



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIALES**

**LAS BASES INSTITUCIONALES  
DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN  
MÉXICO**

EL PAPEL DEL IFE EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2000

**T E S I S**  
QUE PRESENTA  
ERIC OSWALDO PONCE ARGÜELLO  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

DIRECTOR DE TESIS:  
DR. FRANCISCO JOSÉ DÍAZ CASILLAS

2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**Me tomaste de la mano y me enseñaste a dar pasos firmes,  
cuando lo logre me soltaste para que yo hiciera mi camino,  
sin embargo nunca has dejado de estar a mi lado,  
ahora se que puedo volar motivado en tu esfuerzo,  
apoyo y amor incondicional.  
Gracias papá, gracias mamá.**

**A Dzoara, con quien comparto mi vida, ilusiones y esfuerzos,  
gracias por tu apoyo y el intercambio de ideas.  
Te amo.**

**A mis muchachos Carla y Eric.  
Cuando me veo reflejado en sus ojos  
se que soy un hombre privilegiado,  
pues su fiereza por descubrir el mundo  
me demuestra que hay mucho por aprender, ilusionarse y pelear.  
Gracias hijos.**

**A Edith, Roberto y Yazmín, por sus peleas infantiles,  
por ser mis compañeros y su amor sincero.  
Gracias hermanos.**

**Al Maestro Carlos Hernández Alcántara,  
quien me animo a iniciar esta aventura.**

**Al Doctor Víctor Manuel Muñoz Patraca por su guía,  
en mis intentos por comprender  
la teoría democrática.**

**A los tres caballeros, Memo, Emilio y Miguel,  
por su consejo y apoyo, en especial a Miguel Ramírez  
cuyos comentarios contribuyeron al fortalecimiento de ideas.**

**Un reconocimiento a la gran trayectoria de mi asesor,  
El Doctor Francisco José Díaz Casillas  
a quien afectuosamente llamo “profe”  
pues los consejos, ánimos, pero sobre todo los apretones de tuercas  
fueron muy necesarios. Por la libertad de pensamiento y acción para este  
trabajo, y su invaluable guía.**

**Gracias Doctor.**

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
<b>1 ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EXPLICAR LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA</b>	<b>11</b>
1.1 Instituciones y Gobierno	12
Las instituciones como soporte	20
El mecanismo de las instituciones ¿Cómo funcionan?	22
Elementos que afectan la institucionalización	22
Institucionalización dirigida a la democracia electoral	23
1.2 La teoría democrática	26

1.3	Confianza, elemento indispensable para tener democracia	<b>39</b>
	Confianza entre partidos políticos y votantes	<b>39</b>
	Desconfianza	<b>44</b>
<b>2</b>	<b>DE LA COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL</b>	<b>48</b>
2.1	La reforma de 1977	<b>52</b>
	La LOPPE	<b>57</b>
	La Comisión Federal Electoral tras la reforma	<b>58</b>
	La CFE y el control de las elecciones 1979	<b>61</b>
2.2	La reforma de 1986	<b>64</b>
	Los partidos	<b>65</b>
	Los resultados electorales de 1982	<b>67</b>
	Las reformas a la Constitución	<b>68</b>
	La Asamblea de Representantes del Distrito Federal	<b>70</b>
	La reforma electoral	<b>71</b>
	La Comisión Federal Electoral tras la reforma	<b>73</b>
	La Comisión Federal Electoral y los partidos políticos rumbo a las elecciones de 1988	<b>75</b>
	La Contienda	<b>78</b>
2.3	La Reforma de 1989	<b>81</b>
2.4	La Reforma de 1993	<b>89</b>
	Los cambios a la Constitución	<b>91</b>
	Fortalecimiento de las facultades de los órganos de dirección del IFE	<b>93</b>

2.5	El impacto de 1994	96
	La reforma constitucional y el debate parlamentario	107
2.6	La reforma de 1996	111
	Los cambios constitucionales y los puntos que abarcaba la reforma	118
3	EL IFE, LA MATERIALIZACIÓN ORGANIZACIONAL DE LA TEORÍA INSTITUCIONAL	123
3.1	El Instituto Federal Electoral	126
	Principios rectores	128
	El órgano de dirección del IFE y su evolución	131
	La evolución	133
	Los Consejeros Magistrados	135
	Figura del Consejero Ciudadano en los Consejos Locales y Consejos Distritales	136
	El voto gubernamental y de los partidos políticos nacionales	138
	La base legal del Instituto Federal Electoral y su composición	140
3.2	COFIPE La democracia electoral institucionalizada	143
	Funciones del IFE	155
	Composición del IFE	157
	Estructura organica del Instituto Federal Electoral	158

4	EL IFE EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2000	159
4.1	El desempeño institucional	161
	Los observadores electorales y sus resultados	169
	La percepción en el extranjero de los procesos electorales en México y el Instituto Federal Electoral en el año 2000	170
4.2	Más allá de la Ley	182
	<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>205</b>
	<b>POST ESCIPTUM</b>	<b>219</b>
	<b>ANEXO</b>	<b>233</b>
	<b>FUENTES</b>	<b>240</b>



# INTRODUCCIÓN

**Presentación.** La construcción social ha sido un largo camino histórico entre choques de ideas aspiraciones que, condensadas han dado cuerpo al marco normativo institucional de México. Desde la abolición de la esclavitud hasta el Código Penal del siglo XXI, son el reflejo de metas y principios, de nuevas ideas surgidas de distintas etapas históricas alimentadas por diversos movimientos sociales, a veces compulsivos, regulados por el aparato estatal. Sin la acción del Estado, sería imposible pensar en el peso específico de cada institución que hoy rige la vida colectiva; pero también habría que añadir que hay vicios enquistados en el aparato estatal y han retrasado el largo proceso de consolidación institucional.

**Problema.** El trabajo que ahora presento fotografía el lento recorrido de la función pública en la materia electoral, causado por el desfase entre la realidad y la ley. Como el centralismo, religiosamente llevado por los regímenes priístas que encabezó la resistencia para que se iniciara el proceso de consolidación de “apertura”, y equidad en la tan esperada y ansiada democracia electoral como el reclamo particular de las fuerzas políticas del país. ¿A que aspiran las instituciones electorales? Desde nuestra óptica investigativa, a fortalecer el sistema jurídico – conceptual. Que si se tiene una idea de cómo ir perfeccionando los procesos electorales y no existe en el marco normativo, es, hacer presente lo ausente, aquello virtual hacerlo real, para legitimar la construcción de gobierno y representación con la participación ciudadana que resulte de votos mayoritarios, sin anular los votos minoritarios, es decir, que el voto ciudadano reparta el poder, que haya transparencia y donde las minorías estén también representadas. A la medida de la moda democrática “quien gane, que no gane todo; quien pierda, no pierda todo.”

Para dirigir la vida nacional, el gobierno necesita legitimarse. Para México, la búsqueda de la democracia electoral<sup>1</sup> ha marcado la necesidad de conformar un modelo en órganos públicos que administren reglas y espacios adecuados para la realización de comicios.

Las organizaciones en materia electoral estuvieron subordinadas al gobierno a lo largo de su historia hasta 1996, año en que se diseñó la reforma electoral esperada por las fuerzas políticas del país.

---

<sup>1</sup> Considerando como tal para esta investigación, a la igualdad de condiciones y reglas para los participantes en una contienda electoral, además del respaldo y respeto a cualquier resultado obtenido tras los comicios.

Los elementos en materia electoral, como el padrón, los comicios y hasta los resultados, eran controlados por el gobierno, un proceso dominado, pero en 1976 se llegó a un punto crítico, en donde el candidato del Partido Revolucionario Institucional, José López Portillo, llegó completamente sólo a la Presidencia de la República, el sistema electoral arriesgaba la legitimidad. Ante esta situación era imposible para el régimen mantener las elecciones con las mismas reglas, por lo que éstas empezaron a cambiar de una manera más constante a partir de entonces, y sobre todo en los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, y es que en estos periodos gubernamentales, se creó y transformó un organismo que iría determinando el mecanismo que diera legitimidad a los procesos electorales y a sus resultados, este organismo ha transitado por varias etapas, entre las que destaca su autonomía.

Desde el punto de vista de la democracia electoral, el respeto y obediencia a la decisión que toma la mayoría, es la razón que motiva la existencia del Instituto Federal Electoral.

En el marco de las instituciones, hay un eje muy importante y es el tomarlas en serio, es el reino de la legalidad. Ello implica la necesidad de reglas bien establecidas; pero principalmente obedecidas por todos; así que acercarse a la democracia electoral exige por parte de las instituciones, cumplir características, que generen confianza, ante la impunidad, la desigualdad y que los sistemas de justicia sean igual para todos, orientadas hacia un estado de derecho, verdaderamente construido en paralelo con los valores democráticos de la tolerancia, solidaridad participativa, el respeto al otro y sus ideas, el ejercicio de la libertad de decisión, etcétera.

Pero ¿por qué analizar las instituciones en México, cuando el estado de derecho aún no tiene el arraigo y fuerza suficiente como para aseverar que se vive bajo su régimen? Porque de ahí se parte, de una profunda pedagogía que continúe arraigando en la sociedad los rasgos esenciales de la cultura política cuyo largo recorrido ha sido tortuoso y que tanta falta nos hace como sociedad. Más ahora que la comunicación se orienta cada vez más a la publicidad y a la propaganda y no a la educación, a la cultura y al desarrollo de la sensibilidad humana. Tal como advirtió Sartori “La televisión produce imágenes y anula los conceptos, y de este modo atrofia nuestra capacidad de abstracción y con ella toda nuestra capacidad de entender”.<sup>2</sup>

Las instituciones, son las leyes, reglas, y normas; y el estado de derecho es el estricto apego a la Ley; es imposible considerar que se le respeta y que se vive en él, cuando a diario hay conocimiento de que se violan las leyes. Las instituciones entonces, parecen sobrar y carecer de importancia, sin embargo esta apariencia, es una visión simplista porque las instituciones son el pilar de una Nación, no hay país sin Estado; así que las instituciones merecen la mayor observación.

El estudio de las instituciones se ha incrementando, debido a que éstas han ido tomando un papel protagónico en el sostenimiento de la legitimidad, pues las organizaciones independientes otorgan un control a la ciudadanía sobre el gobierno. Un control mutuo, entre estos elementos.<sup>3</sup> Las mismas elites políticas (consideradas éstas como los grupos que transmitían el poder presidencial de unos a otros, todos aglutinados dentro del Partido

---

<sup>2</sup> El Nacional, 4 de noviembre de 1998 “Alerta Sartori peligros de la video política”.

<sup>3</sup> Ver Robert DAHL. Los dilemas del pluralismo democrático. 1ª edición. En la la colección Los Noventa 1991, Alianza Editorial, México 1991.

Revolucionario Institucional), han tenido que buscar compromisos políticos y redefinir las reglas para asegurar su permanencia en el poder. La dominación gubernamental necesita desplegar muchos recursos, que nunca son suficientes para contener la pluralidad; la naturaleza dominante o autoritaria crea e impulsa la pluralidad, la diversidad de posiciones y visiones, así como organizaciones disidentes que van adquiriendo fuerza.

La transición es un trayecto que parte de un gobierno autoritario, y se dirige a la instalación de instituciones democráticas, para que éstas funcionen en contextos que las desconocían o sólo las tenían de manera ornamental.

“Según se reconoce cada vez más, los modernos regímenes pluralistas aparecieron típicamente, según se reconoce cada vez más, (*sic*) no debido a un amplio consenso preexistente de los valores básicos de la democracia, sino más bien debido a que diversos grupos que habían estado agarrándose del pescuezo durante un periodo prolongado tuvieron que reconocer la mutua incapacidad de dominar”.<sup>4</sup>

En México, se continúan sentando las bases de la democracia electoral, lo que ha llevado a un reencuentro con las instituciones que la impulsan, pero no sólo en nuestro país se presentan los cambios, ya en Portugal y España empezó el movimiento a finales de los años setenta, el fenómeno también se extendió a otras partes del mundo, como Latinoamérica para la década de los ochenta. Un fenómeno al que Samuel Huntington denominó “la tercera oleada democratizadora”; otros estudiosos también han analizado el hecho como Guillermo O’Donell<sup>5</sup> y James March.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Albert HIRSCHMAN. Retóricas de la intransigencia. FCE México 1991

<sup>5</sup> Guillermo O’DONELL. Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Tomo IV Ed. Paidós 1994 Madrid España

Para México los cambios democráticos, se concentraron en un punto muy importante, que es la institucionalización del sistema electoral, y tiene como meta, eliminar las prácticas fraudulentas e incentivar la pluralidad política porque el gran historial de fraudes electorales en nuestro país, así como la poca posibilidad de participar en la vida política fuera de los espacios relacionados con el PRI, crearon una falta de legitimidad en el sistema electoral y aquí es importante intentar aclarar lo que es éste, para una mejor orientación del análisis. Entonces, el sistema electoral es un mecanismo en el que los elementos que lo conforman, (partidos, reglas, espacios, etc.) se mueven y procesan la información emitida en las boletas, dando por resultado el consenso ciudadano.

“Los sistemas electorales son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada votante en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación”.<sup>7</sup>

En nuestro país, el apego institucional no es precisamente abundante, sin embargo, hay una institución que todavía hoy cuenta con aceptación ciudadana, a pesar de los últimos escándalos postelectorales del año 2000, ésta es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). La aceptación de que goza este código, no radica en el conocimiento del mismo por parte de la ciudadanía, sino por como ha sido

---

<sup>6</sup> J. March y Johan Olsen. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. México FCE. 1997

<sup>7</sup> Leonardo Valadez. Sistemas electorales y de partidos. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. IFE 1995

administrada por el aparato descentralizado conocido como Instituto Federal Electoral (IFE), razón por la que puede confundirse a este organismo con la institución electoral.

El Instituto Federal Electoral fue creado para organizar y administrar la institución electoral en México, pues representa la materialización organizacional del esfuerzo por institucionalizar la democracia electoral, así que del desempeño de este organismo, depende que los resultados electorales gocen de aceptación y legitimidad ante la ciudadanía.

El presente trabajo tiene como **objetivo principal** la observación analítica del proceso de institucionalización de la democracia en su aspecto electoral, y uno secundario es el análisis del papel del IFE como organismo encargado de vigilar el apego a la ley electoral durante las elecciones federales del año 2000, para lo cual se apoya en cuatro capítulos.

En el primero de éstos se analiza la necesidad institucional y democrática, por lo que se presenta el sustento teórico del trabajo.

El segundo capítulo expone la evolución de la institución electoral entre 1977 y 1996.

El tercer capítulo demuestra cómo la teoría democrática en el aspecto electoral es contemplada y enmarcada en México, dentro de la institución correspondiente, es decir, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El último capítulo hace una observación institucional al IFE, es decir, si durante las elecciones del año 2000, el Instituto Federal Electoral realizó un papel central, que diera legitimidad a los resultados electorales realizados ese año.

La **hipótesis** en la que se basa este documento, es que el proceso de institucionalización de la democracia electoral, responde a una gran necesidad de consolidar la confianza en las instituciones, de acuerdo a un principio de vigilancia mutua entre el gobierno y las organizaciones autónomas. El Instituto Federal Electoral otorga cierto control a la ciudadanía sobre el gobierno, al permitirle elegirlo a través del sistema electoral, pero no sólo esto sino que brinda el sustento y legitimidad necesarios a los resultados electorales pues estos, son la consecución de un proceso de institucionalización.

El Instituto Federal Electoral organiza las elecciones federales en México, para tal efecto hace un gran despliegue de recursos humanos y materiales, necesita organizar y afinar cada detalle del proceso electoral, desde el inicio de las campañas, hasta la publicación de resultados; en el año 2000, se dio por primera vez una alternancia en el Poder Ejecutivo a nivel federal, así que esos comicios marcan un punto muy importante en la historia electoral de nuestro país.

**Metodología.** Los procesos electorales implican enorme despliegue de recursos, los económicos permiten el acceso a medios, propaganda, vehículos, asesorías, etc. quien con más cuenta, más lejos puede llegar; sin embargo el recurso humano es más importante y de éste depende que el económico o el



material sean bien aprovechados. Sin embargo la historia electoral en México, podría hacer pensar que esta aseveración es imprecisa.

A la edad de doce años, jugando con mi hermano en un parque, encontramos mucha propaganda del Partido Popular Socialista, contenía imágenes y consignas revolucionarias, sin darle importancia decidimos hacer aviones con los papeles hallados, sin embargo la propaganda impresa, en muros y otros materiales no ceso de desfilar frente a mis ojos durante meses hasta después de la elección cuando ya sólo era basura.

Durante el proceso electoral de ese año escuche muchas conversaciones de adultos y ancianos que siempre aseguraban que todos los partidos políticos solo eran comparsa del Revolucionario Institucional.

1988 fue un enorme detonante del cambio en materia electoral, y en mí generó un gran interés por el análisis democrático, sin embargo fue hasta las asignaturas llevadas durante las clases de maestría que tuve por fin una idea más clara en esta materia.

Aunque durante los años de mi educación universitaria, me allegué de algunos documentos que me permitieron acceder a los temas electorales y democráticos, no me zambullí en ellos hasta el postgrado, pues cuando inicié recién se dio la alternancia de partido político en la presidencia de la República, este hecho sin precedente fue finalmente lo que me impulsó a iniciar un análisis de este tipo.

Vagando por algunas librerías, tropecé con algunas publicaciones como *El redescubrimiento de las instituciones* de March y Olsen, *La tercera ola* de Samuel Huntington y *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* de Powell y Dimaggio, que me sirvieron para iniciar una búsqueda de información similar de la cual fui influido y que me permitieron adoptar un perfil con el que ahora presento este trabajo.

Entre las dificultades que hubo que sortear estuvo el gran cúmulo de documentos que hablan del largo camino recorrido por México en materia electoral. Otro obstáculo a pesar de la circunstancia previamente descrita, fue la difícil búsqueda de algunos textos que en su momento fueron recomendados, como los libros del Dr. Eduardo Castellanos, en este sentido me gustaría mencionar a menara de queja que los acerbos bibliográficos de la Universidad contienen miles de libros, y así lo contempla la base de datos, pero a la hora de consultarlos simplemente no se encuentran, y nadie da razón del porque, en alguna ocasión envié un correo electrónico hablando de este problema a un contacto de la pagina de la UNAM que supuestamente recibía comentarios y lo único que recibí fue mi mensaje que regreso de manera automática haciéndome saber que nadie lo leyó. Pero aquí el documento.

## CAPÍTULO 1

### **ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EXPLICAR LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL**

Los comicios federales del año 2000, dieron por resultado la alternancia en el poder; el Partido Acción Nacional obtuvo la victoria y por primera vez después de setenta y un años, el presidente de la República no surgió del que fue llamado partido oficial (PRI).

La sucesión partidista se dio tras el paso de un largo tren de esfuerzos por parte de partidos, líderes de oposición y de la sociedad, así como de académicos. Es importante tener presente que aunque hay antecedentes de alternancia en representantes del Poder Legislativo y en gobiernos en ámbitos municipales y estatales, el fenómeno no se había dado en el nivel federal; por tanto los comicios de 2000 no son sinónimo de que se ha alcanzado la transición, para consolidarla, es necesario el paso del tiempo, el cual, permitirá conocer si en México se han instaurado las características propias de la democracia; sí México conforma parte de los países con regímenes democráticos.

El Instituto Federal Electoral (IFE), jugó un papel determinante en estas elecciones; es el órgano independiente encargado de organizar y vigilar los procesos electorales federales, así que al resultado de los mismos se le otorga la legitimidad necesaria para considerar que la distribución del poder es justa, y el sufragio universal es lo que hace posible la “democracia” en materia

electoral<sup>1</sup> y permite el paso del gobierno por consentimiento a una forma indirecta de autogobierno como la democracia representativa. Puede pensarse que la legitimidad del sistema democrático ha encontrado en el voto y en la representatividad del Poder Legislativo dos componentes indispensables.

En este capítulo se pretende abordar el sustento teórico que permitirá explicar el proceso de institucionalización de la democrática electoral en México.

## **1.1 Instituciones y Gobierno**

A partir de la década de los 80 del siglo pasado, las ciencias sociales se encuentran con un nuevo germen producto de la investigación científica que se inicia con el desarrollo de un campo de estudio particular: el neoinstitucionalismo. No se trató de un regreso a la perspectiva juridico-formalista que caracterizó al institucionalismo de principios del siglo XX, este se orienta a un área surgida de la economía conocida como: “rational choice” (elección racional).

Además de la economía, el fenómeno invadió las fronteras de otras disciplinas como la sociología y la ciencia política, y en estos casos fue como el redescubrimiento de las instituciones formales,<sup>2</sup> considerándolas como el

---

<sup>1</sup> “... Las elecciones se volvieron la llave del cambio político. Los comicios se convirtieron en un espacio concurrido porque garantizaban la expresión, la difusión de ideas, un clima de libertad real y, sobre todo, la expectativa de tomar posiciones legislativas, desde las cuales intentar introducir nuevas reformas democratizadoras”. José Woldenberg. “La transición democrática” en *Nexos* núm. 261 septiembre 1999.

<sup>2</sup> “... los modelos de desarrollo usados por los agentes sociales tomaron más en consideración el mayor impacto de las instituciones del sector público en la economía y en el progreso social: cómo ellas pueden proveer las bases de un mercado eficiente, su aporte a la calidad en la provisión de servicios públicos y su influencia en la legitimidad y capacidad de respuesta a las necesidades sociales de la gobernabilidad democrática”. Mark Payne “Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado” en Revista: *Reforma y Democracia* Núm. 13 febrero de 1999

espacio en que se dan los intercambios entre individuos,<sup>3</sup> el neoinstitucionalismo tiene sus orígenes en:

- El egoísmo de los individuos y la búsqueda del logro de sus intereses
- La propensión humana al intercambio
- La libre competencia

La sociedad es distinta entre sí, por lo que hay instituciones por sobre ella, que ayudan a disminuir las diferencias en ésta.

El Estado se comunica con la sociedad a través del Poder Ejecutivo y la sociedad se comunica con el Estado por medio del Poder Legislativo por lo que el vínculo entre estos dos elementos debe ser fuerte; sin embargo, éste se fragmenta por la acción de intermediarios que actúan en el proceso de comunicación entre la sociedad y el Poder Legislativo. Estos intermediarios pueden ser partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, grupos de presión, etc.

La pelea entre dichos intermediarios por ser los únicos protagonistas es tan fuerte que lleva a la desacreditación entre unos y otros, provocando que el nivel de desconfianza sea tan alto, que se pone en duda el papel de las instituciones.

Pero ¿qué son las instituciones, el institucionalismo y la institucionalización?

---

<sup>3</sup>En la ciencia política con “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” artículo de March y Olsen de 1984, publicado en la revista: American Political Science Review, y por su parte en la economía con los trabajos de Douglas North, por ejemplo: The New institutional Economics, publicado en 1986 en la revista Journal of Institutional and Theoretical Economics.

Las INSTITUCIONES son las reglas del juego en una sociedad, y por lo tanto el cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo. Son estructuras cognitivas, normativas y regulativas y actividades que dan estabilidad y significado a la conducta social.<sup>4</sup>

Las instituciones son realidades abstractas. Son normas y reglas que estructuran la acción social. Son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones. El papel de estas es muy importante, pues articulan la interacción entre actores, expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad.

Son sistemas de normas y reglas que cumplen importantes funciones sociales, pues delimitan el marco en el que los individuos y las organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos.

Algunos teóricos ven a las instituciones políticas fundamentalmente como las “reglas del juego”, como procedimientos que gobiernan la toma de decisiones colectivas, como arenas donde se expresan los conflictos y (algunas veces) se resuelven.<sup>5</sup>

Formalmente las reglas de juego en una sociedad son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente,

---

<sup>4</sup> W. Richard Scott. Cap. VI en: Powell y Dimaggio. El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional 2001 FCE México

<sup>5</sup>Robert Putnam. Estudio Comparativo de las elites políticas

estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.<sup>6</sup>

“La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo... una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada, por medio de controles reiterativamente activos, socialmente contruidos... decimos que un patrón esta institucionalizado... las instituciones son esos patrones que, cuando se reproducen crónicamente, deben su supervivencia a procesos sociales que se activan relativamente por si mismos”.<sup>7</sup>

“... la burocracia ofrece instituciones para fijar un marco de mayor estabilidad y certidumbre... por su parte los individuos demandan instituciones porque perciben que, a pesar de los costos, éstas les permiten obtener las ganancias derivadas del intercambio. Las instituciones restringen la conducta de los individuos, es decir, limitan la libertad y racionalidad individual. Si los individuos actuaran únicamente motivados por la maximización de sus propios beneficios sin ninguna restricción, el intercambio sería costoso e incluso podría ser inviable”.<sup>8</sup>

El nuevo institucionalismo nace como un intento de explicar las diferencias que frente a retos comunes se presentan en países distintos.

En la institucionalización, surgen muchas nuevas organizaciones y obliga a las existentes a incorporar nuevas prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevalecientes en el trabajo organizacional e institucionalizado.

---

<sup>6</sup> Douglass North. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico 1993 FCE. México

<sup>7</sup> Ronald Jepperson. Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. en Powell y Dimaggio *Op. Cit* pp. 195-196

<sup>8</sup> José, Ayala Espino. Mercado Elección Pública e Instituciones. Una revisión a la teorías modernas del Estado. Primera ed. 1997 Facultad de Economía, Miguel Ángel Porrúa. México p. 355

Las instituciones son tanto el marco que limita y da certidumbre a la acción humana como el objeto de su actividad, ya que las reglas del juego son modificables.

El nuevo institucionalismo,<sup>9</sup> es una teoría que explica la estabilidad de los procesos sociales; esta explicación se apoya en dos puntos: el primero, el que las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual,<sup>10</sup> el segundo, es que las instituciones sólo cambian en forma incremental, es decir, en forma paulatina a través de plazos de tiempo “relativamente” largos. En este sentido, el institucionalismo de la democracia electoral, también se da sólo tras un largo periodo.

“si la elección popular de los que toman las decisiones en la cúpula es la esencia de la democracia, entonces el punto crítico en el proceso de democratización está en el reemplazo de un gobierno que no fue elegido de esta manera por uno que lo haya sido en unas elecciones limpias, libres y abiertas. Sin embargo, la autoridad del proceso de democratización antes y después de esa elección es habitualmente complejo y prolongado. Implica avanzar desde el final del régimen no democrático, la inauguración del democrático y luego la consolidación de este sistema”.<sup>11</sup>

“... la reforma normativa e institucional inicial abrió cauce a un proceso y lo modeló, por ello el lento y tortuoso proceso democratizador en México ha sido eso, un proceso y no un cambio radical generado de la noche a la mañana ni un desplome que deja vacía la vida institucional”.<sup>12</sup>

El nuevo institucionalismo pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo, en el que desde la división más elemental del

---

<sup>9</sup> Para el análisis aquí desarrollado se considerara la teoría del neoinstitucionalismo, únicamente como institucionalismo.

