Globalización, ¿fin de las fronteras?. Informe especial.* México, D.  
F. 12 de Marzo de 1995. Pp. 49-52.

**El universal** Enero-diciembre 1999.

González Parás, José Natividad. *Rumbo a la reforma electoral y del Distrito Federal.* En **El Nacional**. 29 de abril de 1996. P. XVII.

**La Jornada** Enero-diciembre 1999.

Meyenberg, Yolanda. *México: un caso de democracia tardía.* En **Este País.**  
**Tendencias y opiniones.** No. 83. México, D.F. Febrero 1998.

Mirón Lince, Rosa María. *La recomposición de las fuerzas político-electorales en el Distrito Federal.* En **Estudios Políticos** No. 21, Cuarta época, Mayo-agosto, 1996. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

**Reforma** Enero-diciembre 1999.

Rodríguez Araujo, Octavio. *Transición a la democracia en La Jornada*. México, D.F. 24-IX-1998. p. 8.

Salazar Ugarte, Pedro. *Diseñar instituciones electorales.* en **Nexos**. Febrero 1999.  
México, D.F. P. 15-16.

## INTERNET

Amin, Samir. *Imperialismo y globalización* en <http://www.rebelion.org/izquierda/amin300601.htm> Consultada el 12 de Julio de 2001.

Banco Mundial. *Democratización y descentralización: desafíos y oportunidades para América Latina*. Comunicado de prensa No. 99/2252/LAC en <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/2252es.htm> Consultada el 3 de Agosto de 2001.

Enríquez Pérez, Isaac. *Globalización y privatización: Dos procesos de desnacionalización* EN <http://www.rcci.net/globalizacion/2001/fg173.htm> Consultada el 13 de Julio de 2001.

García Morales, Federico. *El futuro de la democracia según Schlesinger Jr.* En <http://www.rcci.net/globalizacion/fg019.htm> Consultada el 2 de agosto de 2001.

Petras, James. *Globalización y ciudadanía I.* En <http://www.rebelion.org/petras/glob170600.htm> Consultada el 27 de noviembre de 2000.

Petras, James. *Globalización y ciudadanía II.* En <http://www.rebelion.org/petras/glob190600.htm> Consultada el 27 de noviembre de 2000.

Soler, Fernando *Mundialización, globalización y sistema capitalista* Departamento de Filosofía, Universidad de Valencia. En <http://www.rcci.net/globalizacion/2001/fg155.htm>  
Consultada el 13 de julio de 2001

## LEGISLACIÓN

**Código Electoral del Distrito Federal.** Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal. 5 de enero de 1999.

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.** Instituto Federal Electoral, México, D.F., 2000.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Instituto Federal Electoral. México, D.F. 2000.

**Ley de Participación Ciudadana.** en **Gaceta Oficial del Distrito Federal,** 21 de diciembre de 1998.