<sup>10</sup> John W. Meyen y Brian Rowan. en Powell y Dimaggio *Op. Cit*

<sup>11</sup> Samuel P. Huntington *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX.* Editorial Piados p. 22

<sup>12</sup> José Woldemberg “¿Para que sirven las instituciones?” en *Nexos* núm. 27 noviembre de 1997



trabajo, hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamientos o reglas de juego, que surgen para reducir la incertidumbre existente en la interacción entre los entes sociales, los cuales, carecen a priori de información sobre el posible comportamiento de los otros. La repetición durante periodos prolongados en el tiempo de estas rutinas, constituye el mundo de las instituciones.<sup>13</sup>

El institucionalismo es un movimiento muy diverso, por lo tanto complejo, parte del análisis del comportamiento y las elecciones individuales, cuyos procesos son afectados por las instituciones ya existentes.

Entre los objetivos del institucionalismo están:

- La distribución del poder en la sociedad.
- Las asignación de recursos.
- La preocupación por las estructuras de poder y el papel del Estado.
- La aplicación de la teoría (institucionalista) en las Políticas Públicas.

La institución, representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad.<sup>14</sup>

La institucionalización, indica el proceso para alcanzarlo.

---

<sup>13</sup> John W. Meyen y Brian Rowan. *Op. Cit.*

<sup>14</sup> “una ley... Puede surgir de una reflexión teórica sin referencias empíricas o bien directamente de la realidad social. En el primer caso tendra pocas probabilidades de ser útil y, menos aún eficaz, puesto que el derecho regula necesariamente realidades, relaciones y conductas sociales. Surge entonces la realidad social interpretada por una reflexión teórica que identifica relaciones y conductas deseables en un sistema de interacciones deseables y posibles.” Eduardo Castellanos Hernandez. Gobernabilidad democratica en la transición y alternancia en México. Editorial Porrúa p. 28

La institucionalización, es el proceso por medio del cual, los actores individuales transmiten lo que socialmente se define como real, y al mismo tiempo, en cualquier punto del proceso, el significado de un acto se puede definir, más o menos como una parte dada por hecho de esta realidad social.

La institucionalización se lleva a cabo<sup>15</sup> por medio de las organizaciones formales que la facilitan, promueven y fomentan a través de:

- Los Regímenes.
- Sistema de Autoridad Central.
- La Cultura, esta por medio de la reglas de carácter habitual o convencional.

Sin embargo, el neoinstitucionalismo no cuenta con una definición única del concepto de institución, para Andreas Schedler, son patrones de comportamiento estables y valuados, padrones regularizados de interacción, colecciones de reglas y rutinas, equilibrios de comportamiento<sup>16</sup>.

Pero la falta de homogeneidad respecto al objeto de estudio, no es la única carencia en el neoinstitucionalismo, ya que en su nombre, se han realizado estudios que a pesar de que se coincide en ocuparse de las instituciones formales, tienen diferencias metodológicas; de manera tal, que hay subclasificaciones de neoinstitucionalismo que podrían estudiarse por sí

---

<sup>15</sup> Ronald Jepperson. *Op. Cit* p. 203

<sup>16</sup> Andreas, Schedler. "Neoinstitucionalismo" en Léxico de la política. México, FLACSO-FCE-CONACYT 2001. pp. 472-476

mismas, explicación de la existencia del institucionalismo económico, del sociológico y del político.

Schedler, encuentra en el “núcleo duro” del concepto de institución cuatro características que se presentan entre las definiciones que la mayoría de los especialistas maneja.<sup>17</sup>

- origen social
- extensión social
- extensión personal
- función social

La primera de éstas, se refiere a que las instituciones no son hechos naturales, ni divinos, con todo y que el individuo las puede percibir como fenómenos exteriores. La segunda, a que no son atributos individuales, sino un patrimonio colectivo. La tercera característica compete a la permanencia, ya que persisten en el tiempo, por lo tanto se asocian a los conceptos de estabilidad, regularidad y reproducción. La última de estas características, indica que las instituciones tienen efectos y peso propio en la sociedad, de manera tal, que establecen restricciones para el individuo al igual que le otorga oportunidades.

Institucionalizar o hacer un cambio institucional tiene lo que March y Olsen denominan la *oportunidad de cambio* por lo que en un momento dado los actores tienen la posibilidad de realizar un cambio mayor en el entramado institucional; pero ¿Para qué utilizar las instituciones? March y Olsen

---

<sup>17</sup> *Idem.*

consideran que éstas ofrecen estabilidad y cambio institucional, así como una integración del análisis racional y el institucional.

### **Las instituciones como soporte**

La estabilidad institucional le da solidez al sistema político. El marco institucional, que es un conjunto de normas, delimita el comportamiento de los actores políticos, dándole a este sistema estabilidad.

La transformación institucional, se deriva de las fricciones entre el medio y las instituciones, debido a que se generan rutinas organizacionales.

Si se alcanza una estabilidad en los procesos sociales es debido a que las instituciones son sólidas y lo son, porque por un lado, se transforman paulatinamente, y por otro, (considerando esta condición) pueden influir en el comportamiento individual; es decir, si una persona crece y se desarrolla en un ambiente de respeto a las instituciones, su comportamiento puede tener una mayor tendencia a este patrón.

Para que una institución goce de estabilidad, es preciso que al interior del organismo encargado de administrarla, esta se maneje bajo un criterio homogéneo, lo que significa que aquellos encargados de vigilar, seguir y aplicar a la institución (Ley) lo hagan con una interpretación uniforme, para todos los grupos regulados por un ordenamiento.

## **El mecanismo de las instituciones ¿Como funcionan?<sup>18</sup>**

Las instituciones presentan una dicotomía de restricción–libertad. Es decir, son medios para tener actividad dentro de las restricciones; las instituciones son estructuras de programas o reglas que establecen identidades y líneas de actividad.

Respalda por una institución, la organización formal es un paquete de tecnología social, es decir, tiene reglas e instrucciones para su uso en un escenario social. Así las organizaciones incluyen “acciones programadas”, o de otra manera, respuestas comunes a situaciones, por lo tanto los programas institucionalizados producen vínculos de perspectivas. Las instituciones funcionan afectando los intereses personales en beneficio de la colectividad.

Cuando las instituciones se caracterizan por formar parte de un ambiente social y se explican como elementos funcionales de ese ambiente, entonces se les considera como un hecho.

## **Elementos que afectan la institucionalización**

Las instituciones son aceptadas por todos los ciudadanos, porque éstas reglamentan el juego del intercambio entre los miembros de la sociedad,

---

<sup>18</sup> Ronald Jepperson. “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo” en Powell y Dimaggio *Op. Cit* pp. 197-199

establecen un orden social, así que en primera instancia la entropía social (el desorden) afecta a la institucionalización.

Las instituciones son patrones sociales que se reproducen constantemente, logrando su supervivencia gracias a que se activan automáticamente por procesos sociales que los necesitan. La supervivencia no depende de la movilización colectiva periódica. Algo importante de destacar es que estas no se reproducen por la acción sino por procedimientos multiplicadores que apoyan y sustentan el patrón, permitiendo su reproducción.

La acción es una forma de reproducción débil, comparada con la institucionalización debido a que choca con los problemas que implica la acción colectiva.

Se está lejos de las instituciones, cuando se toma acción, porque así no se participa en ellas. (Se actúa fuera de ellas); hacer ésto, es querer modificar un ambiente por sobre las normas.

Por otro lado, también aparecen otros elementos que obstaculizan la labor institucional, éstos están fuertemente arraigados en los usos y costumbres de la sociedad lo que hace aparentar que forman parte de las instituciones pero no es así, entre estos se encuentran: el clientelismo, la corrupción y el fraude. La manipulación de leyes según convenga, el cobro de favores, la compra de quienes están a cargo de hacer cumplir la ley, “los tratos en las sombras”, etc. minimizan la credibilidad de la sociedad en las instituciones, por lo tanto la lucha de estas por generar confianza requiere de mucho empeño y paciencia.

El institucionalismo tiene como premisa tomar a las instituciones en serio, lo que significa que el peso de estas debe ser suficiente para darle a cada situación que se suscite entre partes la solución justa.

“... La innovación institucional, y en particular la creación de instituciones eficientes, es una tarea difícil, porque se trata de una negociación compleja de demandas conflictivas, entre agentes con intereses diversos y contradictorios”.<sup>19</sup>

### **Institucionalización dirigida a la democracia electoral**

En una sociedad democrática en la que las demandas pueden expresarse libremente, los poderes públicos han de considerarlas, de modo que su actuación no puede moverse sólo por su propia iniciativa. Por el contrario, son los poderes públicos quienes por su propio carácter deben orientar su actuación en función del interés general.

Para México, el aval que una institución o un conjunto de ellas otorgan a cierta acción, ha implicado un esfuerzo muy demandante.

“La democracia, cuando se afianza institucionalmente y se le practica extensamente, promueve el desarrollo ya que provee la base de instituciones eficaces del Estado y favorece la consolidación de un modelo de desarrollo más inclusivo en el área social”.<sup>20</sup>

En el campo democrático-electoral en México, se ha necesitado de mucho tiempo, en busca de eficientar su sistema, esto ha implicado el establecimiento

---

<sup>19</sup> José Ayala Espino *Op. Cit.* p. 362

<sup>20</sup> Mark Payne. Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado *Op. Cit.*

de leyes, y de la instauración de un órgano independiente del gobierno, cuya labor es organizar y vigilar las contiendas electorales federales.

Las instituciones públicas han estado vacías durante mucho tiempo, como una esfera, en donde la parte externa es lo único que existe,<sup>21</sup> bajo esta circunstancia se encontraba la ley electoral y las instancias encargadas de organizar y evaluar las elecciones. Pero los acontecimientos que confluían el ambiente político desde finales de los años cincuenta, sesenta y principios de los setenta, aceleraron el proceso de transformación del marco legal que garantizaría la hegemonía del poder impuesta desde la posrevolución e impulsaron nuevas reformas políticas, que fueron modificando las condiciones en que se realizaban los comicios. Así que en el terreno democrático, a pesar de ese gran salto que significó la reforma de 1977, se avanzaba lentamente.

La condensación del efecto desencadenante de continuas reformas electorales dio como resultado la creación, en 1990, del Instituto Federal Electoral.<sup>22</sup> Este organismo, se dio a la tarea de generar confianza y legitimidad a los resultados de las elecciones organizadas por él. Lo que significa que se buscó dar sustancia a la ley electoral como institución, y al IFE como organización vinculada a esta, y dejar de ser sólo esferas huecas.

Este órgano conforma un centro de atención en el estudio institucional debido a la importancia del sistema electoral, en cuyo resultado debe observarse el avance en la democracia electoral.

---

<sup>21</sup> Andreas Schedler. “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral.” En *Política y Gobierno* vol. VII núm. 2 CIDE

<sup>22</sup> La transición de la Comisión Federal Electoral al Instituto Federal Electoral se tratará en el capítulo siguiente.



Dar peso a las instituciones, es decir construir una fortaleza en donde la ley igual para todos, conlleva a la necesidad de un Estado de derecho, ya que este propicia mayores niveles de credibilidad en las políticas aplicadas por el gobierno y estas a su vez (gozando ya de esa credibilidad) reducen la incertidumbre.

Que las leyes tengan una categoría de confiables y legítimas implica que estas se establezcan a través de procesos democráticos y transparentes impulsadas por partidos políticos y legislaturas capaces;<sup>23</sup> pero aplicar las leyes efectiva y justamente necesita de una profesionalización en la Administración Pública. El Estado de derecho mantiene bien delimitadas las atribuciones de sus gobernantes, para el bien de la libertad de los ciudadanos, la estructura organizativa de la democracia contemporánea se caracteriza por un peso determinante de los elementos normativos. Sin embargo, la aplicación de la Ley no es tarea fácil, muchas veces esta carece de una redacción clara o son confusas por sí mismas, así que la solución que una autoridad puede tomar puede prestarse al manipuleo y ceder a favor de una parte, por la presión que esta ejerce,<sup>24</sup> por lo que la solución deja de ser única y objetiva.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> “... Si las leyes tienen que gozar de credibilidad social y ser cumplidas, los partidos políticos necesitan tener capacidad de articular y sumar las preferencias de amplios sectores sociales y los poderes legislativos necesitan tener la capacidad técnica para crear leyes eficaces y para supervisar al ejecutivo en la implementación de esas leyes”. Mark Payne Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado. *Op. Cit.*

<sup>24</sup> Los grupos de presión con intereses permanentes procuran situarse cerca de los gobernantes a fin de influirles. En las elecciones, participan candidatos con programas planteados en función del interés general de la sociedad, sin embargo en el momento en que son gobernantes, pueden actuar según los intereses de grupos de un sector, entonces a los gobernantes se les valora por la eficacia con que responden a las peticiones de tales grupos que tienen muy claro su objetivo y pueden medir los resultados según lo obtenido, pero no sucede lo mismo con el interés general, que frecuentemente responde más a un grupo ideológico susceptible de diversas interpretaciones subjetivas.

“... los hombres de empresa y sus representantes comúnmente mantienen una relación con los ministros, los empleados públicos y otros miembros de la élite estatal muy diferente de la de los trabajadores y sus

“... Sin una base institucional adicional que favorezca un proceso de toma de decisiones suficientemente consensuado... es poco probable que se obtenga la legitimidad amplia necesaria para una reforma institucional significativa y sostenible”.<sup>26</sup>

### 1.2 La teoría democrática

El régimen democrático se ha convertido en el modelo a seguir en la mayoría de los países, sin embargo ubicarse en él implica un acercamiento al concepto de democracia pero es difícil definirlo puesto que hay diversas posturas lo que diversifica su análisis, pero esto mas allá de ser contradictorio permite pluralizar la visión democrática, así que esta parte del trabajo se impulsa en una síntesis de las observaciones de cuatro estudiosos de la teoría en cuestión, que a mi parecer son algunos de los exponentes modernos mas importantes y sólidos. Estos personajes son Joseph Shumpeter, Giovanni Sartori, Alain Touraine y Roberth Dahl.

---

representantes. ... los grupos de presión de los círculos de negocios pueden confiar en que sus opiniones y demandas recibirán una inicial comprensión, simpatía o por lo menos respecto de índole tolerante diferente a la concedida a sus equivalentes de las clases obreras.

... los trabajadores como grupo de presión, se manifiestan siempre como un interés mucho más seccional que las empresas. Sus demandas, por dignas que sean en si mismas, se pueden interpretar como si constituyeran un peligro para la solvencia económica y la buena marcha de los asuntos industriales o comerciales, o peligrosas para el mantenimiento de la “confianza”, sobre todo de la extranjera, así como amenaza para la capacidad de competencia de las empresas nacionales y “egoístas”, o “faltas de solidez”; en pocas palabras, con toda evidencia como contrarias al “interés nacional”.

Las demandas de los círculos de negocios, en cambio, siempre velan por el “interés nacional”. Por una parte, la oposición de las empresas a las demandas obreras que pueden ser y son calificadas en los términos que acabamos de mencionar, es, por definición, congruente con ese interés.

... las empresas más grandes y poderosas no necesitan recurrir a ningún organismo intermediario para hablar con los gobiernos y presentarles su caso; lo hacen por sí mismas, con la confianza que les da su poder”

Ralph Miliband. El Estado en la sociedad capitalista. ed. Siglo XXI 1991 México pp. 156 – 157. Ver capítulo VI de esta obra.

<sup>25</sup> Una observación muy precisa en este sentido es la que hace Elisur Arteaga en su obra: Constitución Política y Realidad. Ed siglo XXI

<sup>26</sup> Mark Payne. Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado. *Op. Cit*

## **Joseph Shumpeter**

El método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas en que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo.

En los gobiernos democráticos, el electorado puede crear un régimen por medio de elecciones, por lo que los líderes políticos toman en cuenta las voluntades grupales a fin de allegarse la preferencia electoral, aunque las necesidades o predilecciones de la mayoría no representen realmente las necesidades del pueblo, por lo que la representación proporcional recibe una crítica de Shumpeter, quien considera también que en el tipo de gobierno aquí observado la cabeza del mismo elige para su gabinete a miembros que los legisladores hubieran seleccionado.

El papel del electorado. Los electores no deciden los problemas a resolver, tampoco eligen a los miembros del parlamento directamente de la población elegible (quizá eligen al menos malo). El candidato a cierto puesto hace una oferta a los electores y estos simplemente se limitan a aceptar su oferta. Señala Schumpeter que un partido no es un grupo de hombres que intenta fomentar el bienestar público a base de un principio sobre el que se han puesto de acuerdo, un partido es un grupo, cuyos miembros se proponen actuar de común acuerdo en la lucha por alcanzar el poder político con otros partidos, y es que partidos diferentes muchas veces adoptan el mismo o muy similar programa que ofrecer.

Para Joseph Schumpeter, la democracia no significa que el pueblo gobierne, pero considera que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle.

Para este estudioso hay ciertas condiciones a cubrir para que el método democrático tenga éxito.

Políticos de elevada calidad, dominio efectivo de la decisión política, burocracia bien capacitada con un fuerte sentido del deber, así como autoevaluación, es decir se necesita de fricciones para que se den correcciones.

Por su parte el electorado debe también autodisciplinarse, pero esto requiere una sociedad educada.

### **Giovanni Sartori**

La democracia social es el conjunto de las democracias primarias que la vigorizan y alimentan desde la base, a partir de la sociedad civil.

La democracia económica indica la necesidad de igualdad financiera, a través de la eliminación de los extremos pobreza y riqueza, en consecuencia se precisa una redistribución para alcanzar bienestar generalizado.

La legitimidad de la democracia emana de la voluntad popular. Se requiere de una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable, no dominada por una oligarquía.

Hay democracia cuando hay una sociedad abierta en donde la relación entre gobernantes y gobernados se da en un marco en el que el Estado sirve a los ciudadanos.

Se necesita de una libertad (política) ya que esta se contrapone al poder arbitrario y absoluto, exige su transformación en un poder limitado por leyes para todos.

**Igualdad.** Giovanni Sartori afirma que ésta, en singular es el símbolo de revuelta contra las realizaciones jerárquicas, los privilegios, las ventajas o desventajas de nacimiento, y es que la fuerza de las cosas tiende a generar la desigualdad, por lo que la fuerza de la legislación tiende a destruirla. El problema de la igualdad entre los hombres es un problema de justicia.

Hay igualdades que son libertades y viceversa y con esto surge un problema con esta afirmación.

Iguals oportunidades. Igual acceso significa un igual reconocimiento a iguales capacidades, así que reducir la miseria, empujar los extremos del rico y del pobre, es una justicia económica y una justicia en las oportunidades.

La igualdad aritmética es lo mismo para todos, aquí igual significa idéntico, por otro lado esta la libertad proporcional en donde lo mismo es a los mismos,

es la igualdad entre diversos. Atribuir a cada uno lo que espera, no es atribuir a cada uno lo mismo. La igualdad no significa igualdad en todo. Lo mismo para todos, quiere decir iguales cuotas de alguna cosa y no iguales cuotas de todo.

La igualdad aritmética es característica de los sistemas legales que se fundan sobre leyes iguales, la libertad en la ley. La ley para todos significa generalidad de la ley y es que las leyes que admiten exclusiones no son leyes protectoras.

“ ... la protección de las leyes está asegurada sólo si quien las hace debe también sufrirlas, es decir, sólo al cubierto de la generalidad de las leyes”.<sup>27</sup>

“ La ley, para ser tal, es dura inflexible”.<sup>28</sup>

Una mayor igualdad es un eficiente equilibrio de desigualdades, que es un sistema de compensación recíproca y neutralización entre desiguales. La libertad es condición necesaria de la igualdad. De la libertad se llega, o se puede llegar a la igualdad, pero no de igualdad a libertad.

Al surgir el liberalismo durante la revolución industrial, se le relaciona con el aspecto económico pero no con el político. En esencia es la teoría y praxis de la libertad individual, de la protección jurídica y del Estado constitucional (pero no mínimo). Por su parte el socialismo es negación y oposición de la propiedad privada, mas no comunismo.

---

<sup>27</sup>Giovanni Sartori *¿Qué es la democracia?* México Editorial Patria p. 183

<sup>28</sup> *Ídem.* p. 183

En este contexto la lógica de la libertad es: iguales oportunidades para llegar a ser iguales, y la de la igualdad es: desiguales oportunidades para llegar a ser iguales.

El liberalismo es la teoría de los límites del poder del Estado, y la democracia es la entrada del poder popular en el Estado. Para el liberal, la propiedad es el método de creación de orden social y para el demócrata la prioridad es la creación de un orden social justo.

La democracia social es una política distributiva que se impregna en las decisiones gubernamentales. Mayor democracia no implica menos liberalismo.

Democratizar al Estado, no es lo mismo que democratizar a la sociedad.

La instauración de un régimen democrático, no significa una fácil consolidación del mismo, puesto que la legitimación de un proceso así puede generar una gama de problemáticas, en donde la consolidación del régimen mencionado puede resultar controversial e incluso con diferentes resultados para cada lugar donde se aplique.

## **Alain Touraine**

De la soberanía popular a los derechos del hombre

Tras el descubrimiento de los ciudadanos de que el poder era una creación humana y su forma podía transformarse en una decisión colectiva, la soberanía del pueblo y los derechos del hombre conforman las dos caras de la democracia, sin embargo por un lado la soberanía popular se ha deformado en un poder popular que se impone por sobre la legalidad y adquiere aspiraciones revolucionarias, por su parte los derechos del hombre se han minimizado en derecho de propiedad.

“... la democracia se apoya en la actualidad a la vez en la libre elección de los dirigentes y en la limitación del poder político por un principio no político”.<sup>29</sup>

La democracia es un régimen que permite a los actores sociales formarse y obrar libremente, y en donde los actores deben tener derechos, tanto personales como colectivos y vivir en una comunidad. Para tal fin se deben considerar: el reconocimiento de los derechos fundamentales, la representatividad social y la conciencia de ciudadanía.

**El reconocimiento a los derechos fundamentales. La libertad negativa.** La democracia defiende el respeto de las minorías por parte del gobierno, el cual debe intervenir en la vida privada sólo para preservar la libertad en nombre de la tolerancia y la diversidad.

---

<sup>29</sup> Alain Touraine. Crítica de la modernidad Editorial Temas de hoy Madrid España 1993 p. 415



Afirma que no se puede construir una democracia sino se sustenta en un principio no político del poder político. En la democracia debe prevalecer la organización social sobre quienes ejercen el poder, e incluso, sobre las opciones individuales, de manera tal que los actores sociales sean responsables de su libertad, en el marco de su medio.

**La representatividad social.** La democracia debe ser representativa de los intereses de una colectividad, lo que significa que una elección entre diversos contrincantes, no debe corresponder a la defensa de intereses y opiniones propios.

**La conciencia de ciudadanía.** En la democracia es necesario que los gobernados deseen elegir a los gobernantes, es preciso que los primeros se sientan ciudadanos, que tengan el deseo de participar en la vida democrática, cuando existe esta condición en los gobernados se piensa que hay una conciencia de que se pertenece a la sociedad política, sin embargo cuando existen desigualdades sociales muy grandes, los habitantes que forman la sociedad sienten que no hay un bien común y por lo tanto la democracia carece de fundamento.

“ ... Ser ciudadano es sentirse responsable del buen funcionamiento de las instituciones que respetan los derechos del hombre y permiten una representación de ideas e intereses”.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> *Idem.* p. 420

## **Robert Dahl**

De la transición de una Ciudad-Estado a un Estado-Nacional, Dahl define ocho concepciones surgidas del contraste entre las antiguas practicas de los gobiernos democráticos y republicanos y el moderno Estado Democrático

**Representación.** Los representantes han reemplazado a la asamblea de la democracia antigua. La representación ha sido adoptada como un elemento esencial de la democracia moderna definida como una aplicación de la lógica de la igualdad a un sistema político de grandes dimensiones.

“... algunas de las instituciones más características de la democracia moderna, incluido el propio gobierno representativo, no fueron el mero producto de un razonamiento abstracto sobre los requisitos que debía cumplir un proceso democrático, sino que derivaron de modificaciones específicas sucesivas de instituciones políticas ya existentes”.<sup>31</sup>

**Extensión limitada.** La representación fue la solución a los limites que implicaba una asamblea en la ciudad-Estado, al tamaño de la unidad democrática. Con la representación el tamaño de un país ni de la población son un obstáculo.

**Limites de la democracia participativa.** A pesar del avance en la eliminación de barreras, se da una disminución en la participación política efectiva (aunque se haga uso de los medios de comunicación electrónicos).

---

<sup>31</sup> Robert Dahl. *La democracia y sus críticos* Op. Cit p. 261

**Diversidad.** La diversidad de los aspectos políticos de los habitantes, es proporcional al tamaño de la unidad política; cuando esta es más grande y abarcadora los intereses de los ciudadanos son más y distintos, religión, lealtades, identificaciones étnicas, creencias, ideologías raciales, etc.

**Conflicto.** La diversidad conlleva a conflictos, aspecto inevitable de la vida política.

**Poliarquía.** La representatividad, las diversidades, las divisiones y los conflictos, impulsaron el desarrollo de instituciones políticas que marcan la diferencia entre la moderna democracia representativa de otros sistemas políticos. Este conjunto de instituciones, este régimen político es la poliarquía, denominada también como un conjunto de instituciones necesarias para el funcionamiento del proceso democrático a gran escala.

**Pluralismo social y organizativo.** En los regímenes poliarquicos, aparecen grupos de organizaciones sociales con cierta autonomía entre ellos y con respecto al gobierno, que además buscan expresarse.

**Expansión de los derechos individuales.** En una poliarquía las instituciones deben fungir como una extensión de los derechos individuales de la ciudadanía, con respecto a los derechos políticos primarios, entre otros.

Una mayor magnitud (gran escala) estimula a las personas para que se interesen por contar con derechos individuales, como alternativa a la participación en las decisiones colectivas, los derechos de la ciudadanía aseguran la libertad personal que no garantiza la participación en las

decisiones colectivas. Los derechos individuales pueden reemplazar el consenso político, en la medida que aumentan la diversidad y las divisiones políticas. A mayor conflicto de intereses, mayor es el cúmulo de derechos personales.

“... Si existiese una sociedad en que no hubiera conflictos de intereses, nadie tendría mucha necesidad de derechos personales: lo que un ciudadano cualquiera quisiese, lo querrían todos”.<sup>32</sup>

La poliarquía dice Dahl, es un régimen político que se distingue porque la ciudadanía es extendida a una proporción alta de adultos y entre sus derechos esta oponerse a altos funcionarios y hacerlos dejar sus cargos a través del voto.

Para este estudioso norteamericano, la poliarquía tiene siete instituciones

1. Funcionarios electos.
2. Elecciones libres e imparciales.
3. Sufragio inclusivo.
4. Derecho a ocupar cargos públicos
5. Libertad de expresión.
6. Variedad de fuentes de información.
7. Autonomía Asociativa. Partidos políticos, grupos de interés.

Democracia, poliarquía y participación

La democracia (de manera clásica) significó la participación directa de los ciudadanos.

---

<sup>32</sup> Robert Dahl La democracia y sus críticos. México FCE 2ª edición en español p. 266

Conforme se incrementa la cantidad de ciudadanos, disminuyen sus oportunidades de participar directamente en las decisiones. En un gran universo de individuos no hay puntos de vista como cada uno de ellos con respecto a un tema. En la democracia participativa, algunas unidades (pequeñas) políticas se gobiernan por democracias participativas y las unidades grandes se rigen por sistemas representativos.

Una sociedad moderna, pluralista en cuanto a sus organizaciones

La poliarquía se vincula con una sociedad con un nivel relativo de altos ingresos, un alto grado de urbanización, una población agrícola relativamente pequeña, amplia alfabetización, gran cantidad de personas con educación superior, una economía enfocada a un mercado interno y externo, indicadores de bienestar social y económico, entre otros factores, una sociedad a la que Dahl denomina como moderna, dinámica y pluralista (MDP), considera que este tipo de sociedades es propicia para el arraigo de la poliarquía y señala dos rasgos, en primera instancia, una sociedad MDP, difunde (reparte) el poder, la influencia, la autoridad, el control, etcétera, entre los individuos, grupos, asociaciones y organizaciones quitándolos a los centro únicos; el segundo rasgo esta en que esta sociedad promueve actitudes favorables a las ideas democráticas.

La sociedad MDP, tiene como características la dispersión de recursos políticos como el dinero, el conocimiento, la posición social y el acceso a las organizaciones. La sociedad MDP ofrece según Dahl a un grupo exclusivo del

demos la oportunidad de apelar a la lógica de la igualdad y debilita la capacidad de un grupo privilegiado para justificar sus derechos exclusivos.

Cuando en un sistema en el que la competencia política está muy restringida, la dinámica de una sociedad MDP tiende a llevarla a la inclusión.

Perspectivas para la democracia en el mundo

Dahl sostiene que un país puede desarrollar y mantener las instituciones de la poliarquía si:

- Los medios de coacción violenta están difundidos y neutralizados.
- Tienen una sociedad moderna, dinámica y pluralista MDP.
- Es homogéneo culturalmente, así está fragmentado que haya acuerdo entre las partes.
- Cuenta con una cultura política entre sus activistas.
- No tenga una influencia extranjera que valla contra la poliarquía.

Cuando hay una sociedad moderna, dinámica y pluralista, los gobernantes autoritarios, encontrarán cada vez más dificultades para soportar la presión, así habría una mayor democratización.

### **1.3 Confianza, elemento indispensable para tener Democracia**

La confianza en las instituciones es condición para el buen funcionamiento de la democracia electoral, las organizaciones representativas, como los partidos políticos y las facciones legislativas, deben ser lo suficientemente fuertes para articular y agregar las preferencias de los ciudadanos y asumir el rol principal en la elaboración y ejecución de las leyes, limitando así el poder del Ejecutivo. El grado en que estos organismos representan a los ciudadanos de una manera justa depende, por supuesto, de la naturaleza de las instituciones electorales, de los derechos y garantías constitucionales, de una aplicación imparcial de la ley y de la protección efectiva de los derechos por un poder judicial independiente.

“En una sociedad democrática la principal forma de legitimación es la oferta creíble y viable de modificación del estado actual de la situación nacional por una mejor. La legitimación por la vía de la oferta político electoral de los partidos y personajes políticos se complementa con la legitimación carismática consistente en la credibilidad y atracción de las ideologías y las personas”.<sup>33</sup>

#### **Confianza entre partidos políticos y votantes**

La identificación de los electores con un partido puede considerarse como actitud psicológica condicionada por los medios de comunicación, así que las preferencias electorales deben entenderse como consecuencia de una identificación partidaria: los ciudadanos que votan no le son fieles a un partido

---

<sup>33</sup> Eduardo Castellanos Hernández. Op. Cit. p. 171

en función de su clase social,<sup>34</sup> su raza o su religión, sino porque se sienten identificados con él.

Esa identificación puede surgir de la familia, que reproduciría las actitudes políticas. El que vota por primera vez seguramente lo hará por el partido de la preferencia familiar, y si los resultados según su percepción le son satisfactorios, repetirá el sentido de su voto en la siguiente ocasión. Así, con esta lógica, la preferencia por un partido político será proporcional al número de ocasiones que un elector lo señale como su opción.<sup>35</sup>

En la teoría de la elección racional (rational choice) cada elector decide su voto en función de la utilidad que puede esperar de él y del costo que le supone emitir el voto. Este enfoque (no necesariamente es egoísta, ya que la utilidad esperada puede estimarse en función del bienestar colectivo), permite explicar bastante bien el sentido en el que las personas votan, sin embargo se presenta una contradicción en lo que se refiere a la decisión misma de votar.

Un elector puede decidir votar por el partido o candidato que le parece más capaz de satisfacer sus intereses individuales o colectivos; no es nada fácil entender por qué decide tomarse la “molestia de votar”. Y es que el hecho

---

<sup>34</sup> Los partidos del siglo XX, fueron determinándose como universales (catch all), su esencia de representación de un grupo o una clase social fue diluyéndose en la medida que su ideología pasó a un terreno secundario. Actualmente los partidos políticos convocan a todos los sectores de la sociedad a votar, sin distinción de su erudición siguiendo fielmente el camino iniciado por la socialdemocracia europea.

<sup>35</sup> Jorge Buendía Laredo. “El elector mexicano en los noventa ¿un nuevo tipo de votante?” En Revista: Política y Gobierno vol. VII núm. 2 CIDE

Un niño puede crecer en un seno familiar que tiene una preferencia por un partido determinado, seguramente escucha constantemente o al menos cuando se acercan los periodos electorales, los comentarios de la gente mayor hacia el partido político por el que regularmente se inclinan, así que empezará a formar su opinión con el material que toma de los comentarios escuchados, y sólo cambiará de parecer o lo reafirmará cuando empiece a tener experiencia propia al ejercer su derecho a votar, y según evalúe si los resultados del desempeño en el gobierno emanado por el partido elegido, le fueron favorables o no a sus intereses.



mismo del voto implica un costo (desplazamientos y tiempo, además del posible esfuerzo para buscar información y reflexionar sobre ella), mientras que la utilidad esperada es casi nula si se considera el impacto sobre el resultado final de un solo voto. Respondiendo a esto, Antony Downs<sup>36</sup> indica que el beneficio colectivo, es consecuencia de la acción de votar; independientemente del resultado de la elección, el beneficio obtenido es el mantenimiento de las instituciones democráticas. La democracia beneficia a todos, no exclusivamente a quienes votan.<sup>37</sup>

Puede pensarse que la gente vota porque obtiene algún tipo de satisfacción por el hecho mismo de votar. Parece lógico pensar que la gente vota porque al hacerlo expresa y reafirma su *identificación* con los principios democráticos o con el partido de su preferencia. Esta posible respuesta a la contradicción (del peso de un solo voto) conduce a pensar que sin identificación política la democracia electoral simplemente no puede funcionar: para que las instituciones democráticas sean operativas es preciso que los ciudadanos se identifiquen con ellas,<sup>38</sup> así es como se fortalecen.

Pero, entre más diferencias haya entre grupos sociales, los más desprotegidos no sentirán identificación con las instituciones democráticas ni con los partidos políticos, así que optarán por abstenerse de votar y el aparato electoral carecería de sustento.

---

<sup>36</sup>Antony Downs. *Teoría económica de la democracia*, Madrid ed. Aguilar, 1973.

Esta contradicción es en esencia el problema que aborda Mancur Olson en su obra: *La lógica de la acción colectiva*.

<sup>37</sup> Tal vez, más que beneficio colectivo, aparte de mantener causas de tranquilidad social es un proceso que mantiene y reproduce las relaciones entre los individuos bajo un esquema de gobernabilidad.

<sup>38</sup> "... Una institución está altamente institucionalizada si presenta un umbral de acción colectivo casi insuperable". p. 205 Ronald Jepperson *Op. Cit.*

Es muy probable que quien vota por primera vez tras haber crecido en un ambiente familiar en el que un partido determinado es la opción política obvia se incline hacia tal, sin embargo, las sociedades actuales son más diversificadas, e incluso las familias se han visto afectadas por esta tendencia y sus miembros también lo son (por lo menos en cuanto a la predilección entre partidos políticos), así que las preferencias de igual forma pueden variar.

Lo que induce a pensar en otro aspecto de la identificación partidaria: como juicio retrospectivo y apuesta prospectiva,<sup>39</sup> en la línea de la teoría de la elección racional, junto con los costos de tiempo y desplazamiento que implica el hecho de votar hay que tomar también en cuenta el esfuerzo que el elector *racional* debe realizar para reunir información y analizarla a la hora de decidir su voto. La información que ofrecen los partidos en sus programas y comparecencias públicas es normalmente excesiva para una persona promedio, y es bastante discutible, además los medios de comunicación no contribuyen a hacer más simple su análisis: por el contrario, suelen ofrecer información caótica y fragmentaria sobre las intervenciones públicas de los candidatos, así como anécdotas personales e historias paralelas al propio proceso electoral.

A través de los medios masivos de comunicación es mas común y sencillo informarse sobre los errores, amistades dañinas de los candidatos que sobre sus programas o experiencia anterior de gobierno.

Para el ciudadano (elector) promedio no es racional realizar el esfuerzo de mantenerse habitualmente informado de la vida política, excepto en los

---

<sup>39</sup> Jorge Buendía Laredo *Op. Cit.*

aspectos en que ésta le pueda afectar directamente. Por tanto, al acercarse las elecciones el elector parecería tener que optar entre realizar un enorme esfuerzo de información y análisis o votar al azar. Como es evidente, sin embargo, la mayor parte de la gente no hace ninguna de las dos cosas.

Las personas comunes utilizan atajos informativos,<sup>40</sup> que sirven para valorar la autenticidad de las declaraciones de los candidatos en lo que se refiere a su preocupación por los electores. La forma más simple para un elector de

---

<sup>40</sup> “... diversas encuestas reflejan que cerca de 70 por ciento de los ciudadanos adquieren información política a través de la televisión”. José Antonio Crespo. “La reforma electoral pendiente”. En Revista: Política y Gobierno vol. VII núm. 2 CIDE p.472

“... Un par de minutos en televisión propicia más votos que un recorrido por una docena de ciudades”. Raúl Trejo Delarbre. El imperio del marketing político. <http://www.rolandocordera.org.mx/confi/trejo.htm>

“... el ojo se come a la mente: el puro y simple ver no nos ilumina en absoluto sobre como enmarcar los problemas, adecuarlos, afrontarlos y resolverlos. En realidad sucede lo contrario: todo pierde su proporción y tampoco se comprende que problemas son falsos y cuales verdaderos”. Giovanni Sartori. “videopoder” en Elementos de teoría política. Alianza Ed.

La televisión es el medio de mayor penetración, así que su poder de influencia en la gente es enorme, entonces el nuevo dilema para el ciudadano es elegir una opción, de entre varias que ofrecen las cadenas televisivas.

La opción de información y entretenimiento que ofrece este medio abarca las vías de comunicación visual y auditiva, así que ocupa un lugar por sobre otros medios, como la radio y la prensa escrita. Hay que considerar que informarse en política a través de diversos medios implica acceder a la lectura de diversos diarios y revistas especializadas, al igual que otros medios como el internet, escuchar diversos noticieros radiofónicos y televisivos, así como mesas de debate, conferencias y cursos organizados por universidades y asociaciones, sin mencionar las plataformas de los diversos partidos políticos, recabar toda la información bajo esta forma aunque sólo se haga por medio de unos cuantos medios es costoso, un ciudadano promedio no desembolsa, el monto correspondiente al de dos o tres diarios y una revista en un solo momento, en cambio aunque sus recursos económicos sean escasos, prefiere pagar la cuenta de la compañía del servicio de energía eléctrica, tras haber estado frente a la televisión durante muchas horas, por varios días.

La opinión pública, ahora se forma con la posición que adoptan los titulares de los diferentes programas noticiosos, pulverizando así una posición individualizada libre de influencias.

Por otro lado, el interés de un amplio sector de la población en asuntos que afectan el rumbo de la nación como la lucha entre fuerzas políticas y sus propuestas no es muy amplio, debido entre otras cosas al propio desempeño de los partidos ante los medios de comunicación masivos, que aprovechan por medio de sus representantes cualquier oportunidad para descalificar a sus competidores. La mayor parte del auditorio de este tipo de medios, lo que busca en ellos es entretenimiento, así como satisfacer su curiosidad en cuanto banalidades y chismes de personajes públicos, por lo que los medios enfocan sus esfuerzos a este mercado. Para los medios significa adoptar preferencias y por tanto ventas.

imaginar lo que cabe esperar del posible gobierno de un candidato o un partido es juzgar cómo le fue en una experiencia de gobierno anterior. Aunque ni los fracasos ni los éxitos pasados garantizarían nada tras un cierto lapso de tiempo (que puede variar).

Por otro lado, las crisis sociales afectan a la identificación partidaria, no necesariamente produciendo conversiones, pero sí desalineamientos, es decir, la desilusión de unos votantes y la nueva identificación de otros, puede provocar un realineamiento del electorado.

Actuar racionalmente es tarea difícil, así que hacer uso de las instituciones es necesario.

“... Para mejorar la capacidad de las instituciones públicas, es preciso que instituciones representativas interpreten la demanda de la sociedad por un mejor gobierno y la traduzcan en el diseño e implementación de paquetes de reformas razonables y coherentes con base en el consenso de la mayoría. Para que la demanda por un mejor gobierno se convierta en alguna realidad práctica y positiva, los partidos políticos deben ser capaces de articular y “agregar” las preferencias de los ciudadanos y ser lo suficientemente cohesionados como para mantenerse unidos apoyando el enfoque de reforma escogido”.<sup>41</sup>

### **Desconfianza**

Cuando se toma la decisión de votar por un partido, se piensa que se hace porque es la mejor forma de seleccionar a los gobernantes, de defender los propios intereses e incluso de mantener e impulsar valores democráticos. Sin

---

<sup>41</sup>Mark Payne. Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado *Op. Cit.*

embargo, se debe considerar que la confianza que un individuo perciba, no contribuye precisamente a la creación de confianza institucional.

La desconfianza política se puede manifestar en un crecimiento de la abstención, o en el incremento de opiniones detractoras sobre los políticos. Por un lado, la abstención, como indicador (de desconfianza política) puede verse desvirtuado por la obligatoriedad del voto o por el deseo de castigar a los gobernantes.<sup>42</sup>

Por otro lado la creación y desarrollo de opiniones necesita de la observación continua de los políticos y acciones, además que las opiniones sean muy negativas en momentos de aguda crisis económica o de escándalos políticos no es razón para considerar que hay una tendencia continua, así que es menester reducir el sentimiento de desconfianza hacia la política, pero lograrlo es muy difícil.

La pobreza conlleva a los ciudadanos que la padecen, a carecer de educación y por lo tanto a desinteresarse en particular en un sistema (que pretende ser democrático) que finalmente arrojará políticas públicas, servicios y leyes que no corresponderán a sus necesidades,<sup>43</sup> situación que provocará en estos ciudadanos frustración y desconfianza en el sistema electoral por lo que busquen canalizar su sentir por medio de instancias fuera de las instituciones, poniendo a este sistema en crisis; por el contrario, el que las políticas

---

<sup>42</sup> Como sucede con los sistemas políticos en donde hay reelección inmediata. En México la reelección solo es posible en las Cámaras integrantes del poder legislativo, así como en las presidencias municipales y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, pero no de manera inmediata, es decir al concluir el periodo en el que se desempeñó un legislador o un presidente municipal deberán esperar a que termine el periodo inmediato al que acababan de concluir para ser reelectos.

<sup>43</sup> El sistema de poder, está al servicio de ciertos intereses distintos al de los amplios sectores empobrecidos.

gubernamentales, las leyes y las instituciones sean aceptadas por la sociedad y gocen de legitimidad, estará en proporción a la cantidad y calidad de la participación ciudadana, y es que si la gran mayoría de los integrantes de la sociedad cuentan con recursos y pueden desarrollar sus habilidades se interesarán en tomar parte en el proceso democrático.

En México, el mediocre desempeño de los gobiernos, en diversos campos como el de la impartición de justicia, el económico y el electoral, entre otros, fueron generando en la gente la desconfianza hacia las organizaciones políticas, al gobierno emanado de éstas y las instituciones.

El resultado insuficiente por parte del gobierno en hacer respetar las leyes, ha provocado un sinnúmero de situaciones en las que individuos y agrupaciones han hecho su voluntad. Así bajo este esquema, el Partido Revolucionario Institucional, echó mano de todas las herramientas necesarias para mantenerse en el gobierno por más de 70 años (“con triunfos a como diera lugar”). Por ejemplo, la modificación de leyes, para permitir una controlada oposición. El paso del tiempo fue creando mayor necesidad institucional en materia electoral. Es como el Instituto Federal Electoral, se ha ido destacando por sobre otras organizaciones, debido a que este administra la institución electoral (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE), y cabe señalar que en esta materia se ha dado un mayor desarrollo, contrario a otros campos, como el caso de la institución de bienestar social cuyos organismos encargados de administrarla (el IMSS e ISSSTE) se han visto en serios problemas financieros, por la falta de desarrollo de esta institución.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Rolando Cordera. “Mercado y equidad: de la crisis de la política social.” Revista Economía Informa, núm. 264, febrero de 1998.

El IFE, esta encargado de garantizar la institucionalidad electoral, arbitrando el intercambio entre los actores que se presentan en el escenario electoral.

## CAPÍTULO 2

### DE LA COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

La teoría del nuevo institucionalismo, cuya premisa es considerar a las instituciones como punto nodal del intercambio entre individuos y entre éstos y el Estado, da sustento a la profunda transformación que ha sufrido el sistema electoral en México. La institucionalización democrática se materializa en la entidad que organiza y evalúa las elecciones federales, pero hacer esta afirmación exige explicar el proceso a través del cual este órgano, así como la institución electoral han cambiado sobre todo a partir de 1976, año en que el contexto social y político de México demandaba una transformación en el sistema electoral.

La transición de la Comisión Federal Electoral al Instituto Federal Electoral, y el proceso por el que este último atravesó para consolidarse como organización de importancia en la vida política de México, es el eje de este capítulo.

De manera tal, que en este se abordarán las diferentes reformas político electorales que se suscitaron a lo largo de la historia electoral mexicana, comenzando con la reforma de 1977, abordando la de 1986, los acontecimientos alrededor de los comicios federales de 1988, la reforma subsecuente de 1989 que llevó a la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, las demandas ciudadanas después de esta reforma, abordando después la exigencia de depositar su directiva en manos de figuras independientes, razón



de la reforma de 1996. Éstas son las transformaciones que el sistema electoral mexicano ha sufrido y que merecen nuestra atención y análisis, para efectos de la presente investigación.

Es también importante considerar, el panorama derivado del modelo económico y vigente durante el período de transformación electoral, por su impacto en el ámbito político. Sintéticamente fue el siguiente.

Entre las décadas de lo sesentas y setentas, México se vio inmerso en problemas económicos y políticos. El gobierno no pudo dar marcha atrás a la crisis económica entre 1970 y 1976 (período de gobierno de Luis Echeverría) el “desarrollo compartido” no fue suficiente,<sup>45</sup> así como tampoco lo fue el desarrollo de la venta de petróleo entre 1976 y 1982, en este último año llegó una gran devaluación, así la situación económica empeoró, provocando en el sistema económico un replanteamiento. “Durante la crisis nacional, el nuevo orden mundial y el descontento de la llamada sociedad civil provocó, a principios de los años ochenta, que empezaran a consumirse en forma alarmante las fuentes de legitimación generando la crisis del régimen político”.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> José López Portillo, siendo candidato electo, en septiembre de 1976, durante una visita a los Estados Unidos declaró que su gobierno sería austero. En Washington “José López Portillo se comprometió a poner en rigor un régimen de austeridad con gran disciplina en el gasto público, fundado en el establecimiento riguroso de dos prioridades fundamentales garantizar al pueblo alimentos y energéticos (...) será necesario reorganizar el campo, sentar las bases de la industrialización”.

“Sexenio de austeridad y disciplina en gastos públicos: JLP. La devaluación del peso conduce a una reforma fiscal”. *El Heraldo de México* 26 de septiembre de 1976.

<sup>46</sup> Miguel Ramírez Carbajal. *La importancia y función de las elecciones en México. Siglo XX*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM p. 112

Al concluir el período de Echeverría, el descontento social era muy grande, además la clase empresaria, en desacuerdo con la política populista<sup>47</sup> amenazó con generar una enorme huelga, a lo que el gobierno de López Portillo respondió tomando medidas para llegar a acuerdos con los empresarios, como ir reduciendo la intervención del Estado en la economía,<sup>48</sup> sin embargo como ya se mencionó la crisis económica, entre otros aspectos, provocada por la salida de capital por parte de la misma elite empresarial mexicana,<sup>49</sup> llegó a tal

---

<sup>47</sup> Es controvertido hablar de populismo porque pareciera ser un concepto matizador de la manera de actuar de determinado gobernante cuya conducta se apega a líneas “izquierdistas”. Empero la historia ha registrado populismos de izquierda y de derecha (Perón en Argentina, Vargas en Brasil, Cárdenas en México); en ese sentido su orientación resulta de una connotación diferente. El populismo cardenista de los años treinta se basó proyecto de Nación posado sobre las clases sociales existentes; el Estado como verdadero motor de la economía y organizador de los sectores sociales con claridad hacia el proyecto de Estado Social. Ese populismo, fue transformándose a partir del centralismo, corporativismo, crecimiento desmedido de la administración pública, libertades acotadas, corrupción dentro de todo el aparato estatal, dominio y fraudes electorales en manos del gobierno, política clientelar, exacerbado presidencialismo con facultades metaconstitucionales, etcétera.

Es ese largo período las modalidades de populismo se llevaron desde las actitudes de izquierda a derecha o viceversa, a favor de privilegios de sectores sociales; estos fueron definiéndose más hacia la burguesía, principalmente cuando tuvo la fuerza suficiente para determinar las políticas públicas en su favor y por su asociación con el poder. De ahí que la fuerza adquirida puso en “jaque” al populismo de Echeverría dando un “golpe de estado” financiero a su gobierno (en 1976) y obligó al de José López Portillo a sumir políticas públicas-económicas que reconciliaran las posturas de la clase empresarial, medidas que enfrentarían la crisis económica mediante lo que se llamó “Alianza para la producción”, donde aparecen los “topes salariales”, control de las demandas sociales, austeridad en el gasto público, aumento de la productividad, etcétera. Estas nuevas reglas le dieron otra connotación al populismo claramente transitorio del “izquierdismo” echeverrista hacia el “derechismo” con el fin de aminorar los ánimos de grupos muy poderosos –como el Grupo Monterrey y las organizaciones empresariales CANACINTRA, COPARMEX, CONCAMIN, la cúpula CCE, Asociación de Banqueros- y detener la fuga de capitales como en 1976.

Véase Críticas de la economía política (edición Latinoamericana) México, Ediciones El Caballito núm. 20 – 21. Julio-diciembre de 1981 “Los populismos”.

Para abundar sobre el tema del populismo recomiendo al lector remitirse a Crítica... y Octavio Ianni Populismo y relaciones de clase en latinoamérica, . Ed. Serie popular Era núm. 21, México, 1972

<sup>48</sup> “Para 1981 los privilegios alcanzados por el sector privado eran envidiables, durante todo el sexenio de José López Portillo, este sector presionó a tal forma que obtenía del gobierno prácticamente todo lo que quería”.

Eric Oswaldo Ponce Argüello. Aspectos políticos y administrativos de la desincorporación bancaria 1990 – 1992. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM p. 30

<sup>49</sup> “en agosto de 1982, López Portillo aún tenía la esperanza, de obtener apoyo de la iniciativa privada, apoyo que nunca llegó, prueba de esto es que para el día cinco de agosto el dólar libre estaba en \$ 49.34 y al día siguiente tuvo un incremento del 60%, estaba en \$ 79, esta devaluación fue causada por las deudas de los empresarios, que eran en dólares y no en pesos, no obstante los empresarios pedían al gobierno aceptara su responsabilidad y aclararon que ellos habían previsto la peligrosidad del gasto público.

El sector empresarial nunca tuvo la disponibilidad de apoyar a la economía, miro sólo por sus intereses y entre 1981 1982 saqueó al país con más de dieciséis mil millones de dólares. Para la segunda quincena de agosto especulaban con dólares preferenciales (que eran sólo para cubrir gastos necesarios y no suntuarios) ya que el

punto que se dio una feroz lucha entre el poder económico que sufrió un revez por parte del poder político, con la nacionalización bancaria.

El relevo presidencial estaba cerca, así que al llegar a la presidencia Miguel de la Madrid, el país quedó en manos de los tecnócratas, que empezaron la implementación en México de una tendencia mundial, que fue el neoliberalismo, que es una doctrina que impulsa la libertad individual y económica, restringiendo la movilidad estatal,<sup>50</sup> “la dominación de la tecnocracia rápidamente demostró el interés de cambio en las estructuras económicas y el desmantelamiento del aparato estatal”.<sup>51</sup>

Entre otros elementos, la venta de empresas paraestatales, era necesaria para consolidar la instalación de un Estado neoliberal en México, de esta manera, durante los períodos presidenciales de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, la venta de éstas empresas se llevó a cabo sin problemas, y fue en el sexenio de Salinas cuando, se vendieron el mayor número de paraestatales.

A partir de la década de los años noventa hasta la actualidad, el Estado en México, minimizó su papel de interventor en diferentes campos de la

---

Banco de México permitió a los bancos abrir cuentas en dólares recibiendo la equivalencia en pesos. La fuga de capitales se daba a través de los bancos, los empresarios utilizaron la banca como instrumento para perfeccionar la acción de especular, descapitalizando al país, pero no solo esto, también ponían en duda la capacidad del Estado para estabilizar la situación por la que atravesaba el país. Entonces se decide la nacionalización de la banca, pero la banca no fue nacionalizada únicamente como freno a la fuga de capitales, fue nacionalizada también como freno a la desestabilización que los empresarios provocaron, la nacionalización de la banca fue una demostración de que ningún sector puede anteponerse al Estado”.

*Ídem.* pp. 34 -35

<sup>50</sup> Miguel Ramírez Carbajal. *Op. Cit.* p. 113

<sup>51</sup> *Ídem.* p. 113

economía pero lo cambio por uno de guía y supervisor de la actividad económica, protegiendo y limpiando el camino de los empresarios.

En este mismo sentido, en corresponsabilidad con la nueva estructura económica, hubo la necesidad de modificar la política, y entre los elementos de ésta, estaba el cambio correspondiente en materia electoral.

### **2.1 La reforma de 1977**

El descontento social a finales de la década de los 60, se notaba en el aumento de huelgas, así como en la toma de calles como medio de protesta, al igual que los movimientos obreros y estudiantiles, llegando hasta un punto de quiebre como fue el caso de los acontecimientos de 1968.

Para la década de los setentas, las malas condiciones económicas, sociales y políticas por las que atravesaba el país, generaron un gran descontento social, así que el gobierno<sup>52</sup> enfrentaba una fuerte crisis de credibilidad, que intentó minimizar con el “Desarrollo Compartido” aumentando salarios al igual que el gasto público a costa del incremento en la deuda externa; esto en cuanto al campo económico y social, mientras que en el político la respuesta gubernamental fue la “Apertura Democrática”, medida populista y

---

<sup>52</sup> Entonces precedido por Luis Echeverría

demagógica<sup>53</sup> con el objetivo de buscar una reconciliación con la sociedad por los sucesos de 1968. Sin embargo, estas medidas no funcionaron.

Al concluir el período presidencial de Echeverría sucedieron dos cosas graves para el régimen, la primera fue que la votación que favorecía al PRI disminuyó, en cambio la de la oposición se estabilizaba o incluso aunque poco, aumentaba, el otro acontecimiento, fue el surgimiento de una nueva oposición que no hallaba medios legales para participar orillando a la violencia.<sup>54</sup>

En este contexto el PAN, el PPS, y el PARM fueron útiles al régimen para dar la imagen de un sistema plural de partidos (al menos aparentemente). El PRI no permitía la competitividad electoral y no eliminaba a su competencia porque no había posibilidad de alternancia, (el sistema electoral estaba a su servicio) además aglutinaba los diversos intereses de los grupos sociales, para que la posición de estos no constituyera una amenaza para la estabilidad del Estado, por el contrario al absorberlos, servían de soporte al Estado.

“ El reclutamiento no sólo significa atraer a individuos capaces o talentosos, sino consiste en captar (cooptar) a individuos peligrosos para la hegemonía del aparato invitándolos, independientemente de sus antecedentes, a formar parte del gobierno o del propio PRI, donde se les dan facilidades que

---

<sup>53</sup> “La apertura democrática se tradujo prácticamente en la liquidación política de personas identificadas con Díaz Ordaz en la reanimación de la vida política por medio de la cooptación de intelectuales de vieja tradición democrática, apoyo al gobierno de Salvador Allende en Chile, liberación de algunos presos políticos del 68 y la renovación de la dirección charrista de los sindicatos.” Octavio Rodríguez Araujo La reforma política séptima ed. Siglo XXI México p. 47

<sup>54</sup> “Las demandas de la sociedad al no encausarse electoralmente se expresaron en forma de movimientos sociales que muchas de las veces terminaron por ser reprimidos, tal es el caso de la Liga Comunista 23 de Septiembre, el Movimiento Armado del Pueblo, los Comandos Armados del Pueblo y los movimientos rurales encabezados por Lucio Cabañas” Rafael Junquera La reforma política Biblioteca de humanidades. Serie Política, Economía y Administración. Universidad Veracruzana, Xalapa, 1979. pp. 19 – 22

contrastan con las dificultades de lograr cualquier tipo de carrera pública desde fuera”.<sup>55</sup>

La reforma de 1963 a la Ley Federal Electoral creó la figura de “diputado de partido”, medida que sirvió de negociación con los partidos de oposición al otorgarles mínimas cuotas de representación.

Rumbo a las elecciones federales de 1976, los partidos políticos estaban inmersos en una especie de letargo, el PAN sufría una crisis interna<sup>56</sup> y no nombró candidato, por su parte el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana PARM, el Partido Popular Socialista PPS nombraron como candidato a José López Portillo como ya lo había hecho el PRI, así que inicio y culminó la carrera hacia la presidencia en solitario, aunque hubo una candidatura no oficial, el Partido Comunista Mexicano (PCM) lanzó a Valentín Campa, pero este partido carecía de registro.

La situación política y social que imperaba tras las elecciones de 1976 en que José López Portillo fue elegido Presidente de la República, obligaba al régimen a crear condiciones que satisficieran la necesidad de legitimidad y minimizar los ánimos de violencia, así que se llegó a la reforma política que

---

<sup>55</sup> Pablo Gonzalez Casanova *El Estado y los Partidos Políticos en México* ediciones Era México p. 184

<sup>56</sup> “... en vísperas de la Convención Nacional Ordinaria del 17 al 19 de octubre de 1975 se suscitó el conflicto entre la dirigencia del PAN precedido, primero, por José Angel Conchello y después por el hijo del miembro fundador Efraim González Luna, Efraim González Morfin que había sido candidato a la Presidencia de la República en 1970. El conflicto se desató a raíz de las posturas de José Ángel Conchello al frente del Partido. Al llegar a la Presidencia del partido Efraim González Morfin intentó cerrar las puertas de Acción Nacional a grupos que se habían anclado en él —como el grupo Monterrey—, con Conchello al frente. Su política y punto de fricción interna, se basó en la Plataforma Política y Social de 1976-1982, que proponía una lucha radical en temas como por ejemplo, la propuesta de economía mixta, que lo situaba en posición incómoda frente a la corriente Conchellista”.

“La llamada ruptura al interior del PAN impidió que se lanzara candidato a la Presidencia de la República en 1976 y exacerbó aun más las posiciones, porque según los competidores para esa contienda ninguno (Conchello y Rosas Magallón) alcanzó el 80 por ciento requeridos por los estatutos del partido”.

aunque no fue completa, fue la primera en amplitud y trascendencia, sus objetivos fueron detener la implantación de un modelo de Estado autoritario y obtener un consenso popular sustituyendo los mecanismos para este fin agotados.

“... el país se enfrenta a una situación económica difícil, hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas realidades, supondría ignorarlas y desdeñarlas. El sistema encerrado en sí mismo, prescindiría de los que está afuera en el cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas (...) es la prédica de un autoritarismo sin freno y sin barreras”.<sup>57</sup>

Este fragmento lo pronunció el entonces Secretario de Gobernación durante el segundo informe de gobierno en el estado de Guerrero, el 1 de abril de 1977.

“... quienes estamos convencidos de que la subordinación de gobernantes y gobernados a la ley es la clave de convivencia pacífica, no admitimos para nadie el derecho de tolerar y menos aún el de no tolerar modos de pensar distintos al suyo... la intolerancia sería el camino seguro para volver al México bronco y violento”.<sup>58</sup>

Para autores como Javier López Moreno la sustancia de la reforma estaba en enriquecer las opciones políticas y sustituir la represión por comprensión “La Reforma Política vino a fortalecer al Estado de Derecho de modo que la represión sea sustituida por la comprensión hacia los grupos contestatarios del sistema. En la cancelación de las tentaciones a la clandestinidad y en el enriquecimiento de las opciones políticas del ciudadano, la reforma política encuentra su razón de ser”.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Jesús Reyes Heróles secretario de Gobernación durante el sexenio de López Portillo Discurso Oficial en Octavio Rodríguez Araujo. *Op. Cit.* p. 87

<sup>58</sup> *Ídem.* pp. 88

<sup>59</sup> Javier López Moreno *¿Qué es la Reforma Política? La prueba electoral del 79.* Biblioteca del estudiante universitario núm. 112, UNAM 1980 p. 3

Para llevar a cabo la reforma se realizaron 12 audiencias entre el 28 de abril y el 21 de julio de 1977, en las que tomaron parte el Instituto Mexicano de Estudios Políticos, dos agrupaciones gremiales, 15 organizaciones políticas y 25 personas a título individual.

El proyecto implicó la modificación y adición de los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65,70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 constitucionales y la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), durante dos meses fueron discutidas las reformas y adiciones a los 17 artículos por las Cámaras de Senadores y Diputados al igual que las legislaturas locales y la LOPPE en dos semanas, aprobándose con un articulado de 250 elementos.

El entonces Presidente de la República José López Portillo al exponer los motivos de la iniciativa de reformas constitucionales habló de la necesidad de formalizar la lucha de los contrarios, al igual de la necesidad de abrir canales de participación política a las minorías para que estas tomaran parte en el Poder Legislativo contribuyendo así a la democratización del sistema.

“... buscamos el progreso político y social reformando para reafirmar, no para cancelar, actualizando el orden para enmarcar la lucha de los contrarios, para fijar mejor los términos de la relación política y para una mayor participación popular en la contienda electoral”.<sup>60</sup>

Un aspecto muy importante en esta reforma, fue la modificación al artículo 41 constitucional, al incorporar a los partidos políticos al texto constitucional, fueron considerarlos como “entidades de interés público” en este sentido

---

<sup>60</sup> José López Portillo. Exposición de motivos a la Reforma Constitucional en: Javier López Moreno *Op. Cit*



durante la exposición de motivos, López Portillo indicó que al insertar a los partidos a la Constitución se aseguraba que estos fueran determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y, en la razón de ser del gobierno representativo.

### **La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LOPPE**

La iniciativa de Ley que el Presidente envió al Legislativo en materia electoral el 6 de diciembre de 1976, fue aprobada el día 30 del mismo mes y se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) con el nombre de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

“Promovemos condiciones para el desarrollo del pluralismo a fin de hacer más racional la contienda política”.<sup>61</sup>

Esta Ley, sistematizó la materia electoral en dos vertientes, las organizaciones políticas y el proceso electoral.

Entre los aspectos más importantes contemplados en esta Ley, están los artículos que van del 19 al 73, que correspondieron a la importancia de los partidos políticos, así por ejemplo, de los artículos 19 al 21 se estableció el derecho de los ciudadanos a organizarse libremente en partidos o asociaciones políticas nacionales. En el artículo 26 se asentó que todo partido político debía obtener su registro ante la Comisión Federal Electoral, para ejercer sus derechos y gozar de las prerrogativas que otorgaba la Ley. El artículo 29 por

---

<sup>61</sup> *Ídem.*

su parte dispone los requisitos que un partido político debía cumplir para tener un registro definitivo; aquí cabe mencionar que los partidos con registro condicionado no tenían voto en los órganos electorales, ni derecho a participar en elecciones estatales ni municipales.

Otro aspecto importante en esta Ley, fue la incorporación de la figura jurídica de la fusión, celebrada entre partidos políticos y asociaciones políticas nacionales con el objeto de conformar un nuevo partido político. Esta Ley permitía el control de la actividad partidista por parte del gobierno; por ejemplo, en el artículo 49 se le otorgó a la Comisión Federal Electoral la facultad de distribuir las prerrogativas de los partidos.

La reforma política procuró restringir la actividad de los partidos políticos entre los límites que rodean los procesos electorales, también impuso mecanismos de vigilancia y control a los mismos. Así que se contenía a quienes estaban en desacuerdo con el régimen en instancias como la Cámara de Diputados.

### **La Comisión Federal Electoral tras la reforma**

Antes de la LOPPE, las funciones electorales estaban en manos de un grupo de funcionarios públicos designados de manera temporal, así que la transparencia del proceso dependía de la honradez de los servidores en quien se depositaba tal responsabilidad. El gobierno estableció con la LOPPE, la formación y funcionamiento de un órgano en el que concurrieran el Gobierno,

los Partidos políticos y los ciudadanos en la preparación y desarrollo del proceso electoral.

La LOPPE en su segundo capítulo le dio reglamentación al papel de la Comisión Federal Electoral, así sus facultades fueron: la organización de las elecciones, la votación, el cómputo de votos, el reconocimiento de los triunfos y la resolución de conflictos no previstos en la Ley.

La Comisión Federal Electoral (CFE) fue un órgano con carácter autónomo y personalidad jurídica propia, cuya función era velar por el acatamiento del articulado constitucional, la LOPPE, así como los derechos de las organizaciones políticas y de los ciudadanos.

La CFE estaba integrada por: el Secretario de Gobernación como presidente, y entre sus facultades contaba con voto de calidad en caso de empate, también estaba integrada por un Diputado y un Senador, un Notario Público que tenía el papel de secretario, y un representante de cada partido político; cada miembro contaba con derecho a voz y voto, pero no así los representantes de los partidos cuyo registro fuera condicionado, éstos sólo contaban con derecho a voz. La función del Secretario de Gobernación, que era técnica y profesional, tuvo un carácter de injerencia en las decisiones, además era clara la mano del PRI, ya que su sello estaba presente a través de la mayoría de los miembros que eran: el Presidente de la Comisión, los representantes del Poder Legislativo, el notario y el representante (priísta) de partido, cinco votos contra los de la oposición cuya unión no se daba a causa de sus diferencias ideológicas.

La Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales (LOPE) en su artículo 82, daba amplias atribuciones a la CFE, así tuvo el control total del proceso electoral. Desde el otorgamiento del registro, interpretación de la Ley y la resolución de imprevistos. El gobierno no dejó fuera de su control el órgano electoral.

A las Comisiones Federales Electorales<sup>62</sup> se les asignó la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en cada estado de la República. En la **comisión local** asistían cuatro comisionados que tenían voz y voto, éstos eran designados mediante insaculación de una lista formulada por el Registro Nacional de Electores y por un comisionado de cada partido político nacional y en este caso los representantes de los partidos condicionados carecían de voz.

El órgano encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia a nivel distrital, fue el **Comité Distrital Electoral**, que estaba integrado por cuatro comisionados designados a través de la insaculación de la Comisión Federal Electoral, además de un representante de cada partido político nacional. Cada integrante contaba con voz y voto, pero no así los de los partidos con registro condicionado. Entre las atribuciones de este comité estaba el designar a los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla. Así los elementos que desarrollaron, vigilaron y determinaron los resultados de las elecciones de 1979, 1982 y 1985, en su mayoría fueron nombrados por la CFE, por lo que la participación ciudadana fue mínima.

---

<sup>62</sup> Representaciones de la Comisión Federal electoral en cada entidad federativa

## **La CFE y el control de las elecciones en 1979**

La Comisión Federal Electoral organizó el proceso electoral federal de 1979, y aunque este órgano (en teoría) buscaba ser imparcial, las prácticas de fraude electoral no cesaron, era clara la interferencia del gobierno y el PRI.

La intervención de los partidos políticos no garantizó la imparcialidad de la Comisión, podía observarse la alianza del PRI, con el PST, el PARM, o el PPS. Por lo tanto la CFE no proyectó una imagen de autonomía e imparcialidad. Para los partidos satelitales, este proceso electoral significó ganar asientos parlamentarios. Así que la reforma política no dio pruebas de un verdadero avance democrático al no soportar la prueba a la que fue sometida en las elecciones de 1979.<sup>63</sup>

Lo que sí hizo esta reforma, fue darle legitimidad al régimen priísta a la vez que le asignaba la mayoría, mientras que a la oposición le dio los puestos plurinominales. Esta reforma se inauguró con un alto abstencionismo, y a pesar de que la CFE tenía conocimiento de las anomalías, hizo caso omiso de las mismas aludiendo que éstas se encontraban en niveles aceptables de distorsión y error en el padrón electoral. Un dato importante, resultado de estos comicios, fue la aceptación de los electores de tres partidos políticos: el PCM, el PST y el PDM.

---

<sup>63</sup> Las elecciones intermedias de 1979, tuvieron los siguientes resultados: PAN 1,487,242 votos para un 10.79%, PRI 9,610,735 69.71%, el PPS 357,106 votos un 2.59%, para el PARM 249,726 1.81%, el PDM 284,145 2.06%, el PCM 688 978 votos para un 5% y el PST 293,511 para un porcentaje de 2.13 puntos y los votos anulados alcanzaron un 2.85% correspondientes a 806,453 votos. Fuente: Enciclopedia Parlamentaria de México, volumen II, tomo 2 “Legislación y estadísticas electorales (1814-1997). IFE, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados.

El objetivo de la reforma de 1977, según el gobierno, era promover una concurrencia en la Cámara de Diputados, que fuese más amplia y diversificada, donde estuviesen presentes diversas corrientes de opinión, así como las diferentes tendencias ideológicas del país. El Ejecutivo reconoció la insuficiencia del sistema de representación anterior, que en 1963 había incorporado al sistema electoral, el régimen de “diputados de partido”, en la composición de la Cámara de Diputados.

En la Constitución fueron modificados los artículos 52 y 53. Con esa modificación se introdujo un sistema de representación que garantizó la participación sin afectar la estabilidad del control que ejercía el PRI por medio de la mayoría. Con tal apertura se otorgó el registro condicionado de acuerdo al resultado arrojado por las elecciones, a tres partidos de oposición: el PCM, el PST y al PDM, así como a las siguientes asociaciones políticas: Unidad de Izquierda Comunista, Acción Comunitaria, Movimiento del Partido Revolucionario de los Trabajadores, y Unificación y Progreso. Con el otorgamiento de los registros, se logró el control de la oposición emergente, porque se cubrió el hueco que la oposición inexistente dejaba, ofreciendo más opciones políticas a los electores, además de dar paso a un equilibrio ideológico aún y cuando los nuevos actores eran pequeños y no representaban una competencia.

El registro legal representó para los partidos la oportunidad para hacerse de un espacio. La reforma permitió que unificaran esfuerzos y recursos al formar frentes comunes; como lo hicieron el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista Revolucionario, el Movimiento de Acción y Unidad Social y el

Partido del Pueblo Mexicano, conformando la Coalición de Izquierda, precedente del proceso unificador de la izquierda mexicana.

La recién creada fórmula electoral fue denominada de representación proporcional, funcionando por medio del sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales; entonces la Cámara de Diputados se integró (tras dicha reforma) por hasta 100 diputados de representación proporcional y 200 de mayoría relativa (uninominales). Se constituyó un sistema mixto, que combinó las dos formas de escrutinio, y desde entonces cada elector votó en dos boletas electorales diferentes.

Los partidos políticos tenían derecho a participar con listas de candidatos plurinominales, sí cubrían una cuota de cien candidaturas por mayoría relativa. Si un partido obtenía 60 ó más constancias de mayoría no tenía derecho a que le asignaran diputados de representación proporcional.

En la fracción IV del Art. 54 de la CPEUM,<sup>64</sup> quedó establecido que:

“... en caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional.”

Con tal modificación, el PRI quedaba fuera del reparto plurinomial, pero ningún otro partido obtendría más de 60 constancias de mayoría, así que entre seis partidos se disputarían los 100 puestos de representación proporcional, de manera tal que el número de curules a repartir por las dos fórmulas eran muy distintos, la oposición (con tales características) no dejaba de ser minoría.

---

<sup>64</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1979

La reforma al artículo 60 constitucional (relativo a la calificación de elecciones) fue otra innovación de interés, porque aunque se continuó con la práctica de que la Cámara de Diputados calificara su propia elección, se estableció que el Colegio Electoral quedara integrado por 60 diputados de mayoría y 40 de representación proporcional. Tal modificación se hizo por considerarlo congruente con el principio de autonomía del Poder Legislativo, con el objetivo de mejorar el sistema de calificación de las elecciones. Realmente se aseguró la mayoría al PRI, con el fin de evitar riesgos que la imparcialidad pudiera mostrar.

El mismo artículo 60 implantó el recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que la Corte considerara que se cometían violaciones importantes en el desarrollo del proceso electoral o en su calificación, lo haría saber a la Cámara, para que ésta emitiera una nueva resolución con carácter definitivo e inatacable. El recurso de reclamación ante la Suprema Corte, fue un esfuerzo por mejorar el sistema de calificación, sin embargo el papel de la Corte fue de intermediador y no de decisor.

## **2.2 La reforma de 1986**

Los cambios son derivaciones de las circunstancias políticas y sociales por las que se atraviesa, de esta manera la reforma suscitada en México en 1977



generó expectativas para los años futuros; expectativas que observaron la siguiente realidad:

Al término del cuarto año de gobierno de José López Portillo, el entonces secretario de Gobernación, anunció las líneas de Acción que el gobierno seguiría en el próximo año.

“... el quinto año de gobierno tendrá como principal cambio el correspondiente al nombramiento del sucesor”.<sup>65</sup>

Por lo que con esta declaración, se eliminó el avance que venía teniendo la reforma del 77.

### **Los partidos**

En cuanto a la actividad de los partidos políticos, éstos se preparaban para el proceso electoral federal (en 1982) aunque con grandes limitaciones como las causadas por las crisis internas o los bajos subsidios que les otorgaba la Comisión Federal Electoral.

El PAN buscaba captar votos entre la gente descontenta con el desempeño del gobierno; por su parte el PARM y el PPS intentaron mejorar su situación a través de alianzas con “los sectores democráticos y progresistas” del gobierno, así que nombraron al candidato priísta, con el objetivo de conservar el registro, obviamente sin importar la ideología propia.

---

<sup>65</sup> Octavio Rodríguez Araujo. La Reforma Política Op. Cit. p. 309

En mayo de 1981, la izquierda “independiente” inició un proceso unificador, el Partido Comunista Mexicano convocó a diversas organizaciones de izquierda<sup>66</sup> para dar inicio a conversaciones. Finalmente el 7 de noviembre de ese mismo año se efectuó un Congreso en el que se fusionaron algunas de estas organizaciones, dando origen al Partido Socialista Unificado de México (PSUM) al que después se unieron el PCM, el PSR, el PPM y el Movimiento de Acción y Unidad Socialista, aunque finalmente aquí no tomo parte el PRT Partido Revolucionario de Trabajadores, que buscó su propio registro, al igual que otras organizaciones de izquierda, como el Partido Mexicano de los Trabajadores PMT, la Liga Obrera Mexicana y la Unidad de Izquierda Comunista.

Así para 1982, los partidos que participaron en los comicios, fueron: el PAN, PRI, PPS, PARM, PSUM, PST Y PDM (todos con registro definitivo) además del PRT y PMT (con registro condicionado, obtenido el 11 de junio de 1981).

Con el aumento de la participación partidista, en la Comisión Federal Electoral se incrementó a 7 el número de partidos con voz y voto, pero con todo, la posición dominante del PRI al interior del órgano electoral se mantuvo y es que eran comunes las alianzas del PRI con el PPS, el PARM o el PST para asegurar el predominio del partido hegemónico.

---

<sup>66</sup> La coalición de izquierda, al PMT, el SD, el PRT, y el movimiento Acción Popular

## **Los resultados electorales de 1982**

Los resultados más importantes en estos comicios, fueron la reducción del abstencionismo,<sup>67</sup> un sorpresivo incremento en la votación por el PRI y el PDM, mientras que la izquierda sufría un estancamiento. Estas elecciones tuvieron el calificativo de fraudulentas, aumentando la desconfianza de la ciudadanía en el proceso electoral y la CFE, al igual que en resultados anteriores aceptaba la existencia de anomalías, pero consideraba que las mismas no alteraban los resultados del proceso.

No obstante, estas elecciones abrieron el paso a la consolidación del recién surgido sistema pluripartidista.

## **Descontento y movilización**

La octava década del siglo XX, representó para el ciudadano mexicano, la posibilidad de creer que la disidencia era posible, así como el inicio de un proceso democratizador; esto, derivado de movimientos que aunque pequeños, incitaron a albergar nuevas expectativas, como el movimiento suscitado en San Luis Potosí, el impacto de estos movimientos radicó en que rompieron

---

<sup>67</sup> "En 1967, de 15 821 115 empadronados, el 62.6 por ciento acudió a votar; en 1970, de 21 653 817 empadronados, el 64.3 por ciento acudió a votar; en 1973, de 24 863 263 empadronados, el 60.4 por ciento acudió a votar; en 1976, de 25 912 986 empadronados, el 62 por ciento acudió a votar; en 1979, de 27 937 237 empadronados, el 49.3 por ciento acudió a votar y en 1982 de 31 526 386 empadronados, el 66.8 por ciento acudió a votar."

Jacqueline Peschard. "El fin del sistema de partido hegemónico" en: Revista Mexicana de Sociología núm. 2, Ed. IIS-UNAM, México, abril-junio de 1993, p. 101.

con el permanente triunfo priísta, al igual que con la arraigada tradición en la cultura del electorado, de tener una baja participación política.

El movimiento de San Luis Potosí, se originó en 1958, cuando el Médico Salvador Nava fue postulado para la elección del ayuntamiento y obtuvo el triunfo, pero tres años después, al buscar la reelección, el movimiento fue reprimido y desarticulado, sin embargo en diciembre de 1982, este movimiento resurgió apoyado por el Frente Cívico Potosino y el registro legal del PAN y el PDM, así que el gobierno cambió de táctica, desplazando la violencia por un castigo económico al gobierno municipal, pero esto no desmotivó el movimiento, además se concentró la formación de un Frente para la Defensa del voto integrado por el PAN, el PDM, el PSUM y el PRT.

Ejemplos como este reflejan la situación política y social de entonces que necesitaba canalizarse a través de nuevas disposiciones electorales; mismas que implicaban reformas constitucionales.

### **Las Reformas a la Constitución**

La actitud ciudadana en la década de los 80, a pesar de los fraudes, era la de empezar a participar más en los procesos electorales y hacer que se respetara su voto. La actitud ciudadana fue el resultado del deseo de renovar los mecanismos de control y legitimación del gobierno, que habían sido rebasados por las crisis económicas y sociales.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Como el punto álgido de 1985 causado por los terremotos de septiembre

Es importante mencionar que el contexto bajo el que se suscitó la reforma de 1986, era distinto al de la reforma de 1977. Para la reforma del 86 la sociedad estaba más interesada en los procesos electorales y las fuerzas políticas estaban mejor definidas y la legitimidad del gobierno no podía basarse sólo en la apertura, la reforma debía llegar a fondo en cuanto la transparencia de los procesos electorales.

Para realizar el cambio fueron modificados los artículos 52, 53, 54, 60, 77 y 78 constitucionales (aprobados y publicados en el DOF el 15 de diciembre de 1986). La iniciativa presidencial correspondiente, casi sin modificaciones, indicó que tal reforma se llevó a cabo por la voluntad presidencial y no por una deliberación entre legisladores.

Esta reforma estaba fundada en la base del pluralismo político, cuyo fin era fortalecer el sistema de representación. Las modificaciones conservaron la integración mixta de la Cámara de Diputados, pero se incrementó a 200 los legisladores de representación proporcional (art. 52). En cuanto a los Senadores, se retomó la regla de renovar la Cámara por mitad cada tres años.

En el artículo 54, quedó establecido que el partido mayoritario no podía excederse de 350 curules o de un 70% de sus miembros, aunque la votación que lo favoreciera fuera mayor, con esto se implantó el principio de gobernabilidad del partido mayoritario rompiendo con el principio de representación proporcional.

Aumentaron de 400 a 500 los diputados, así que el PAN y la coalición PSUM-PMS lograron representación.

El artículo 60, establecía la manera de integrar el Colegio Electoral, por los presuntos diputados electos, así que la decisión del Colegio, se determinaba por mayoría priísta y no había lugar a una decisión imparcial.

### **La Asamblea de Representantes del Distrito Federal**

Los sismos de 1985, fueron el detonante que llevó al gobierno a considerar las demandas de los ciudadanos del DF,<sup>69</sup> por lo que el 23 de diciembre de 1986, el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados la iniciativa para reformar la fracción VI del art. 73, la V del 79, las fracciones II y VII del 59, el primer párrafo del 110 y 127 y la derogación de la fracción VII del 74, todos constitucionales.

El sentido de esta iniciativa apuntaba a la apertura de el gobierno del D.F. a la participación ciudadana, deseo popular que se confirmó con una consulta pública.

En la iniciativa se promovió la creación de una Asamblea de Representantes para el D.F. y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales; ésta iniciativa se aprobó y publicó en el DOF el 10 de agosto de 1987.

---

<sup>69</sup> La mayor parte de los edificios colapsados durante los fenómenos sísmicos de 1985, albergaban oficinas gubernamentales, evidenciando de esta forma, la corrupción y los malos manejos, ya que esta clase de edificaciones son llevadas a cabo por medio de contratos entre las entidades gubernamentales y particulares, lo que significa que durante la construcción los particulares encargados de llevar a cabo las obras en acuerdo con las autoridades que les habían otorgado el contrato, utilizaban materiales de mala calidad, así como menos cantidad de los mismos, reduciendo así los costos, pero el dinero sobrante iba a parar a manos de los individuos inmersos en tales movimientos.

La Asamblea de Representantes, fue el reflejo de la necesidad de fortalecer los derechos de los capitalinos, así como permitir su participación.

“... la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un instrumento particularmente valioso que propicia la participación ciudadana, acerca al ciudadano a la toma de decisiones y garantiza una adecuada supervisión y vigilancia de la administración pública por parte de la ciudadanía”.<sup>70</sup>

### **La reforma electoral**

Para aprobar el Código Federal Electoral, el Congreso de la Unión recibió en noviembre de 1986 la iniciativa para aprobarlo, y con este sustituir a la LOPPE. Este Código es muestra del poder que fueron adquiriendo otras fuerzas políticas cuya presión obligó paulatinamente a sentar al gobierno y al PRI a distribuir entre éstas el poder mismo bajo procesos encarnizados a perfeccionar la democracia electoral y a su vez, esta ley buscó también minimizar la falta de legitimidad del sistema político, y aunque por el momento se mantuvo el proceso electoral en manos del gobierno y del PRI. Esta reforma tuvo como puntos centrales las fórmulas de integración de los órganos legislativos y la nueva composición de los órganos electorales.

Con esta Ley fue en aumentó el número de los diputados electos por el principio de representación proporcional, que fue de 100 a 200.

---

<sup>70</sup> Javier Aguirre Vizzet. Distrito Federal: Organización Jurídica y Política. Porrúa México 1989 p. 170

Otro avance muy importante, fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral; este se encargaría del proceso de litigio (jurídico) se establecieron medios de impugnación para cada fase del proceso electoral. Estos avances tenían el objetivo de inyectar certeza a los procesos electorales y los resultados correspondientes.

Un adelanto más fue el aumento de las prerrogativas a los partidos políticos, ya que tuvieron acceso a los medios de comunicación. Esta Ley le otorgó a cada partido 15 minutos mensuales en radio y televisión.

La reforma estableció la participación de los partidos políticos en instancias de vigilancia del Registro Nacional de Electores.

Por otro lado, esta reforma, dio más claridad en cuanto a materia de financiamiento público a los partidos políticos. Así el financiamiento iba en proporción al número de votos que cada partido lograba obtener.

Por último esta reforma estableció la emisión del voto para diputados de representación y plurinominales en una sola boleta.

Se reimplantó el registro definitivo para los partidos políticos como único medio legal para tomar parte en las elecciones; así quedó olvidado el registro condicionado, que desde 1978, había permitido el desarrollo de partidos políticos.

Por otro lado, sí un partido no obtenía 1.5% de la votación nacional mínima, perdía el registro.



## **La Comisión Federal Electoral tras la reforma**

Con la LOPPE, la Comisión Federal Electoral estaba estructurada por bloques de partidos, uno de estos, lo conformaban el PAN, el PSUM, el PDM, el PRT y el PMT, y el otro bloque (el oficialista) por el presidente de la Comisión, los legisladores y el representante del PRI en alianza con los representantes del PARM, PPS y PST.

Con la reforma de 1986, que dio lugar al Código Federal Electoral se cambió su estructura; se mantuvo como órgano responsable de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales a la CFE.

Durante el tiempo que duraron las reformas constitucionales, y la revisión y aprobación del Código Federal Electoral, en el Congreso se suscitaron fuertes debates en cuanto a la integración de los órganos electorales. En la iniciativa original se proponía que la integraran: un representante del Poder Ejecutivo, dos del legislativo, así como de un representante de cada partido político nacional, sin derecho a voto, así como a los representantes de los tres partidos con mayor votación. Así el gobierno aseguraba una mayoría en los órganos electorales.

El PRI, por su parte propuso que la representación frente a la CFE fuera en proporción al volumen de votos que obtenía cada partido;<sup>71</sup> pretendía ser el elemento más importante y decisivo en los órganos electorales.

---

<sup>71</sup> Para sustentar su posición, se basaba en el argumento de que los partidos no podían estar representados por igual siendo diferentes en cuanto capacidad electoral.

Finalmente la propuesta presentada por el Revolucionario Institucional fue la que se impuso y aprobó en la Cámara de Diputados, por lo tanto la estructura directiva de la CFE tuvo una mayoría priísta con 16 representantes, 4 del PAN, 2 del PMS y por el PPS, PRT PDM, PST y PARM un comisionado por cada uno, y dos representantes del Poder Legislativo, todos precedidos por el Secretario de Gobernación. Con esta composición, quedaba claro el desequilibrio existente.

El Código Federal Electoral, otorgó fuertes atribuciones al presidente de la CFE (el Secretario de Gobernación) entre las que destacaron: convocará a sesión a los órganos electorales, designar al Director General, al Secretario Técnico de la Comisión y al Secretario General del Registro Nacional de Electores.

“... Se completa el círculo de hierro con el cual el gobierno con la colaboración del partido oficial establece el control de la jornada electoral. En esa forma la línea de mando se clasifica: de Presidente de la República a Presidente de la Comisión, de éste al Presidente de los Comités Electorales y de estos al presidente de la mesa directiva de casilla... la línea vertical ininterrumpida del presidencialismo queda inexorablemente establecida en el campo electoral”.<sup>72</sup>

La designación de los titulares más importantes de los órganos electorales técnicos quedó en posesión del Poder Ejecutivo que nombraba a los funcionarios estatales y distritales, que a su vez designaron a presidentes y secretarios de las mesas directivas de casillas.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Emilio Krieger. “Derecho electoral en julio de 1988” en Pablo González Casanova *Op. Cit.* p.38

<sup>73</sup> Art. 180 y 189 Código Federal Electoral

Rumbo al proceso electoral de 1988, el PRI aplicó su mayoría para hacer valer acuerdos contrarios al parecer de los demás partidos políticos, sin embargo el gran peso del Revolucionario Institucional iba aumentando la falta de credibilidad en los resultados que se obtenían de los acuerdos por lo que el presidente de la Comisión se veía en la necesidad de intervenir para calmar la situación entre la mayoría priísta y la minoría conformada por los demás partidos; y es que intervenía de esa manera porque siendo representante del Ejecutivo en el órgano electoral estaba obligado a conservar cierta distancia e imparcialidad con todos los partidos. En la mayoría de los asuntos, el presidente de la Comisión no emitía su voto y opinión insistiendo en que acuerdos debían ser responsabilidad de los partidos.

En 1978 el registro condicionado, fue una figura jurídica, que permitía a la CFE la facultad de conceder y retirar el registro a los partidos, lo que sirvió como mecanismo al gobierno para mantener el control del proceso electoral, con la reforma de 1986 tal figura jurídica fue cancelada, impidiendo así el crecimiento del sistema de partidos.

### **El Código Federal Electoral y los partidos políticos rumbo a las elecciones de 1988**

A partir de 1987, aparecieron en el escenario político distintas fuerzas que provocaron un ambiente de tensión. Al interior del PRI, se suscitó un hecho que causó una ruptura, así que del partido se desprendió una corriente autodenominada “Corriente Democrática” que antes de decidir separarse del

partido, intentó influir en él para que el candidato que postulará a las elecciones federales de 1988, surgiera de un proceso interno de elección, sin embargo, la dirigencia del partido (en realidad el dirigente virtual fue el presidente de la República en turno) no consideró la propuesta y designó a Carlos Salinas de Gortari; lo que llevó a la separación de este grupo del PRI, el cual estaba representado por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.

Al separarse, la corriente democrática decidió postular a la Presidencia de la República al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, creando un gran movimiento de oposición en el país.

Por otro lado, a principios de 1987, algunos integrantes de la izquierda (MRP, PPR, PSUM) iniciaron conversaciones para conformar un nuevo partido político, dando lugar así al Partido Mexicano Socialista (PMS) que nominó a Heberto Castillo como candidato a la Presidencia. El 7 de abril de 1987, siendo la primera sesión de la Comisión Federal Electoral se presentó ante ésta la solicitud de registro del PMS y el 26 de julio (la segunda sesión) con el voto unánime de los integrantes del Consejo se aprobó el registro del partido.

El PRI, gracias a las reformas de 1986 aseguraba la mayoría en la Cámara de Diputados al igual que en los órganos electorales, en ese sentido los partidos satelitales no le eran ya necesarios, así que el PST, el PARM y el PPS, a la deriva, vieron en la candidatura de Cárdenas, la oportunidad de rebasar su máximo de 2.5% en la votación y mantener su registro.

El primer partido del frente que lo propone como candidato a la Presidencia es el PARM, luego se sumaron el PPS y PST y otras organizaciones políticas. Y

el movimiento más espectacular, justo unos días antes de la elección del 4 de julio de 1988, fue la declinación del PMS a favor de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdena, no así la del partido “troskista” del PRT que se sostuvo a ir por sí solo al proceso electoral con Rosario Ibarra de Piedra como su candidata.

Al apoyar a Cárdenas, estos partidos provocaron un cambio en la composición del órgano directivo de la CFE, y aunque se continuaba en minoría, la oposición por primera vez se presentó como un solo bloque, frente a la mayoría priísta y frente al gobierno.

El Frente Democrático Nacional<sup>74</sup> (FDN) se construyó formalmente el 12 de enero de 1988, con la firma de un documento de 32 puntos y una plataforma electoral común.

Ya muy cerca de la contienda electoral, Heberto Castillo, declinó a favor de Cárdenas, por lo que el PMS se constituyó en vínculo entre la izquierda ya oficializada y otros grupos desde los llamados “radicales” y otros

---

<sup>74</sup> En el Frente Democrático Nacional, se encuentra el origen del Partido de la Revolución Democrática PRD que: “En su constitución como partido convergen al menos cuatro corrientes de ideas, dos provenientes del PRI y del Gobierno, dos de la oposición de izquierda.

- a) El cardenismo, proveniente de Liberación Nacional, de la Tendencia Democrática y del testamento de Lázaro Cárdenas.
- b) El nacionalismo estatal, proveniente de sectores de anteriores gobiernos priístas definitivamente desplazados a partir de 1982.
- c) El socialismo independiente, cuyos orígenes se reconocen en diferentes movimientos de la izquierda mexicana que se remontan a los años 20 y 30 y se renuevan después de 1968, en los años 70 y la primera mitad de los 80. Y
- d) El comunismo mexicano, cuyo paradigma y punto de diferencia (aun tomando distancia desde fines de los años 60, como lo hizo el Partido Comunista Italiano) fueron los regímenes estatales de la Unión Soviética, Cuba y similares del Este Europeo, y cuya matriz principal pero no único fue el del antiguo Partido Comunista Mexicano”.

Adolfo Gilly. Nexos No. 155, Noviembre de 1990, México, pp. 55-58

“moderados” que vieron en el frente la gran posibilidad de retador al partido hegemónico hasta ese momento.

Por su parte en Acción Nacional, se suscitaba un cambio y un nuevo grupo le daba fuerza, a lo que el electorado empezaba a responder a las convocatorias del partido a participar en lo que este órgano político denominó “Resistencia Civil Activa y Pacífica (RECAP)” que se basaba en desaprobar cualquier intento de fraude y corrupción. Este partido postuló a Manuel J. Cloutier para la Presidencia de la República.

### **La Contienda**

El 4 de junio de 1988, fue anunciado por el gobierno, que se había implementado un sistema de cómputo que permitiría conocer los resultados la misma noche del día de las elecciones. El 6 de julio, a las 8 de la mañana, dieron inicio los comicios y en la tarde de ese mismo día el comisionado de Acción Nacional, Diego Fernández de Cevallos<sup>75</sup> denunció ante la denuncia la Comisión Federal Electoral que se había *caído* el novedoso sistema, y se presentaron los candidatos opositores: Rosario Ibarra de Piedra, Cuauhtémoc Cárdenas y Manuel J. Clouthier ante el titular de la Secretaría de Gobernación para exigir limpieza electoral y poner en manos de la Comisión Federal Electoral un documento intitulado “Llamado a la Democracia”. En el transcurso de la jornada electoral, fueron informados los integrantes de la CFE, que el sistema de información terminal instalado en el Registro Nacional de Electores, empezaba a arrojar información y que más tarde se interrumpió a

---

<sup>75</sup>Juan Molinar Horcasitas. El tiempo de la legitimidad. ed. Cal y Arena México 1993. p. 240

lo que la Secretaría de Gobernación respondió haciendo del conocimiento de la CFE que había un sistema que podía sustituir al primero.

Al haberse apagado las pantallas, el sistema se había caído, esto supuestamente a razón de la saturación de líneas telefónicas. Esta “caída del sistema” causó dudas y malestares en cuanto a los resultados electorales; poniendo en evidencia lo difícil que se había vuelto para el régimen controlar las elecciones en las casillas al igual que en los órganos electorales y no precisamente a las fallas técnicas sino a la alta competitividad en el proceso electoral, factor que fue inesperado<sup>76</sup>.

En la madrugada del día 7 de julio, el presidente del PRI (Jorge de la Vega Domínguez) anunció que su candidato había obtenido la victoria, de manera rotunda, a pesar de que las autoridades electorales no conocían aún ningún resultado, sino hasta el amanecer en que solo se sabían los resultados de 1100 casillas y Salinas tenía el 42%, mientras que Cárdenas el 39%, solo les separaban tres puntos, generando en el electorado desconfianza y encono, la situación llegó a tal grado que el FDN realizó un mitin en el Zócalo de la Ciudad de México el 9 de julio, donde Cárdenas aseguraba contar con los datos que le permitían indicar que era el ganador y declarar que al sostener la victoria de Carlos Salinas, el Partido Revolucionario Institucional técnicamente daba un Golpe de Estado, pero no se registraron más

---

<sup>76</sup> “Los resultados reales, ya no se conocerán. Cuando el conteo de votos se empezó a inclinar a favor del Frente Democrático Nacional con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato, se “cayo el sistema” y miles de paquetes con boletas cruzadas por el voto ciudadano quedaron sin contabilizar, quedando éstos bajo custodia del personal del ejército. El final de estos paquetes sin contabilizar, ha quedado escrito, fue su destrucción. Fue en acuerdo de las “concertaciones” entre el PRI y el PAN que se decidió quemar la única prueba presente para saber si los votos fueron los que conocemos como oficiales o no. Por datos de la Comisión Federal Electoral”. Miguel Ramírez Carbajal. *Op. Cit.* p. 73

movimientos. Así el 10 de septiembre de 1988 la Cámara de Diputados erigida como Colegio Electoral dio los resultados oficiales de los comicios y designó al abanderado del PRI como presidente electo, este partido político obtuvo un alto margen de diferencia respecto a su principal rival, pero estos resultados también significaron la derrota de un cuarta parte de los candidatos a diputados del Revolucionario Institucional.

Uno de los resultados de esa elección fue el incremento del interés de la sociedad en cuanto aspectos políticos, dando lugar a una cierta conciencia cívica e interés por participar por ejemplo a los llamados a protestar contra el fraude.

“... el movimiento cívico transformó el escenario político mexicano, las elecciones pasaron de ser un terreno de negociación de un partido fuerte y muchos partidos “menores” a ser un espacio de lucha por el poder político, entre fuerzas políticas más o menos equivalentes: PRI, FDN y PAN”.<sup>77</sup>

El proceso electoral de 1988 y sus resultados,<sup>78</sup> llevaron finalmente al sistema electoral a una falta de legitimidad ya que por un lado se debía reconocer que

---

<sup>77</sup> Silvia Gómez Tagle La calificación de las lecciones en Pablo González Casanova *Op. Cit* p.84

<sup>78</sup>

Resultados electorales, de la votación presidencial en México en 1988

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
Carlos Salinas de G.	PRI	9 641 329	50.36
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	FDN (PARM, PPS, PFCRN, PMS, CD)	5 911 133	30.8
Manuel J. Clouthier	PAN	3 267 159	17.07
Gumersindo Magaña	PDM	199 484	1.04
Rosario Ibarra	PRT	80 052	0.42
TOTAL		19 145 012	100

En: Ricardo, Becerra, Pedro Salazar y José Woldemberg. La mecánica del cambio político en México La mecánica del cambio político en México lecciones, Partidos y Reformas. Ed. Cal y Arena p. 202



había nuevas fuerzas políticas que exigían espacios y por otro lado que las protestas populares habían creado una cultura cívica que fijaría su atención tanto en los procesos electorales como en los órganos encargados de organizarlos y revisarlos, depositando en estos la legitimidad del sistema.<sup>79</sup>

### **2.3 La Reforma de 1989**

Los problemas por los que atravesaba el sistema político-electoral después de las elecciones de 1988 se concentraban principalmente en una ausencia de legitimidad.<sup>80</sup> En la ciudadanía se incrementaba el interés por observar los movimientos del nuevo gobierno<sup>81</sup> tras “la caída del sistema”; éste se vio en la necesidad de responder por medio de la creación de una nueva institución electoral con el objeto de imprimir credibilidad a los comicios electorales, por lo que una nueva reforma era el canal para reavivar al sistema.

“... El nuevo gobierno sólo conseguirá legitimarse si, desde el primer día de sus funciones, actúa como gobierno de transición que acata el mandato popular de democratización”.<sup>82</sup>

---

Resultados similares fueron publicados por el diario La Jornada en un suplemento de aniversario el 19 de septiembre de 1988. Cárdenas 30.11%, Salinas 49.19%, Clouthier 16.29%, Magaña 0.97% e Ibarra 0.38%, votos anulados 2.97%. Datos de la Comisión Federal Electoral

<sup>79</sup> Eduardo Castellanos Hernández Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México Op. Cit. pp. 79-82

<sup>80</sup> “La crisis electoral del 6 de julio de 1988 tuvo dos grandes vertientes: por un lado, fue una *crisis de legitimidad* del conjunto de reglas formales e informales que normaban el sistema electoral y partidario. Es decir, fue la quiebra de las condiciones de posibilidad del sistema de partido hegemónico.

Por el otro lado, la elección del 6 de julio estuvo cerca de producir una crisis de control porque por primera vez en su historia el PRI se enfrentó a un escenario político en el que su derrota era una opción viable”. Juan Molinar Horcasitas . *Op. Cit.* p. 172

<sup>81</sup> El gobierno de Salinas de Gortari 1988 - 1994

<sup>82</sup> Posición del PAN en la víspera de la toma de posesión del poder por Carlos Salinas en 1988 tras los resultados electorales del 6 de julio. Ricardo, Becerra, Pedro Salazar y José Woldemberg. *Op Cit.* p. 215

"No cabe duda que 1988 fue el parteaguas, o punto de inflexión de nuestra historia electoral contemporánea porque en dicha coyuntura se condensaron los efectos de una serie de fenómenos que venían presentándose en la escena política del país. Durante los 20 años anteriores, nuestro sistema electoral había sido un terreno recurrente de reforma liberalizadora encaminada a canalizar las demandas de los nuevos grupos y protagonistas sociales para reactivar el consenso en torno a él, es decir, la reforma electoral había estado lejos de considerarse como amenazante para el régimen posrevolucionario. Empero, a medida que nuevos grupos y organizaciones fueron incorporándose a la lucha electoral, ésta fue adquiriendo poco a poco relevancia política que vino a revelarse clara y dramáticamente en julio de 1988, cuando el voto cuestionó la transmisión del poder, desafiando al sistema".<sup>83</sup>

Siendo ya presidente de la República, Carlos Salinas propuso<sup>84</sup> el primero de diciembre de 1988 un nuevo acuerdo político, con el que pretendía darle credibilidad al sistema, pero se seguiría en posesión del control del órgano electoral, además de que la reforma no llegaría al fondo en el sentido de crear posibilidades de alternancia en el poder; (así como de una limpieza electoral). La CFE, organizó una consulta pública con el objetivo de crear un consenso entre las diferentes fuerzas políticas dando lugar a la **Comisión Especial para la Consulta Pública Sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales** que hizo un llamado a partidos y asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general.

El Código Federal Electoral, tenía solo tres años de vigencia al momento de las controvertidas elecciones de 1988, mismas que exigieron una reevaluación a las reglas en materia electoral. Por su parte los partidos políticos no estaban

---

<sup>83</sup> Jacqueline Peschard. El fin del sistema del partido[...], *Op., cit.*, pp. 97-98.

<sup>84</sup> Salinas propuso, en el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989 – 1994 perfeccionar los procesos electorales y ampliar la participación política de esta manera: 1) Avanzar mediante el diálogo, 2) asegurar el respeto a la voluntad popular, 3) vigilar la legalidad de los procesos electorales, 4) informar los resultados con oportunidad, 5) asegurar el acceso de los partidos políticos a los medios de difusión y apoyar el derecho a manifestarse públicamente. Arturo Nuñez La Reforma electoral de 1989 – 1990 Una visión de la modernización de México. p 29

dispuestos a participar en una próxima elección con las mismas reglas,<sup>85</sup> así que había necesidad de negociar con la oposición.

Durante el gobierno de Salinas de Gortari, el PRI y el PAN tuvieron un estrechamiento en el que ambos obtuvieron beneficios; el PAN avanzó bajo un carácter de oposición leal,<sup>86</sup> por su parte el PRI inyectaba legitimidad a su imagen; necesitaba demostrar que la gestión gubernamental era más que eficiente, le era menester activar la economía, y lo hizo negociando la deuda externa, evitando la inflación, puso en acción las privatizaciones, apoyó a las zonas marginadas y lucha a la pobreza extrema por medio del Programa Nacional de Solidaridad;<sup>87</sup> necesitaba también demostrar que había un cambio político por lo que se tomaron acciones como el encarcelamiento de “la Quina”, máximo líder petrolero,<sup>88</sup> o el cierre de la refinería de Azcapotzalco. Una acción con el propósito de legitimarse, fue la adopción de una nueva institución electoral, aquí analizada.

---

<sup>85</sup> Reglas que no garantizaban equidad ni imparcialidad o transparencia a los participantes en los comicios. Aspectos que deben estar presentes en un sistema democrático.

<sup>86</sup> En 1989, Acción Nacional obtuvo el triunfo en la gubernatura de Baja California, de igual forma en 1991, durante el gobierno Salinista el PAN obtuvo los estados de San Luis Potosí y Guanajuato, por medio de una negociación, en Guanajuato, Ramón Aguirre siendo ya candidato electo por el PRI, renunció y Carlos Medina Placencia asumió la gubernatura en calidad de interino, por otro lado en San Luis Potosí, Fausto Zapata renuncia 14 días después de haber asumido el cargo de gobernador el 10 de octubre de 1991, en este caso el interinato, lo cubrió Gonzalo Martínez Corbalá. *Proceso*, núm. 780, octubre de 1991 p. 14

<sup>87</sup> El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) “... busca atender más a los que menos tienen, reconocer a los grupos y regiones de pobreza que tenemos en México y con los cuales hay un compromiso esencial al Estado mexicano ... Me propongo destinar los ingresos derivados de la privatización de empresas públicas, precisamente para elevar el bienestar de los mexicanos que menos tienen, a través del programa solidaridad”.

Declaración hecha por Salinas en Estados Unidos. *Proceso* número 672. 9 de octubre de 1989, p. 8

<sup>88</sup> Joaquín Hernández Galicia “La Quina”, fue aprendido bajo un despliegue militar, acusado por acopio ilegal de armas, así como de homicidio. Sin embargo era un secreto a voces que dicha acción fue una venganza política por haber hecho proselitismo en contra de Salinas en 1988 cuando era candidato del Revolucionario Institucional.

Para llevar a cabo la reforma en materia electoral, era necesario modificar algunos artículos de la Constitución, así el proceso para los cambios, inició en octubre de 1989 y la iniciativa surgió del Legislativo y no del Ejecutivo. Para realizar el proceso de cambio, el PRI, en la Cámara de Diputados necesitaba convencer al PAN o al PRD,<sup>89</sup> para conformar una mayoría suficiente que modificara la Constitución ya que por sí sólo el Revolucionario Institucional no podía hacerlo. El proceso empezaba a cambiar.<sup>90</sup>

Tras las presentaciones de las iniciativas de los partidos en la Cámara de Diputados continuaron las “reuniones de consenso” con el objeto de reconocer los puntos en que había acuerdo y en los que no, respecto a las modificaciones a la Constitución en cuanto a la Ley electoral.

El PRI logró convencer a Acción Nacional, así este partido jugó un papel especial en esta modificación, por lo que la reforma finalmente se llevó a cabo siendo resultado de un acuerdo previo entre el PRI y el PAN y aunque el PRD también participó en las negociaciones al final se desvinculó de la aprobación de los cambios a la Constitución. El 16 de octubre de 1989 el PRI y el PAN, conformando una mayoría calificada de 346 votos (a favor 70 en contra y una abstención) aprobaron la modificación a 7 artículos constitucionales.<sup>91</sup> Por su

---

<sup>89</sup> Partido de la Revolución Democrática (PRD) para entonces, recién fundado, proveniente del FDN.

“... la Corriente Democrática llamó a la formación de un nuevo partido político, el escenario partidista mexicano se transformó radicalmente. El PFCRN, el PPS y el PARM decidieron mantener su identidad, pero el PMS aceptó disolverse para dar paso a una nueva formación que se constituiría en 1989 bajo el nombre de Partido de la Revolución Democrática”. Ricardo, Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg. La mecánica del cambio político en México Op Cit. p. 203

<sup>90</sup> “Nota sobre nuestra singular modernidad: en el Congreso quizá todavía no sea todo lo moderno que deseamos, pero ya expresa algunos de los rasgos de los auténticos parlamentos: el mal sabor de boca que dejan las soluciones negociadas, la ambigüedad de los acuerdos donde se requiere ceder, los anticlimax de los empates de fuerzas, en suma muchos de los sin sabores son connaturales de los acuerdos insípidos, gradualistas y moderados.

José Woldenberg. La Reforma Electoral 1989 – 1990 p. 38

<sup>91</sup> Artículos: 5, 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73

parte en la Cámara de Senadores fueron aprobadas las modificaciones el 19 de octubre de ese mismo año y publicadas en el D.O.F. el 6 de abril de 1990.

Las reformas constitucionales estuvieron acompañadas de gran controversia, pero finalmente según el dictamen de la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales los distintos partidos tuvieron acuerdos en 11 puntos, excepto en uno que era muy importante, el relacionado a la composición de los órganos electorales. Estos 11 puntos fueron:

Relativo al Art. 41

- Debían contenerse las bases normativas que regirían a los órganos y funciones electorales.
- El proceso electoral es función estatal y pública.
- Las responsabilidades de la organización y vigilancia de los procesos electorales serían los órganos estatales con intervención de los partidos políticos y los ciudadanos.
- El organismo encargado de este proceso debía ser de carácter público.
- Dotado de autoridad.
- Ser un órgano profesional.
- Autónomo en cuanto a sus decisiones.
- Regirse bajo los principios de: certeza, imparcialidad y objetividad.
- La integración de estos organismos sería con personal profesional.
- Las funciones electorales debían ser remuneradas
- Debía encontrarse un sistema confiable que proporcionara un padrón electoral cierto.

A pesar de las buenas intenciones de estos acuerdos (señalados en el artículo 41 constitucional) persistía un problema, y es que se estableció que el órgano superior se integraría por consejeros del Poder Ejecutivo, consejeros del Legislativo y Consejeros Magistrados, que serían propuestos por el Ejecutivo y electos por las dos terceras partes de los diputados, así como por los

representantes de los partidos, pero el problema radicó en que no se especificaron las proporciones de estos integrantes.

En el artículo 5 (constitucional) se establecieron las bases jurídicas para la creación del servicio profesional electoral.

En materia de lo contencioso, permaneció el tribunal, pero lo haría en “pleno o salas regionales” y “resolvería en una sola instancia y sus sesiones serían públicas.

En el artículo 60 constitucional, se preservó el Colegio Electoral integrado por 100 Diputados nombrados proporcionalmente. “Las resoluciones del Tribunal son obligatorias” pero “podrían ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales por medio del voto de dos terceras partes de sus miembros presentes”.

Las modificaciones constitucionales en cuanto a la fórmula integradora de la Cámara de Diputados, implicaron algunos retrocesos; el cambio en el artículo 54 (constitucional) retrocedió en cuanto al efecto correctivo a la sobre y subrepresentación, de manera tal que para participar en el reparto de plurinominales se necesitaba haber contendido al menos con 200 candidatos uninominales y haber conseguido el 1.5% del total de la votación nacional. Para ningún partido sería posible tener más de 350 diputados.

“... al partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le serían otorgadas constancias de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarían también dos diputados de representación

proporcional adicionalmente a la mayoría absoluta por cada uno por ciento de votación por encima del 35% hasta menos del 60%”.<sup>92</sup>

Esta era una nueva versión de la “cláusula de gobernabilidad” con una escala móvil que le daba a la mayoría relativa la oportunidad para convertirse en mayoría absoluta. Así para el segundo período de sesiones de la LIV legislatura en 1990, fue aprobada<sup>93</sup> la iniciativa priísta que dio origen al Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimiento Electorales (COFIPE).

Este código quedó integrado por ocho libros, pero a nadie le satisfizo, sin embargo en comparación con la reforma de 1986, sí contuvo avances.

“.. el Código Federal Electoral diseñado para controlar, y a la vez, legitimar elecciones poco competidas, hizo crisis y mostró sus limitaciones en cuanto a los comicios adquirieron nuevos niveles de competitividad”.<sup>94</sup>

En el COFIPE, respecto al régimen de partidos, fue reincorporada la figura jurídica del registro condicionado al resultado de las elecciones (art. 22) pero se estipuló que los partidos perderían su registro definitivo sí en una sola elección no obtenían un mínimo de 1.5% del total de la votación nacional (art. 66).

En lo tocante a derechos y obligaciones de los partidos políticos se mantuvieron las disposiciones de 1986. Sin embargo, en lo referente a las

---

<sup>92</sup> Art. 54 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Vigente en 1990. Roberto Rives La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX ed. Las líneas del mar México 1995.

<sup>93</sup> El COFIPE fue aprobado por 5 de los 6 grupos parlamentarios. El voto en contra fue del PRD.

<sup>94</sup> Leonardo Valdés y Manuel Larrosa. “Elementos para el análisis político del nuevo código electoral”, en Jorge Alcocer Las reformas electorales 1989 – 1990 *Op. Cit.* p. 18

prerrogativas se dio amplio acceso de los partidos a los medios de comunicación (arts. 41 – 48).

Respecto al financiamiento público; se estableció un costo mínimo de una campaña para diputado, al igual que para senador.<sup>95</sup>

Se eliminaron las candidaturas comunes con el COFIPE, en los artículos del 58 al 64 se estableció una reglamentación rigurosa para integrar coaliciones. Por ejemplo, para formar una coalición para postular candidatos a diputados y senadores, los partidos que desean coaligarse deberán registrar a los mismos candidatos. Todos los partidos coaligados deben adoptar el programa de acción, declaración de principios, así como estatutos de un sólo partido de la coalición o los que esta cree, además cada partido debe comprobar la aprobación de estos elementos. El registro de cualquier tipo de candidato debe cumplir con una fecha que establece la Ley para tal efecto, ningún partido puede postular al candidato de otra organización política, de esta manera se elimina, que un candidato decline a favor de otro. En cuanto a las fusiones, según el artículo 65 (también del COFIPE), los partidos que deseen hacerlo, deberán notificarlo al presidente del Consejo General mínimo un año antes del día de la elección

Una parte de suma importancia en esta reforma (1989 – 1990) es la referente al organismo responsable de organizar los comicios, tema del siguiente capítulo.

---

<sup>95</sup> Tal costo se multiplicaría por el número de candidatos registrados en la elección uninominal anterior, la cantidad resultante sería dividida entre los partidos según el número de votos en la elección de Diputados de mayoría relativa y según sus votos válidos en la elección de Senadores. Por otro lado se estableció un financiamiento adicional equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto pero por conceptos de dietas según hayan percibido los grupos parlamentarios de cada partido. Art. 49



“Había quedado claro que por el cambio electoral la expansión opositora era posible, que las energías políticas podían expresarse y ensancharse a través de esa vía, pero al mismo tiempo resultó evidente que el formato institucional resultaba absolutamente insuficiente para asimilar y encauzar la intensidad y la fuerza de los partidos contendientes ... el edificio creado en 1977 había sido desbordado”.<sup>96</sup>

## **2.4 La Reforma de 1993**

Para 1992, durante el IV Informe de Gobierno, el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari señaló:

“Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante. Mientras construyen sus consensos propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparente el origen del financiamiento a los partidos, poner topes a los gastos de las campañas electorales y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procesos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales”.<sup>97</sup>

Era claro que las reformas seguían siendo insuficientes, y en este sentido se expresó José Woldemberg:

“... El proceso de reforma política o de democratización debe ser visto y evaluado, como lo que es, un **proceso**, de ahí la pertinencia de pensar una ruta de reformas permanentes, porque la política, como el fútbol no se acaba hasta que se acaba”.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Ricardo, Becerra, Pedro Salazar y José Woldemberg. *Op Cit* p. 211

<sup>97</sup> Salinas de Gortari. Carlos. *IV INFORME DE GOBIERNO*. en Woldemberg. José, “1994: Elecciones y legalidad” *Nexos*, marzo 1994, p. 52

<sup>98</sup> José Woldemberg. *La reforma electoral 1989-1990 Op. Cit* p. 74.

El Partido Revolucionario Institucional, fue el primero en hacer su propuesta, en ella planteó la creación de terceras senadurías, la eliminación de la cláusula de gobernabilidad, la fijación de topes a gastos de campaña y mayores facultades al tribunal electoral.<sup>99</sup>

La propuesta del PRI causó varias reacciones, y para algunos, ésta no modificaba los aspectos sustanciales del proceso.

“... la nueva propuesta oficial de 1993 no responde en lo esencial a la demanda de la ciudadanía de garantizar elecciones limpias, no se refiere tampoco a los aspectos sustanciales del proceso ... de los puntos de la enmienda supuestamente electoral,... no tienen que ver en lo absoluto con las elecciones.. y se limitan a asuntos secundarios.. es decir, retrocesos en vez de avances”.

“La organización de las elecciones en manos del gobierno y desde la preparación hasta la calificación subsistirán las condiciones que permitan el desarrollo fraudulento al estilo al que nos ha habituado el salinismo”.<sup>100</sup>

Para otros, era una reforma radical. Mauricio Merino, en el periódico “La Jornada”, decía:

“La reforma electoral propuesta por el PRI, a pesar de todas sus limitaciones, supone un cambio de fondo en las añejas concepciones políticas de este partido: el paso de una imaginaria herencia revolucionaria a la aceptación de la democracia, como la fuente de la legitimidad”.<sup>101</sup>

La ley de 1990 favoreció, al partido oficial y le proporcionó una sobrada mayoría en la Cámara de Diputados. El PRI tenía que ir a la reforma pues

---

<sup>99</sup> Personalmente considero que el PRI propuso la modificación a estas reglas porque éstas ya habían cumplido su misión: la desaparición de la “cláusula de gobernabilidad” se propuso después de haberla empleado para garantizar las reformas salinistas; respecto a la autocalificación nadie dudaba de que resultaba un proceso anacrónico para el sistema de partidos vigente y finalmente, la apertura del Senado, era un expediente que debía responder a la pluralidad como garantía de legitimidad del propio sistema de poder.

<sup>100</sup>Luis Javier Garrido. “La segunda enmienda” en *La Jornada*. 9 de julio de 1993.

<sup>101</sup>Mauricio Merino. *Adiós al proyecto revolucionario* en *La Jornada*, 15 de julio de 1993.

“había ganado demasiado” para las condiciones políticas del país. Sin embargo esta en duda si en verdad la favoreció, puesto que a raíz de las modificaciones a la Ley, los grupos más reaccionarios al interior del partido veían en esos cambios la pérdida de espacios de poder y la virtual sepultura hegemónica del partido ante las imposiciones tecnocráticas del jefe de Estado aliado ya al proyecto Panista.

El período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión se realizó finalmente del 16 de agosto al 22 de septiembre de 1993, y el proceso de las negociaciones no fue sencilla. En una primer instancia pareció que el gobierno y el PRI no estarían dispuestos a discutir reformas en materia constitucional, pero luego del rechazo manifestado por los demás partidos a reformar sólo el COFIPE, el gobierno y el PRI tuvieron que reabrir la agenda.

A pesar de que las reformas constitucionales fueron ampliamente discutidas en el Congreso, fueron resultado del cabildeo entre las dirigencias panista y priísta. Lo sucedido en 1989 se repitió en 1993: “entonces, las concertaciones entre ambas organizaciones políticas alimentadas por el espíritu bipartidista y por la luna de miel que vivían dieron origen al cuestionado COFIPE”.<sup>102</sup>

### **Los cambios en la Constitución**

Los cambios constitucionales<sup>103</sup> se dirigían en tres sentidos:

- la fórmula de integración del Senado,
- la fórmula de integración de la Cámara de Diputados y
- la supresión de la autocalificación.

---

<sup>102</sup> Juan Barrera. “PRI-PAN. Reforma Política Bipartidista” en Uno más Uno, 17 de agosto 1993.

<sup>103</sup> Los artículos constitucionales en materia electoral y que sufrieron modificaciones fueron: el 41, 54, 56 y 60

Por su parte, la modificación al artículo 56 constitucional dio paso a la “minoría más grande” en la Cámara de Senadores y aumentó el número de sus integrantes que pasó de 64 a 128 senadores, tres electos por el principio de mayoría relativa y el cuarto asignado a la primera minoría.<sup>104</sup> La nueva mecánica estableció la renovación total de la Cámara de Senadores cada seis años en lugar de la mitad cada tres.<sup>105</sup>

La nueva fórmula de integración de la Cámara de Diputados no modificó ni su número ni la proporción. La modificación se refirió a la llamada “cláusula de gobernabilidad” que en las elecciones de 1991 permitió que el PRI tuviera 318 diputados en tanto que la oposición 182 curules.

En un primer momento se propuso que al reparto de los diputados plurinominales los partidos acudieran con todos sus votos y que el máximo de diputados que un partido pudiese tener fuera del 65%. En la norma definitiva (art.54) lo único que se modificó fue el tope máximo al número de escaños del 65% al 60%, aunque un partido podría obtener hasta el 63% si sus votos llegaban a ese porcentaje.

Las fórmulas de distribución de escaños deberían intentar traducir lo más fielmente posible los votos en asientos parlamentarios, sin embargo, el PRI y el PAN valoraron aquí la necesidad de contar con mayorías absolutas en el Congreso.

---

<sup>104</sup> Roberto Rives. *Op. Cit* p. 281

<sup>105</sup> No obstante, la existencia del artículo tercero transitorio planteó que para la elección de 1994 se elegirían para cada entidad tres senadores: dos de mayoría relativa y uno de primera minoría, en tanto que en 1997 se elegiría un senador de representación proporcional y hasta el 2000 se aplicara la renovación en su totalidad mediante una sola elección.

En cuanto al principio de la autocalificación, la modificación al artículo 60 suprimió la integración del Colegio Electoral para calificar la elección de diputados y senadores.

En 1990, a pesar del controvertido proceso de calificación de los resultados de 1988, se preservó este principio, aunque se le otorgaron ciertas facultades al Tribunal Federal Electoral. En 1993, la demanda de los partidos políticos se atendió y se le otorgó esta facultad a los órganos electorales, asunto que será revisado enseguida.

### **Fortalecimiento de las facultades de los órganos de dirección del IFE**

Entre los meses de agosto y septiembre de 1993 se reformaron 252 artículos de los 372 del COFIPE. Se trató de la cuarta operación reformista en 16 años y se pensó que ésta sería el marco legal en el que transcurrirían los comicios federales de 1994.

La reforma al COFIPE pretendió crear un mejor clima para las elecciones de 1994 y de haber logrado un acuerdo pluripartidista lo hubiera alcanzado, pero la parcialidad del acuerdo (que no incluyó al PRD) abrió la posibilidad de una nueva reforma.

La reforma al COFIPE resultó insuficiente en cuanto a los puntos que habían sido cuestionados desde 1990 y que se referían a la modificación en la

estructura y facultades de los órganos del IFE y a la creación de condiciones equitativas en la competencia entre los partidos políticos.

El PRI y el PAN votaron a favor del nuevo COFIPE, sin embargo durante la votación en particular, el PAN votó en contra por la existencia de un artículo transitorio.<sup>106</sup> Posteriormente, la Cámara de Senadores devolvió el dictamen con la propuesta de modificar ese mismo artículo, con lo cual se “reconciliaron” las posturas del PAN y la mayoría priísta.

El PRI y el PAN diseñaron el perfil de la reforma, pero ambos tenían sus propias intenciones:

“... el interés del primero - que de hecho, era el del presidente de la República - era lograr una reforma que incrementará la credibilidad ciudadana en los procesos electorales sin abandonar el fuerte control del gobierno y del propio PRI sobre las instituciones encargadas de organizarlos. Además, resultaba vital reforzar las restricciones a la posibilidad de acción conjunta de los partidos opositores, obsesión con que también coincidía la dirección panista, que aún conservaba el recuerdo de su desplazamiento del segundo lugar en la votación presidencial de 1988”.<sup>107</sup>

En este sentido, los cambios de 1993 al COFIPE se centraron en el aumento de las facultades de los órganos electorales.

En el Consejo General del IFE no varió la forma de su composición, pero en lo que se refiere a sus atribuciones se introdujeron, en los artículos 82 y 83, varias modificaciones: el Consejo General designaría al Secretario General y a los Directores Ejecutivos por el voto de las dos terceras partes de sus

---

<sup>106</sup> El PAN no estuvo de acuerdo en la redacción del artículo transitorio décimo octavo relativo a los Consejos Distritales y Locales.

<sup>107</sup> Pablo Javier Becerra. “La reforma del COFIPE” en Leonardo Valadés. Elecciones y Partidos Políticos en México. 1993. p. 233.

miembros,<sup>108</sup> sin embargo, el mecanismo de designación del Director General no varió, por lo que siguió siendo a propuesta del Secretario de Gobernación.

Se estableció que el Consejo General determinaría el tope máximo de gastos de campaña para la elección presidencial y establecería los valores para la fijación del tope para las campañas de diputados de mayoría relativa. En forma coherente con la supresión de la autocalificación, al Consejo General se le facultó para emitir la declaratoria de validez de la elección de diputados de representación proporcional.

El Consejo Local y el Consejo Distrital si variaron la forma de su integración (arts. 102 y 113). A partir de 1993, en ambos órganos sólo participarían, con derecho de voz y voto, el vocal ejecutivo y el secretario, se elevó de seis a nueve los consejeros ciudadanos y la representación de los partidos políticos nacionales no sufrió ninguna alteración.

Se trató de una reforma que disminuyó el peso relativo de los funcionarios del IFE y aumentó la de los Consejeros Ciudadanos.

Le corresponde a los Consejos locales, según el artículo 105, la designación por mayoría absoluta a los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Distritales con base en las propuestas de la Junta Local Ejecutiva y emitir la declaración de validez de la elección de Senadores.

---

<sup>108</sup> Antes el primero, se elegía por mayoría y los segundos eran nombrados por el Director General. que a su vez era electo por el Consejo General a propuesta del Secretario de Gobernación.

El Consejo Distrital también ve reforzado el número de sus atribuciones; según el artículo 116, le corresponde a este órgano: la designación de los funcionarios de casilla por doble insaculación y emitir la declaración de validez de la elección de Diputados.

### **2.5 El impacto de 1994**

La reforma de 1993, había sido diseñada para ponerse en práctica en las elecciones de 1994, en las que se elegirían nuevos integrantes para el Congreso de la Unión y Presidente de la República. Las campañas electorales dieron inicio en noviembre de 1993.

El ambiente político que imperaba en el país estaba plagado de exigencias y cambios; por ejemplo a finales del mes de octubre de 1993, Porfirio Muñoz Ledo, dirigente nacional del Partido de la Revolución Democrática (que estuvo en contra de las reformas de 1989 y 1993) exigía una nueva reforma, que fuera más amplia y ofreciera confianza a todos los contendientes; y es que el sistema electoral a pesar de las transformaciones, seguía careciendo de elementos que brindaran confianza, como el escrutinio y la transparencia; también entre los personajes que pedían transformaciones, se encontraba el candidato del Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio, que al protestar como candidato el 8 de diciembre de 1993, pedía incrementar la legitimidad y la transparencia de los comicios, así como cambiar al director general del IFE, para que ese cargo lo desempeñara una persona que contara con la confianza de todos los partidos políticos, pedía también la creación de un grupo (plural) de observadores electorales nacionales con amplias



facultades, cuyos integrantes serían propuestos por los partidos políticos, tal grupo tendría la posibilidad de acceder a la información electoral, proponía además realizar una auditoria externa al padrón electoral, así como un debate entre los candidatos presidenciales y comprometió a su partido y a sí mismo a presentar un informe de financiamiento de su campaña.

Patrocinio González Blanco Garrido,<sup>109</sup> entonces Secretario de Gobernación se pronunciaba en contra de las peticiones de los dos políticos mencionados, sin embargo ofreció una alternativa, que consistía en crear al interior del instituto electoral una subdirección técnica para coordinar a los observadores, el encargado de esta subdirección sería designado por el Director General del IFE; pero esto no se concretó a pesar de que tal propuesta fue aprobada, y no fue así a causa del surgimiento de acontecimientos que sacudieron fuertemente la vida política y social del país, como el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato de Luis Donaldo Colosio.

### **El Ejército Zapatista de Liberación Nacional**

En los primeros minutos del día primero de enero de 1994, surgió en el estado de Chiapas, un grupo armado autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, ocupando la Ciudad de San Cristóbal de las Casas. Este grupo armado desafiaba al gobierno y al ejército mexicano y provocó distintas reacciones en cuanto a las formas en que era visto.

---

<sup>109</sup> Patrocinio González Blanco Garrido, fue Gobernador del estado de Chiapas y sustituyó a Fernando Gutiérrez Barrios en la Secretaría de Gobernación rumbo a la elección de 1994. Gutiérrez Barrios estuvo a cargo de la elección de 1991.

“... el levantamiento armado es un indicio, un síntoma, la quiebra del modelo neoliberal, las rupturas en el grupo gobernante, la descomposición política del salinismo... lo que no funcionó, la nueva cara del imperialismo”.<sup>110</sup>

“...como forma desesperada de llamar la atención. Pero también como revuelta límite de los gobernados. Es un desafío radical al poder”.<sup>111</sup>

“... El hecho tuvo repercusiones inmediatas y cada vez más vastas. El fantasma de la violencia, el surgimiento de las apuestas a favor de la (vía armada), la reaparición del México bronco, estaban poniendo en cuestión toda la obra electoral, pacífica, que trabajosamente se había construido hasta entonces”.<sup>112</sup>

El EZLN lanzó un desafío político y militar al gobierno a través de la Declaración de la Selva Lacandona que el Comandante David leyó el mismo primero de enero de 1994. En este sentido, es necesario conocer algunos de los elementos de esta declaración.

### **Declaración De La Selva Lacandona**

DECLARACION DE LA SELVA LACANDONA  
HOY DECIMOS BASTA  
AL PUEBLO DE MEXICO:  
HERMANOS MEXICANOS:

Somos producto de 500 años de luchas.. y el pueblo se rebeló formando sus propios líderes, surgieron Villa y Zapata, hombres pobres como nosotros a los que se les ha negado la preparación más elemental para así poder utilizarnos como carne de cañón y saquear las riquezas de nuestra patria sin importarles que estemos muriendo de hambre y enfermedades curables, sin importarles que no tengamos nada, absolutamente nada, ni un techo digno, ni tierra, ni trabajo, ni salud, ni alimentación, ni educación, sin tener derecho a elegir libre y democráticamente a nuestras autoridades...

---

<sup>110</sup>Centro de estudios de la gobernabilidad A.C. “La guerra en Chiapas” en Gobernabilidad. Técnicas, problemas y resistencias.no.3

<sup>111</sup>Centro de estudios de la gobernabilidad A.C. art. cit.

<sup>112</sup> Ricardo, Becerra, Pedro Salazar y José Woldemberg. *Op Cit* p. 319

Pero nosotros, hoy decimos ¡BASTA! somos los herederos de los verdaderos forjadores de nuestra nacionalidad.. .y llamamos a todos nuestros hermanos a que se sumen a este llamado como el único camino para no morir de hambre ante la ambición insaciable de una dictadura de más de 70 años encabezada por una camarilla de traidores que representan a los grupos más conservadores y vendepatrias...

Para evitarlos..., recurrimos a ella, nuestra institución para aplicar el artículo 39 constitucional.. .y ...emitimos la presente Declaración de guerra al Ejército Federal Mexicano... pilar básico de la dictadura que padecemos monopolizada por el partido en el poder.<sup>113</sup>

En el documento se consideró a la vía armada como la forma de transformación y como el instrumento del pueblo en acción política, de tal forma, agregan:

... Tenemos al pueblo mexicano de nuestra parte, tenemos Patria y la Bandera tricolor es amada y respetada.. .rechazamos de antemano cualquier intento de desvirtuar la causa justa.. .Nuestra lucha se apega al derecho constitucional y es abanderada por la justicia y la libertad.. estamos conscientes de que la guerra que declaramos es una medida última pero justa...

... Declaramos que no dejaremos de pelear hasta lograr el cumplimiento de estas demandas básicas de nuestro pueblo formando un gobierno de nuestro país libre y democrático.<sup>114</sup>

Para el EZLN las armas fueron la última vía de resistencia y protesta política; consideraron que la vía armada traería legitimidad constitucional y que el levantamiento debía instaurar la democracia en un régimen de libertades que garantizaría la justicia a todos los mexicanos.

---

<sup>113</sup> *Gobernabilidad* Boletín trimestral del Centro de Estudios de la Gobernabilidad. A.C. p. 23 *Op. Cit.*

<sup>114</sup> *Ídem* p. 4

Una vez reconocidos los elementos que contenía la declaración, se puede asegurar que el levantamiento del EZLN fue un cuestionamiento al proyecto del gobierno<sup>115</sup> al tiempo que denunció la profundización de la miseria y la marginación en Chiapas. Por ello, su efecto fue tal que el impacto de la guerra alcanzó a diversas instancias sociales: al gobierno, a la iglesia, a los medios de comunicación, a los intelectuales, a partidos políticos y a otros grupos quienes terminaron por reorientar el conflicto hacia una solución política y pacífica.

El diálogo y la negociación se convirtieron en las nuevas armas del EZLN y, en el escenario del conflicto emergió la presencia de nuevos actores políticos.

### **Acuerdo Para La Paz, La Justicia y La Democracia**

Para el gobierno fue necesario reorientar la guerra hacía una solución pacífica, ordenada y pactada. Sí el EZLN apostó al movimiento revolucionario, el reto del gobierno era evitarlo y sobre todo, impedir una posible alianza del EZLN con organizaciones sociales independientes.

Los partidos políticos difirieron del método de las demandas del EZLN: nadie aprobó la salida militar y coincidieron en que debía cerrarse el paso a la violencia como el único camino para evitar que emergiera la ingobernabilidad.

Por ello, el gobierno captó el apoyo de las fuerzas partidarias y sociales con el fin de conjurar el riesgo de una explosión social mayor.

---

<sup>115</sup> Fue un alzamiento contra el Tratado de Libre Comercio, contra las reformas salinistas. En: Primera Declaración de la Selva Lacandona, 1 de enero de 1994.

“... la apuesta gubernamental es clara: quitar la revolución a los revolucionarios en un movimiento que articulara el apoyo al gobierno y la concentración de las energías sociales opositoras alrededor de las campañas y las elecciones”.<sup>116</sup>

Una vez captado el apoyo de los partidos, la respuesta gubernamental se dio en tres sentidos: el jurídico, el institucional y el militar: El Ejecutivo realizó cambios en su gabinete, designó a Manuel Camacho Solís como Comisionado para la paz y ordenó el cese al fuego al Ejército Mexicano, el 12 de enero de 1994.

La respuesta del gobierno no significaba que estaba derrotado. En el corto plazo, el gobierno buscó ganar tiempo, emprender la “lucha de baja intensidad”, recuperar iniciativa e imagen y, en el mediano, buscó garantizar la celebración pacífica de las elecciones de agosto de 1994.

El gobierno convocó, como parte de su estrategia, a los partidos políticos a avanzar respecto a las condiciones que dieran mayor certidumbre a las elecciones de 1994. La Secretaria de Gobernación y los partidos políticos (PRD, PAN, PFCRN, PVEM, PT, PARM, PDM-UNO y el PRI) firmaron una especie de transición pactada que se denominó “EL ACUERDO NACIONAL PARA LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LA JUSTICIA”.

Con el acuerdo se hizo un llamado a los zapatistas a deponer las armas y participar en la transición política en forma pacífica. El punto más importante en este acuerdo se enfocaba en el aspecto electoral, ya que se anunciaba un

---

<sup>116</sup>Centro de estudios de la gobernabilidad. “La guerra en Chiapas”. en Gobernabilidad. técnicas, problemas y resistencias. no.4. p. 10

programa que diera certidumbre y credibilidad al proceso electoral de 1994: “... se tomarán las decisiones que conduzcan a crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral”.<sup>117</sup>

“... será la imparcialidad de las autoridades, electorales eligiendo o ratificando para cada uno de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos.. El criterio que guiará el nombramiento o ratificación citadas será el de la consulta y el consenso entre las fuerzas políticas”. Con esta medida, el gobierno y los partidos políticos buscan crear un clima de paz que garantice la celebración del proceso electoral pero también buscan que la elección y sus resultados sean aceptados como legítimos”.<sup>118</sup>

### El magnicidio

Rumbo a las elecciones presidenciales de 1994, había seis posibles candidatos al puesto; Pedro Aspe Armella, titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Emilio Gamboa Patrón Secretario de Comunicaciones y Transporte, Emilio Lozoya Thalman Secretario de Energía Minas e Industria Paraestatal, Ernesto Zedillo Ponce de León, titular de la Secretaría de Educación Pública, Manuel Camacho Solís Jefe del Departamento del Distrito Federal y Luis Donaldo Colosio Murrieta, Secretario de Desarrollo Social, siendo este último el elegido para abanderar la candidatura del PRI. Tras esta elección, Manuel Camacho se inconformó renunciando a su puesto, e inmediatamente fue nombrado Secretario de Relaciones Exteriores, cargo en el que se desempeñó por unas semanas para después aceptar (entre una “autopropuesta”) el puesto que Salinas de Gortari le asignó como Comisionado Por La Paz en Chiapas,

---

<sup>117</sup>Del Acuerdo Nacional para la paz, la democracia y la justicia tomado de Centro de estudios de la gobernabilidad. *Op. Cit* p. 25.

<sup>118</sup> *Ídem.*

tras dos semanas del levantamiento del EZLN. Al desempeñar este cargo, Camacho empezó a incrementar su imagen pública creándose un conflicto entre él y Colosio, quien por cierto estaba envuelto en una campaña poco brillante, pero alcanzó toda la atención del país el día 23 de marzo de 1994, no porque se plantearan grandes propuestas, sino a causa de que el candidato priísta, había sido asesinado.

“El asesinato de Luis Donaldo Colosio mostró, asimismo, las fracturas de los grupos de poder, la familia revolucionaria se escindía. La disciplina y lealtad que caracterizaron durante seis décadas al régimen se encontraba en entredicho, ...el asesinato del candidato rompía no sólo el proceso electoral presidencial, sino también cuestionaba la estabilidad política y social que el partido oficial pudo garantizar desde su ascenso al poder en 1929”.<sup>119</sup>

Aun con la fuerte sacudida que había recibido el sistema político con este acontecimiento, era necesario continuar con el proceso electoral, así que el PRI debía nombrar a un nuevo candidato. Las opciones se redujeron ya que algunos de los posibles candidatos de entre los que se eligió a Colosio, continuaban desempeñando un cargo público (que habían dejado momentáneamente para poder ser elegidos candidatos, según lo dispuesto en el artículo 82 constitucional párrafo VI que indica que “para ser presidente de la República no se debe ser Secretario o Subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección”, así que el único y más viable para el proyecto Salinista, que no estaba en funciones de gabinete ejecutivo era Ernesto Zedillo, por el cargo que desempeñaba como coordinador de

---

<sup>119</sup> Emilio Rivera. La institución presidencial y su vinculación con la Administración Pública. Las elecciones presidenciales del año 2000 en el contexto de la democratización. Tesis para obtener el grado de maestro en Administración Pública Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM pp. 170-171

campana hasta la muerte de Colosio, por lo tanto, con él, estaba asegurada la continuidad del proyecto neoliberal de libre mercado iniciado en 1982 con Miguel de la Madrid.

### **La Reforma**

Toca ahora revisar las modificaciones al COFIPE que pretendieron crear mayores márgenes de participación ciudadana en la vigilancia de los procesos electorales. En septiembre de 1993 se incorporó la figura de los observadores nacionales y los visitantes extranjeros. A continuación se revisa la reglamentación sobre ambas figuras y la forma en que impactaron legal y socialmente en el contexto de las elecciones.

### **Observadores Nacionales**

“... la observación tiene una función importante, puede servir para inhibir, frenar o impedir acciones incorrectas y como caja de resonancia para hacer denuncias; los observadores son testigos de calidad y puedan dar el aval para reconocer a un nivel de exigencia humana, el respeto de la democracia y el respeto también al sufragio efectivo como un derecho humano que se reclama”.<sup>120</sup>

Las reformas de septiembre de 1993 incorporaron a los observadores nacionales en el artículo 5 del COFIPE. En ese año, la labor de los observadores nacionales se circunscribió al día de la jornada electoral, asimismo se estableció que serían observadores nacionales: los ciudadanos mexicanos que se acreditaran ante la autoridad electoral; aquellos que no

---

<sup>120</sup>Cámara de Diputados LIV. Legislatura. Crónica de la reforma política. Debate en general. p. 382



mantuvieran relación alguna con los partidos políticos ni hubiesen ocupado cargos de elección popular; que los observadores debían conducirse conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y podrían presentar sus informes ante la autoridad electoral, pero advirtió que no tendrían efecto jurídico alguno.

En 1994, se modificó el artículo 5 y con esta reforma se ampliaron las actividades de observación a todo el proceso electoral y además se abrió esta labor a grupos organizados. Es importante considerar que el efecto de la reforma de mayo de 1994 fue, sin duda, la profesionalización y masificación de los observadores nacionales.

En las elecciones de 1994, el IFE se convirtió en un espacio para discutir los criterios universalmente aceptados en la observación y en un espacio para que los grupos de observadores se familiarizaran con metodologías científicas.

Para las elecciones de 1994 se acreditaron alrededor de 81 686 observadores agrupados en torno a varias organizaciones<sup>121</sup> que contrastaron con los 2000 observadores de las elecciones de 1991.

La presencia de los observadores nacionales formó parte de las condiciones que generaron un ambiente de mayor credibilidad en los comicios:

---

<sup>121</sup> Entre las organizaciones de observadores destaca la participación de Cruzada Democrática Nacional por el sufragio efectivo, La Comisión mexicana de derechos humanos. La Asociación cultural gran logía del valle de México, Asociación cívica femenina, Confederación patronal de la República mexicana, Organización nacional de observación electoral del magisterio, Centro de estudios para un proyecto nacional y Alianza cívica. EL 28 de julio de 1994, los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del IFE anunciaron en rueda de prensa, la creación de un fideicomiso para otorgar apoyos económicos para las actividades de observación nacional, con una cantidad de \$3 500 000.

En: Instituto Federal Electoral, 1994: TU ELECCION. Memoria del proceso electoral . pp. 254-261.

## **Visitantes Extranjeros**

La incorporación de la figura del “visitante extranjero” en las elecciones de 1994 fue resultado de un amplio debate que se suscitó entre los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados.

Desde 1993 varios grupos internacionales interesados en los procesos electorales hicieron patente su interés en presenciar los comicios de 1994.

Los legisladores, para evitar que esta figura lesionara la soberanía nacional llegaron a la conclusión de que la norma constitucional que reserva en exclusiva a los ciudadanos mexicanos el derecho a participar en la política interna debía quedar sin modificación. No obstante, al considerar la voluntad de apertura que había predominado en este proceso electoral convinieron en la invitación a extranjeros a observar el desarrollo de los comicios como parte del expediente de la cooperación internacional y el intercambio de experiencias.<sup>122</sup>

En el artículo 82 del COFIPE se facultó al Consejo General para que con motivo de la celebración de los procesos electorales invitara y acordara las bases y criterios que habrían de atenderse respecto a los visitantes internacionales que acudieran a conocer las modalidades del desarrollo del proceso en cualquiera de sus etapas. En 1994 se acreditaron 777 visitantes internacionales, entre los que destacaron: el Carter Center, Centro Woodrow

---

<sup>122</sup> En este sentido, la Misión Técnica de la ONU jugó un papel trascendental

Wilson para Académicos, Diálogo Interamericano, Internacional Socialista, Internacional Foundation for Electoral System, Capel y Solidarity Summer<sup>123</sup>.

La figura de los observadores nacionales y visitantes internacionales no resolvieron el problema de la incertidumbre respecto de las elecciones; no obstante, ofreció espacios importantes de participación tanto para los ciudadanos a título individual como a las organizaciones sociales que involucrados en esta tarea de observación pudieron encontrar que la educación cívica que por esta vía se consigue, es invaluable.

### **La reforma constitucional y el debate parlamentario**

En mayo de 1994, Jorge Carpizo McGregor (entonces Secretario de Gobernación) se reunió con representantes de los tres partidos más importantes, que alcanzaron un consenso en el período extraordinario de sesiones con el objetivo de dar credibilidad a los procesos y a los resultados electorales. Hay que resaltar que a las conversaciones sostenidas entre los representantes de los partidos y el Secretario de Gobernación se les denominó como “los acuerdos de Barcelona” (al haberse desarrollado en la calle del mismo nombre en la colonia Juárez en la Ciudad de México) con los que los partidos pequeños no estuvieron de acuerdo y protestaron por no haber sido tomados en cuenta.

---

<sup>123</sup>Instituto Federal Electoral, 1994: TU ELECCION. Memoria del proceso electoral *Op. Cit.*.

Así el 18 de marzo de 1994, los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD y PARM presentaron la iniciativa de reforma al artículo 41 constitucional ante la Cámara de Diputados; el período de sesiones dio inicio el 22 de mayo de ese mismo año y en los considerandos se habló de la necesidad de reforzar la autonomía de los órganos de dirección en el Instituto Electoral.

“... esta iniciativa se propone reforzar la autonomía de los órganos de dirección del IFE mediante el cambio en la forma de su integración, lo cual traerá como consecuencia la solución al conflicto inherente al hecho de que los partidos políticos sean juez y parte en la contienda electoral”.<sup>124</sup>

El nuevo cambio buscaba incrementar la pluralidad profesional en algunos de los órganos de dirección del IFE. Se modificó la denominación de Consejero Magistrado a la de Consejero Ciudadano<sup>125</sup>. Entre los argumentos a considerar se habló de la participación de los partidos políticos en los órganos electorales, asegurando que estos no verían sus derechos limitados como entidades de interés público.<sup>126</sup>

La iniciativa para modificar el COFIPE, fue aprobada en la Cámara de Diputados con 339 votos a favor, 35 en contra y una abstención, mientras en la Cámara de Senadores fue aprobada por unanimidad.

---

<sup>124</sup> Cámara de Diputados. LIV. Reforma al artículo 41 de la Constitución Política Mexicana Crónica de la reforma política. p. 353

<sup>125</sup> “... se fortalece la participación de ciudadanos provenientes de diversas profesiones y experiencias, por lo cual se suprime el requisito de ser abogado, proponiéndose el cambio de denominación de CONSEJERO MAGISTRADO por el de CONSEJERO CIUDADANO. Por otra parte, la designación será realizada por la Cámara de Diputados con el objeto de que dichos nombramientos cuenten con el respaldo de los partidos políticos a través de sus grupos parlamentarios”. Idem. p. 367

<sup>126</sup> “... el ejercicio de nuestra democracia representativa se ve cristalizada por la participación de los partidos políticos en las contiendas electorales, por ello, las modificaciones que se proponen ... darán pauta a una mayor participación ciudadana ... el dejar de otorgar a los partidos el derecho a voto, no implica pérdida en ninguna de sus atribuciones sino... fortalece el criterio de imparcialidad como característica fundamental que rige los trabajos del Consejo General”. Idem. p. 354

Seis días después de que se presentó la iniciativa de cambio al artículo 41 constitucional en la Cámara de Diputados; fue presentada también ante esta, la iniciativa de reformar al COFIPE, para involucrar a la ciudadanía en los procesos electorales.<sup>127</sup>

En 1990 el objetivo era con expertos en derecho electoral, que interpretaran las normas electorales “correctamente” respecto a las decisiones del máximo órgano, así que se optó por la figura del Consejero Magistrado. A principios de 1994, los seis consejeros magistrados eran juristas, pero los partidos políticos ponían en tela de juicio los requisitos necesarios para ocupar el cargo al igual que el desempeño que tenían.

“... un partido político los cuestionó en las pláticas de Barcelona argumentando que, de los seis, realmente dos eran los que intervenían en las discusiones y que la mayoría de los votos coincidía con los de las autoridades, que no había razón para que los abogados monopolizaran estos cargos, ya que algunos de los mejores especialistas en derecho electoral no eran abogados, ... que lo que se necesitaba en esos cargos eran personas muy reconocidas por la sociedad en virtud de su independencia y trayectoria, personas que pudieran dar confianza a la sociedad sobre la organización del proceso electoral, que realmente garantizara la imparcialidad y objetividad del proceso”.<sup>128</sup>

Finalmente, hubo un acuerdo entre partidos y el gobierno, y se sustituyó al Consejero Magistrado por el Consejero Ciudadano, se buscaba que la sociedad civil tuviera una cuota de responsabilidad y participación en las elecciones de ese año (1994).

---

<sup>127</sup> “... las recientes reformas aprobadas al artículo 41, ... referidas a la organización e integración de los órganos del Consejo General del IFE los cuales contarán con una clara presencia de la ciudadanía, con objeto de incidir en forma decisiva en la adopción de las determinaciones que se tomen para cumplir los principios rectores de certeza, imparcialidad, objetividad y legalidad de los procesos electorales, implican modificar determinados artículos del COFIPE”. Idem. Debate en la Cámara de Diputados. Reforma y adiciones al COFIPE quinta reforma. p. 367

<sup>128</sup> Jorge Carpizo “La reforma electoral de 1994” en Jorge Alcocer Elecciones Diálogo y Reforma v. I Nuevo Horizonte. Editores, México 1995 pp. 20-21

La integración del Consejo General fue otro punto importante que se abordó en esta reforma. El partido de la Revolución Democrática propuso<sup>129</sup> que el órgano superior de dirección se integrara de manera tal que ningún partido o alianza de estos tuviera una mayoría predeterminada.

Así, después de un amplio debate, la composición para este órgano se determinó así: un representante del Poder Ejecutivo, 4 del Legislativo y los 6 Consejeros Ciudadanos, todos estos integrantes con derecho a voz y voto. También integraban este órgano pero sin derecho a voto, (sólo a voz) un representante de cada partido político, sin importar si su registro era condicionado o definitivo, también integraban este órgano el Director General y el Secretario General del IFE (también sin voto).

Hasta este momento se consideró a esta reforma como la más importante de todas.

“De todas las reformas legislativas ... a normas electorales, probablemente éste es el aspecto más importante y el que tendrá más trascendencia en el futuro; puede considerarse que en esta materia es el cambio más significativo que México haya conocido desde la década de los cuarenta, cuando se creó la primera Comisión Electoral en el ámbito federal como órgano autónomo de los poderes públicos”.<sup>130</sup>

Los Consejeros Ciudadanos le dieron al IFE una mayor presencia de la sociedad, al llegar al Consejo General así como a los Consejos locales y distritales.

---

<sup>129</sup> Esta idea ya la había propuesto este partido en reformas anteriores.

<sup>130</sup> Jorge CARPIZO. *Op. Cit.* p. 26

La nueva reforma sacudió al sistema electoral y tocó a las instituciones básicas de organización electoral, el control de estos órganos paso de ser partidista y gubernamental a uno con mayor presencia ciudadana y en el que se buscaba inyectar imparcialidad y mayor certeza a los procesos electorales; las partes no podían ser jueces también.

Para los partidos políticos, según sus representantes el titular de la Secretaría de Gobernación debía seguir siendo Presidente del Consejo General al menos para el proceso de 1994.

## **2.6 La reforma de 1996**

Tras la reforma de 1994, vino la votación más alta en la historia electoral mexicana con 35 millones, 285 mil, 291 votos, es decir un 77.16% del padrón electoral vigente en ese entonces, en esta votación el candidato del Partido Revolucionario Institucional, Ernesto Zedillo Ponce de León, fue el ganador con 50.13%, sobre sus contendientes, sin embargo los resultados arrojados hicieron saber que la ciudadanía al menos cerca de la mitad en edad de votar, no apoyaba al PRI, y es que 17 millones votaron por opciones distintas a la que ofrecía este partido político; así que quedaba claro para el gobierno de Zedillo qué estaba obligado a canalizar las demandas sociales en materia electoral, como la de la competencia y es que el PAN y el PRD, tras la elección se fortalecieron (uno o ambos) en todos los estados de la República, mientras que el PRI tuvo retrocesos.

“El rostro electoral de México después de agosto de 1994 mostró el perfil de la competencia electoral mexicana rumbo al fin de siglo: un sistema de partidos integrado por tres grandes formaciones, pero claramente dividido en dos áreas, en la mitad norte del país una competencia bipartidista PRI-PAN, y en la mitad sur un bipartidismo PRI-PRD”.<sup>131</sup>

El PRI había obtenido el triunfo y la estructura institucional había pasado una prueba más, pero continuaban las fallas, por ejemplo el consejo general del IFE, se vio en la necesidad de emitir (durante el proceso) ciertos acuerdos para mejorar la organización, con el objeto de inyectar certeza y limpieza a los resultados electorales.

Otro hueco, fue el que dejaron los gastos de campaña respecto a las elecciones presidenciales y para los integrantes del Poder Legislativo. Para la contienda de 1994, los Consejeros Ciudadanos detectaron que las condiciones en el aspecto financiero fueron inequitativas.<sup>132</sup> Este punto sería uno de los más importantes para dar lugar a la próxima reforma.

Para 1994, otro de los fuertes problemas que enfrentaba el sistema electoral era que en el ámbito estatal en varias entidades<sup>133</sup> tras las elecciones correspondientes se suscitaban fuertes conflictos entre los partidos contendientes a causa de los resultados; conflictos que se resolvían a través de acuerdos cupulares entre partes, de forma paralela a lo dispuesto por las

---

<sup>131</sup> Ricardo, Becerra, Pedro Salazar y José Woldemberg. *Op Cit* p. 368.

<sup>132</sup> “... el Partido Revolucionario Institucional erogó el 71.4% de todo el dinero gastado en los comicios presidenciales, casi las tres cuartas partes del total, de acuerdo con los informes presentados por los propios partidos políticos, el PAN gastó el 17.8%, el PRD el 6.05, el PT 1.15, el PDM1%, el PPS 0.9, el PFCRN 0.87, el PVEM 0.56 y el PARM 0.24%.

Las elecciones de senadores y de diputados mostraban distorsiones aún peores: el PRI desembolsó el 77.25% en el primer caso y el 81.24% del total de gastos en el caso de los diputados”.

Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldemberg. *Op Cit* pp. 371-372

<sup>133</sup> De 1990 a 1995. Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Yucatán y Tabasco.



instituciones, dejando de lado la decisión ciudadana expresada en las elecciones.

El gobierno estaba al tanto de las necesidades del sistema electoral y siendo ya presidente Zedillo, en su discurso de toma de posesión reconoció la exigencia de la legalidad electoral.

“México exige una reforma que, sustentada en el más amplio consenso político, erradique las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañan los procesos electorales en algunas zonas del país. Todas las fuerzas políticas, todas las dirigencias partidistas, todas las organizaciones sociales pueden y deben contribuir a que dejemos atrás, para siempre, las dudas y las controversias sobre la legalidad electoral. Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, desde luego, el financiamiento de partidos, los topes a gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, la autonomía de los órganos de autoridad electoral. La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Debemos resolver, conforme a las prácticas más avanzadas del mundo, cada uno de los temas que todavía sean motivo de insatisfacción democrática ... nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean indiscutibles y que todos quedemos satisfechos de su realización, independientemente de los resultados”.<sup>134</sup>

Después del primero de diciembre de 1994, el presidente Zedillo, sostuvo varias reuniones con legisladores de distintas bancadas con el objetivo de iniciar la nueva reforma electoral, así como la reforma del Estado como resultado de estas pláticas se instauró una mesa entre todos los partidos y se formalizó el 17 de enero de 1995, sin embargo, el ambiente político, económico y social en el país era muy adverso a cualquier acuerdo, y es que por un lado se suscitó una fuerte crisis que provocó la devaluación del peso, (a causa del llamado “error de diciembre”) seguía el problema del conflicto en

---

<sup>134</sup> Discurso de toma de posesión de la presidencia de México, Ernesto Zedillo, 1 de diciembre de 1994

Chiapas (aún irresuelto) y la inseguridad se acrecentaba (como ejemplo los asesinatos aún sin solución de Colosio y Ruiz Masieu y del Cardenal Posadas Ocampo).

Llevar a cabo la reforma no sería fácil, se necesitaba además un consenso entre las tres fuerzas políticas del país, PRI, PAN y PRD y es que a diferencia de las reformas de 1976 y 1986 en donde el gobierno y el PRI, tenían la capacidad suficiente para concretarlas, para las reformas de 1989-90, 1993 y 1994 se llevaron a cabo gracias al acuerdo alcanzado entre las instancias mencionadas y el Partido Acción Nacional. Para la nueva reforma se necesitaban acuerdos y negociaciones entre los principales partidos.

Había que calmar la tempestad del clima político, así en marzo de 1995 el Congreso de la Unión aprobó una iniciativa de Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz en Chiapas, a la par que fue creada la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). También se instaló una mesa para la reforma política y se creó, la secretaría técnica para darle continuidad al acuerdo político nacional. La reforma política del Estado se dividió en cuatro capítulos: Reforma electoral, reforma de los poderes públicos, federalismo y medios de comunicación social y participación ciudadana.

De estos capítulos, el de reforma electoral (aquí el de mayor interés) se dividió así:

- a) Derechos políticos
- b) Órganos y autoridades electorales
- c) Organización del proceso electoral
- d) Competencia electoral

- e) Régimen de partidos
- f) Legalidad y representación

En forma paralela a este foro, se desarrollaron otros; como el que llevó a cabo el propio IFE para discutir la reforma político electoral, otro foro, fue el Seminario del Castillo de Chapultepec en el que convergieron representantes de partidos y grupos políticos y académicos. Este foro fue auspiciado por los entonces consejeros ciudadanos Santiago Creel y José A. Ortiz Pinchetti.

Sin embargo a pesar de los esfuerzos por llegar a acuerdos, se suscitaban hechos que impedían el dialogo entre gobierno y partidos de oposición. En la última semana de abril de 1995 el PRD manifestaba serios problemas internos, además del conflicto en Tabasco en donde después de las elecciones de 1994, denunciaba los excesivos gastos de campaña del PRI para la elección para gobernador, donde Roberto Madrazo obtuvo la victoria por lo que decidió abandonar la mesa en un acto que denominó “Éxodo por la dignidad”; sin embargo este partido político regresó a la negociación.

En este sentido, Acción Nacional, también abandonó los trabajos de reforma electoral, y es que en las elecciones en Guanajuato obtuvo la victoria, pero en Yucatán ganó el PRI, por lo que se inconformaron los partidos de oposición y el tribunal electoral de dicho estado falló a favor del candidato del PRI, Víctor Cervera Pacheco, por lo que el PAN incrementó sus acciones de “desobediencia civil” y se retiró de la mesa para la reforma electoral.

El clima político seguía empeorando, el magistrado Abraham Polo Uscanga (caso sin resolver hasta 2003) fue asesinado tras haber recibido amenazas de muerte. Por otro lado, en Aguas Blancas (Guerrero) fueron asesinados varios

campesinos (de extracción perredista) por paramilitares, también el cinco de julio (de 1995) se suspendieron las negociaciones en Chiapas.

Acción Nacional que había estado obteniendo victorias a nivel local en varias entidades del país puso en la mesa para la negociación una nueva condición: que se nombrara por consenso al director del Instituto Federal Electoral, petición a la que se sumaron Porfirio Muñoz Ledo y Santiago Oñate, y después también el Secretario de Gobernación se pronunciaba a favor del retiro del Poder Ejecutivo de la presidencia del Instituto Electoral.

El escenario parecía ser propicio para continuar con las negociaciones, pero fue hasta diciembre de 1995, en que por fin se instaló la mesa para la reforma electoral, después de varias semanas de trabajo en la sexta reunión en enero de 1996 se produjo un documento llamado “Sesenta puntos para la reforma político electoral”

En detrimento, en el estado de Tabasco continuaban las protestas poselectorales encabezadas en ese entonces por Andrés Manuel López Obrador, líder y candidato “derrotado” en las elecciones para gobernador de esa entidad, entre las protestas estuvieron la toma de algunos pozos petroleros por parte de los inconformes.

A favor de la reforma se avanzó respecto al clima político. En el mes de febrero se lograron algunos acuerdos en cuanto al conflicto en Chiapas entre el gobierno y la guerrilla a través de los Acuerdos de San Andrés; al fin se logró un acuerdo en Tabasco, avanzó también la reforma política del D.F. y la

Secretaría de Gobernación indicó su disposición a dejar la presidencia del IFE, con la condición de revisar la composición del Consejo General.

Un paso atrás en la reforma electoral, lo constituyó el hecho de que el tribunal electoral de Puebla falló a favor del PRI y otorgó a su candidato la alcaldía del municipio de Huejotzingo, por lo que Acción Nacional dejó la mesa de Reforma del Estado y por ende la de la reforma electoral, acción que fue calificada por algunos partidos como chantaje y la nueva reacción del PAN fue abandonar también la comisión plural del Senado, por lo que el Presidente tuvo que intervenir declarando que la reforma electoral no podía ser rehén de controversias coyunturales.

La reforma ponía a prueba la madurez, solidez y voluntad de los actores políticos y académicos.

En el PAN hubo elecciones internas y fue electo presidente del partido Felipe Calderón Hinojosa, pero mantuvo la posición del partido político.

Por su parte el EZLN calificaba a la mesa de la reforma política como una farsa de la clase política y una traición a la aspiración democrática del pueblo.

Pero aún, con estos obstáculos el gobierno, y los partidos, (el PRD, el PRI y el PT) continuaron con las negociaciones y entregaron las conclusiones de estas al Congreso de la Unión que comenzó sus trabajos en abril de 1996 ya que para noviembre se iniciaba el proceso electoral formalmente con una legislación.

## **Los cambios constitucionales y los puntos que abarcaba la reforma**

Para llevar a cabo la reforma electoral, al igual que en las anteriores hubo la necesidad de modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar lugar a las transformaciones necesarias. Los artículos sometidos a cambios fueron: el 35, 36, 41, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, además de algunas adiciones en los artículos 98, 105 y 106.

Los estudios llevados a cabo para realizar la reforma concentraron sus esfuerzos en 7 puntos:

- Derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección
- Órganos y autoridades electorales
- Organización del proceso electoral
- Condiciones de la competencia electoral
- Régimen de partidos
- Legalidad de representación
- Reforma Política del Distrito Federal

En cuyo contenido, de entre los aspectos más importantes están los siguientes.

- Derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección
  - Establecimiento de límites de gastos de campaña a los partidos políticos. Montos máximos de aportaciones de simpatizantes.
  - Asociación libre, pacífica e incondicional a un partido político.
- Órganos y autoridades electorales
  - La integración del consejo general del IFE sería a partir de entonces de 8 consejeros, que además de ser dos integrantes más, cambiaba su

denominación de consejeros ciudadanos a **Consejeros Electorales**. El Presidente del Consejo General al igual que los consejeros, sería nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.<sup>135</sup>

- En materia electoral, la máxima autoridad, sería el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal Electoral fue objeto de modificaciones importantes, se convirtió en la mayor autoridad especializada en materia jurisdiccional,<sup>136</sup> así que los dictámenes acerca de los vencedores en las elecciones para diputados, senadores y Presidente de la República serían emitidos exclusivamente por este órgano<sup>137</sup> en lugar de la Cámara de Diputados, que otrora se erigía como Colegio Electoral.

### • Condiciones de la competencia electoral

- A los partidos políticos se les otorgaría de forma mas equitativa financiamiento público para su manutención, además de contar con apoyos durante los procesos electorales.
- También habría equidad para acceder a los medios de comunicación.
- Así como límites de erogaciones en las campañas electorales de los partidos.
- Se tipificarían los delitos y las faltas electorales, así como las sanciones correspondientes.

Entre estos aspectos, uno de los que fueron pivote para esta reforma, que fue el de la inequidad de los recursos financieros asignados a los partidos políticos. El financiamiento público sería distribuido en tres modalidades: el

---

<sup>135</sup> Ver Eduardo Castellanos Hernández, Derecho electoral en México, Editorial Trillas pp. 136-137

<sup>136</sup> “Además de asumir las atribuciones de que disponía el antiguo Tribunal Federal Electoral, que ahora son distinguidas y puntualizadas con mayor precisión, también adquiere la competencia para resolver en forma definitiva e inatacable ...

- Impugnaciones sobre la elección presidencial;
- Impugnaciones de actos o resoluciones finales de autoridades electorales locales;
- Impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Ricardo, Becerra, Pedro Salazar y José Woldemberg. *Op Cit* p. 452

<sup>137</sup> Vicente Fox recibió la constancia que lo acreditaba como presidente electo en año 2000 por el TEPJF

sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas como educación y capacitación electoral. Sin embargo el cambio en cuanto recursos financieros, la reforma del 96 no generó los avances necesarios para satisfacer los huecos en esta materia, situación que ha generado poca claridad, permitiendo así la aparición de situaciones poco satisfactorias para la transparencia financiera en las contiendas electorales, como la organización “Amigos de Fox”, encargada de recabar fondos para la campaña electoral de Vicente Fox en el año 2000.

### •Legalidad de representación

- Solo obteniendo el 2% del total de la votación, un partido político podría tener derecho a tener diputados por el principio de representación proporcional.
- Ningún partido podría tener más de 300 diputados por los dos principios.

Se fijó un techo, de manera tal que a partir de entonces ningún partido podía tener 8% más de escaños que su propia votación.

- El Presidente, los consejeros electorales, el Secretario Ejecutivo del IFE, así como los magistrados del TEPJF podrían ser sometidos a juicio político.

Antes de concluir el mes de octubre de 1996, tenía que estar integrado el Consejo General del IFE, sin embargo, el consenso entre los actores políticos seguía endeble a causa de que no había acuerdos en cuanto al acceso a los medios de comunicación, los requisitos para las coaliciones y los topes de campaña hasta el día 28 de ese mes en que hubo un ligero avance (aunque continuaba el desacuerdo en los mismos puntos) de manera tal que para el día 29 en que habría de nombrarse el nuevo Consejo General, el Congreso fue



convocado y aprobó por unanimidad el decreto para reformar y adicionar el COFIPE en lo tocante a los órganos y autoridades electorales, los consejeros electorales y los respectivos suplentes, además del Presidente del Consejo. Como resultado de este cambio, el Poder Ejecutivo quedó fuera de la institución electoral. Como Presidente del Consejo fue nombrado José Woldenberg, mientras que los consejeros electorales fueron: José Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio Irázabal, Mauricio Merino, Juan Molinar Horcasitas, Jaqueline Peschrd y Emilio Zebadúa.

Aunque se había alcanzado cierto acuerdo entre los partidos, el clima político continuaba siendo adverso; para noviembre sin el reconocimiento del PAN y el PRD, el gobierno envió la iniciativa para la reforma electoral de las leyes secundarias a la Cámara de Diputados, una iniciativa que retoma los acuerdos alcanzados entre el PRI, PAN, PRD y PT pero aún con diferencias en cuanto a las candidaturas de coalición y el monto del financiamiento público, diferencias que alejaron a los partidos de oposición y al gobierno que presentó a las Comisiones Unidad de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados (en las que el PRI era mayoría) una iniciativa, la cual aprobaron el 14 de noviembre, lo que desató un incremento en el enfrentamiento entre partidos, sobre todo cuando el Presidente Ernesto Zedillo, declaró que para él, la reforma recién aprobada era “definitiva”, a lo que los líderes del PAN y del PRD respondieron con la amenaza de impugnar ante la Suprema Corte esos cambios que habían sido aprobados por el PRI únicamente.

El resultado final no tuvo el éxito esperado, pero si representó un avance en materia electoral.

“Un largo ciclo se estaba cerrando: el de la disputa por las reglas electorales”<sup>138</sup>

La reforma electoral de 1996, finalmente entró en vigor el viernes 22 de noviembre de 1996, día en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>138</sup> Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldemberg. La mecánica del cambio político en México *Op Cit* p. 455

## CAPÍTULO 3

### EL IFE, LA MATERIALIZACIÓN ORGANIZACIONAL DE LA TEORÍA INSTITUCIONAL

#### COFIPE, La democracia electoral institucionalizada

Las organizaciones, en cualquier caso, cuentan con un origen, el momento por el que atraviesan y un destino; de esta manera, para el Estado mexicano, ha sido necesario responder a los cambios que a través del tiempo ha exigido la sociedad a la que sirve, transformándose a sí mismo por medio de la constitución y las organizaciones que de ella emanan.

“El método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”.<sup>139</sup>

“...la gobernabilidad democrática es también una forma de enfrentar y resolver los conflictos sociales por la vía del diálogo, la negociación y el acuerdo en los que se tenga como marco de referencia obligada el cumplimiento de la ley”.<sup>140</sup>

El Instituto Federal Electoral representa la materialización de la institucionalización de la democracia electoral. La teoría del nuevo institucionalismo, cuya premisa es considerar a las instituciones como punto nodal del intercambio entre individuos y entre estos y el Estado, da sustento a la profunda transformación que ha sufrido el sistema electoral en México.

---

<sup>139</sup>Joseph, Schumpeter. Capitalismo, Socialismo y Democracia Barcelona 1996, tomo II

<sup>140</sup> Eduardo Castellanos Hernández. Gobernabilidad democrática en la transición y la alternancia en México. Op.Cit. p. 175

En buena parte las instituciones bien entendidas son el principio fundamental de civilidad. Las instituciones deben servir para que los individuos resolvamos nuestros conflictos provocados por eternos enfrentamientos políticos.<sup>141</sup> Las instituciones por su propia naturaleza temporal y espacial cumplen ciclos, como por ejemplo la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuyo ciclo sirvió a ciertos intereses y su renovación resulto inminente, siendo sustituida por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que a su vez se ha seguido transformando en medio del dinamismo político. Las modificaciones han alcanzado hasta la fecha, a nuestra máxima institución: La Constitución Política, cuando las instituciones no sirven deben ser transformadas o cambiadas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, brinda sustento a una serie de instituciones (leyes), cuyo fin es organizar y vigilar política y jurídicamente la vida del Estado, para lograr este objetivo, se apoya en la autoridad política que pone en manos de los poderes de la Unión; que a su vez –según las instituciones- se apoyan en la voluntad del pueblo, en este caso a través del voto. Aunque las instituciones se encargan de normar la vida individual y colectiva, no obstante, ninguna es todo poderosa. Como advertencia puedo decir que no toda norma tiene un carácter positivo porque puede obstruir o favorecer las entidades políticas, es entonces necesaria la intervención de otros elementos que lleven a acuerdos extrainstitucionales y desactiven conflictos políticos como los electorales que se dieron en la década

---

<sup>141</sup> “El análisis de la democracia implica tanto el estudio de las instituciones formales de gobierno como el de su funcionamiento efectivo en su relación con la sociedad” *Ídem.* p. 62

de los años 90; el caso de Tabasco, San Luis Potosí, Guanajuato, etc, que en buena medida fueron “focos rojos” que erosionaron la confianza en las instituciones y fue preciso buscar nuevas fórmulas para resolverlos. El resultado lo conocemos, fue la Reforma de 1996.

El conglomerado social se manifiesta por medio del poder público, que para su ejercicio se divide en tres, el Judicial, el Ejecutivo y el Legislativo, y se conforman por medio de la democracia y la representación, por lo que el sufragio universal toma un papel central y aquí se ubica. Para este capítulo, la meta será observar al Instituto Federal Electoral a partir del **punto de vista institucional**; de manera tal que sea accesible el reconocer los objetivos de la organización, su fundamento legal, su funcionamiento y por su puesto su razón de existir.

Pero realizar esta tarea implica darle un sustento sólido, así que este análisis retoma la teoría institucional, abordada en el primer capítulo y que aquí toma cuerpo. Así mismo se analizará en esta tercera parte de la tesis, de manera general las disposiciones de la institución electoral, es decir la Ley electoral (el COFIPE) en cuanto a los órganos de dirección del IFE y sus atribuciones.

De igual forma, se realiza un ejercicio en el que se observa como la democracia (según la conciben algunos de sus teóricos) se institucionaliza. Entremos en materia.

### **3.1 El Instituto Federal Electoral**

La experiencia de la elección del 6 de julio de 1988 no pasó inadvertida. El cúmulo de irregularidades que se presentaron en dicha jornada hizo que la sombra de la duda pesara desde entonces en las instituciones electorales. Esto suponía definir o redefinir el papel del Estado, del gobierno, de los partidos y de los ciudadanos en la organización y desarrollo de los procesos electorales.

Al respecto se perfilaron diversas posiciones durante el debate en la Cámara de Diputados; algunos grupos parlamentarios se pronunciaron porque la organización y desarrollo de los procesos electorales se definiera como una función estatal, en la que participaran los partidos políticos y los ciudadanos.

Otros grupos se inclinaban porque se sustrajera al gobierno de esta tarea y se encomendara en exclusiva a los ciudadanos y partidos políticos.

Aparentemente se trataba de posturas irreconciliables, sin embargo, existía un punto de encuentro entre todas ellas, que era sustraer al gobierno de la función electoral, no propiamente al Estado, y mantener como corresponsables de esta función a partidos políticos “y ciudadanos”. Fue así como quedó plasmado en el artículo 41 constitucional.

Una segunda preocupación de los legisladores fue que la organización de las elecciones fuera un proceso imparcial, objetivo y transparente. De ello dan

cuenta la infinidad de intervenciones al respecto, el Diputado panista Juan Antonio García decía:

“... sin imparcialidad, los procesos electorales no sólo carecerán de confianza ante los ciudadanos, sino que carecerán de un ingrediente importante para hacerlos ante los contendientes no solo confiables, sino para también eliminar de ellos un elemento de inconfiabilidad y de controversia; mientras no exista seguridad de imparcialidad no nos acercaremos a lo que todos hemos señalado como objetivo: la modernidad en los procesos electorales”.<sup>142</sup>

Después del debate entre los grupos parlamentarios se modificó el artículo 41 de la Constitución:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce a través del organismo electoral y cuenta con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. Esta organización esta dotada de personalidad jurídica y patrimonios propios. La certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son los principios rectores en el ejercicio de esta función estatal. El organismo público es autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; cuenta en su estructura con órganos de dirección, así como órganos ejecutivo y técnico.

La reforma de 1989-1990 reivindicó, constitucionalmente, la organización de las elecciones como una función estatal que se debía ejercer por los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

---

<sup>142</sup> Cámara de Diputados. Diario de debates. 17-X-1989

Asimismo, creó el Instituto Federal Electoral (IFE) que fue, constitucionalmente, el depositario de la autoridad electoral, actuaría unilateral, imperativa y coactivamente en cuanto a la aplicación de la legislación electoral, sería autónomo en sus decisiones ya que la ley lo facultó para reglamentar el contenido de la legislación electoral y por ello mismo, fue un órgano de carácter permanente<sup>143</sup>. Además, el IFE fue dotado de personalidad jurídica por ser centro de imputación de derechos y obligaciones y con patrimonios propios<sup>144</sup>. Finalmente, el artículo 41 constitucional estableció que las actividades del Instituto deberían regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

### **Principios Rectores<sup>145</sup>**

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

1. **CERTEZA.** Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.
2. **LEGALIDAD.** Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las

---

<sup>143</sup> Cabe destacar que hasta entonces ningún órgano electoral había tenido el carácter de permanente

<sup>144</sup> Ver Eduardo Castellanos Hernández. Derecho electoral en México. Editorial Trillas pp. 136-137

<sup>145</sup> La explicación a cada principio, aquí presentada es la que determina el propio IFE. [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)



funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

3. INDEPENDENCIA. Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la organización para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.
  
4. IMPARCIALIDAD. Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.
  
5. OBJETIVIDAD. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

El artículo 69 del COFIPE estableció como fines del Instituto los siguientes: el contribuir al desarrollo de la vida democrática, fortalecer el régimen de partidos políticos, garantizar la celebración de las elecciones en forma pacífica, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

El artículo 41 Constitucional estableció una estructura dual para el cumplimiento de sus funciones, una ala de dirección y otra operativa: órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. En relación al 41 constitucional, el COFIPE estableció el funcionamiento de órganos centrales (art. 72), 32 delegaciones estatales (art. 98) y 300 subdelegaciones distritales (art. 108). (y Anexo no.2)

Según el artículo 72, los órganos centrales que se establecieron fueron el CONSEJO GENERAL, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General así como la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

El IFE fue un innegable avance del COFIPE, comparada con su predecesora, la Comisión Federal Electoral; con la nueva legislación sin duda, se creó un órgano electoral más complejo. El IFE representó un esfuerzo por profesionalizar las funciones del máximo órgano electoral, pero sobre todo, representó la traducción de la teoría institucional en el terreno democrático en cuanto a lo electoral, aunque aún con mucho por avanzar. En este sentido, la creación de este organismo representó una reforma radical que modificó las coordenadas del quehacer político. Que, estuvo obligado permanentemente a probar su imparcialidad a través de su propia actuación.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral se convirtió en el Tribunal Federal Electoral (TRIFE). En el artículo 264 del COFIPE se estableció que el TRIFE sería “un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal”. Al TRIFE se le encomendó la tarea de “sustanciar y resolver en forma definitiva e inatacable, de conformidad con lo que señala el libro séptimo de este ordenamiento”.<sup>146</sup>

Contra las resoluciones del TRIFE, según el artículo 41 Constitucional, se estableció que no procede juicio alguno a excepción de los casos que prevé la Constitución en los artículos 60 y 74.

### **El órgano de dirección del IFE y su evolución**

La reforma política de 1977 incorporó la participación de los partidos políticos en el control de los órganos electorales. La intervención directa de estos contribuyó a vigilar a las autoridades gubernamentales pero “partidizó” la toma de decisiones. Luego, la reforma de 1986 que introdujo el criterio de representación proporcional en el máximo órgano electoral acrecentó la duda sobre la participación de los partidos en los órganos electorales.

La incorporación de la figura **del Consejero Magistrado en el Consejo General buscó ser un** factor de equilibrio entre las autoridades gubernamentales y los partidos políticos con el fin de fortalecer la

---

<sup>146</sup> El Libro séptimo del COFIPE que se trataba “de las nulidades; del sistema de medios de impugnación y de las faltas y sanciones administrativas”.

imparcialidad y la certidumbre en torno a los procesos comiciales. De esta forma, se crea un sistema de pesos y contrapesos que equilibró la representación de los poderes del Estado y de los partidos políticos en el Consejo General a través de la presencia de estos elementos y de los Consejeros Ciudadanos en los Consejos Locales y Distritales.

El artículo 72 y 73 del COFIPE, en relación al artículo 41 Constitucional, definieron al Consejo General como un órgano central del IFE y como el órgano superior de dirección respectivamente. El Consejo General sería el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucional y legales en materia electoral.

El Consejo General, que substituyó a la Comisión Federal Electoral, se integró por un Consejero del Poder Ejecutivo, por cuatro Consejeros del Poder Legislativo, por seis Consejeros Magistrados y por representantes de los partidos políticos nacionales (art. 74 COFIPE), el Consejero del Poder Ejecutivo fue el Secretario de Gobernación y que fungió como Presidente, los consejeros del poder legislativo fueron dos diputados y dos senadores, en cada cámara la mayoría propondría uno y el otro sería propuesto por la primera minoría.

Se estableció que el Consejo General sería el responsable de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

Al Consejo General se le facultó con las más importantes atribuciones: unas se relacionan con el correcto funcionamiento del IFE, como designar al Director

General, al Secretario General y a los Consejeros Ciudadanos Locales; otras se refieren al régimen de los partidos políticos, como el resolver sobre el otorgamiento y la pérdida del registro legal, sobre convenios de fusión, frente y coalición así como vigilar que los partidos políticos actúen conforme a la ley y las últimas se relacionaron con el desarrollo del proceso electoral.

### **La evolución**

La figura del Consejero Magistrado fue creada para que actuara como especie de “fiel de la balanza” y para que construyera un clima de imparcialidad y de equilibrio al interior del máximo órgano de dirección.

Jurídicamente la palabra magistrado representa la mayor objetividad e imparcialidad humanamente posible en el servicio público y en la impartición de justicia.

Esta figura se introdujo en la administración electoral con el fin de que contribuyera al cumplimiento de los fines encomendados al IFE. Para ocupar el cargo de CONSEJERO MAGISTRADO se debía cumplir requisitos específicos y ser designados conforme a un procedimiento especial que garantizaran la elección de personas capaces de desempeñar esta función electoral.

Nombramiento, requisitos y representación de los Consejeros Magistrados.

El procedimiento para designar a los CONSEJEROS MAGISTRADOS involucró la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo. La Cámara de Diputados los eligió con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes de una lista de candidatos que propuso el Ejecutivo. Sí en una primera votación no se alcanzara la mayoría calificada se determinó que se elegirían por sorteo.

Los Consejeros Magistrados durarían en su cargo ocho años y serían susceptibles de ratificación. Con esta medida se pretendió dar permanencia a los funcionarios electorales, de tal modo que su desempeño no estuviera sujeto a presiones políticas.

Para ser Consejero Magistrado se tenía que satisfacer requisitos similares a los establecidos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia, entre los que destacan: ser ciudadano mexicano por nacimiento, no tener más de 65 años de edad ni menos de 35, poseer el título profesional de abogado con una antigüedad mínima de cinco años, gozar de buena reputación y haber residido en el país durante los últimos cinco años. Asimismo, los aspirantes no debían tener o haber tenido relación alguna con los partidos políticos o haber ocupado puesto de elección popular, esto con la intención de garantizar el mayor nivel de objetividad e imparcialidad en el cumplimiento de sus atribuciones.

Los Consejeros Magistrados no fueron representantes de la ciudadanía, por que no lo estableció formalmente la constitución, aunque así quedó asentado

en la memoria de la reforma electoral de 1989 – 1990 que definió de la siguiente manera a esta figura:

“... como representantes imparciales de la ciudadanía, capaces de ponderar los argumentos de las fuerzas opuestas y emitir juicios conforme a razón y derecho”<sup>147</sup> pero jurídicamente hay limitaciones en cuanto a que no representaron el interés ciudadano ni tuvieron atribuciones propias sino en el marco del órgano colegiado.

El avance fue innegable si se le valora en el contexto de sus propios fines, pues se buscó garantizar imparcialidad sin excluir a ningún actor de los procesos electorales.

### **Los Consejeros Magistrados**

El 3 de octubre de 1990 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se designó a los Consejeros Magistrados propietarios y suplentes. Los Consejeros electos fueron los siguientes: Sonia Alcántara Magus, Manuel Barquín Álvarez, Luis Espinoza Gorozpe, Olga Hernández Espíndola, Germán Pérez Fernández del Castillo y Luis Tirado Ledezma.

El 11 de octubre, cuando se instaló el Consejo General del IFE, Fernando Gutiérrez Barrios, Secretario de Gobernación, tomó protesta de ley a los

---

<sup>147</sup> Memoria de la reforma electoral 1989-1990, p. 44

integrantes del Consejo General y destacó el papel trascendental que jugaría este órgano en la vida política nacional, al decir que:

“... con la instalación del Consejo se inauguraba una importante etapa en la vida política de México, donde nuevas instituciones y procedimientos electorales vienen a sumarse al periodo de modernización política. Por la vía del diálogo, la comunicación y el análisis estamos perfeccionando permanentemente nuestras estructuras políticas., por ser un órgano que se determina públicamente, este Consejo habrá de enaltecer, ante la ciudadanía el valor de la política”.<sup>148</sup>

La experiencia electoral de 1991, sin embargo, mostró que la simple inserción en los órganos electorales de esta figura no garantizaba la imparcialidad, pues existieron varios obstáculos que impidieron su éxito. En este proceso comicial funcionó precariamente la figura del Consejero Magistrado por lo que el Consejo General fue cuestionado en tanto máximo órgano electoral.

Conviene hablar de la figura del Consejero Ciudadano, que se incorporó a los órganos locales y distritales como elemento que equilibraría la toma de decisiones entre los Consejeros de las Juntas Ejecutivas y los representantes de los partidos políticos.

### **Figura del Consejero Ciudadano en los Consejos Locales y Consejos Distritales.**

---

<sup>148</sup> *Ídem*, pp. 67-68



Las 32 delegaciones locales del IFE existentes en las 31 entidades federativas del país y en el Distrito Federal según el artículo 98 debían estar constituidas por un Consejo Local, una Junta Local Ejecutiva y una Vocalía Ejecutiva.

Los Consejos Locales, según el artículo 102, sólo funcionarían de manera temporal durante el proceso electoral y se integrarían con cinco consejeros de la Junta Local, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales<sup>149</sup>. El artículo 105 estableció las atribuciones del Consejo Local dentro de su ámbito de competencia, a saber: vigilar que los Consejos Distritales se instalen debidamente y designar a los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Distritales.

Los **CONSEJEROS CIUDADANOS** fueron designados, para dos procesos electorales ordinarios, por el Consejo General a propuesta de la Junta General Ejecutiva. Los requisitos que se establecieron para ser consejero ciudadano son los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, haber nacido o residido en la entidad, contar con los conocimientos adecuados y no tener o haber mantenido relación alguna con los partidos políticos (art. 103).

Cada subdelegación distrital del IFE, según el artículo 108, se integraría por un Consejo Distrital, una Junta Ejecutiva y una Vocalía Ejecutiva.

Los Consejos Distritales funcionarían durante el proceso electoral federal y se integrarían con cinco consejeros miembros de la Junta Ejecutiva, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales

---

<sup>149</sup> Los representantes de los partidos políticos en los consejos locales y distritales tienen número de asientos en forma similar a la representación de los partidos políticos en el Consejo General.

(art. 113). De entre las atribuciones establecidas sobresalen: vigilar sobre la observancia del COFIPE en sus respectivos ámbitos y determinar el número y ubicación de casillas, entre otras (art. 116). (y. Anexo no. 2)

Los Consejeros Ciudadanos fueron designados para dos procesos electorales ordinarios y nombrados por el Consejo Local a propuesta de la Junta Local. (art 113) Igualmente debían satisfacer los mismos requisitos exigidos para los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales<sup>150</sup>.

Los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales y Distritales no representaron a la ciudadanía, pues insistimos, la Constitución Política no lo estableció así. La denominación de “ciudadanos” tuvo que ver más con la ausencia de requisitos tan rigurosos para ocupar el cargo.

Además, ambos casos merecen las mismas observaciones que se hicieron para los Consejeros Magistrados, sobre todo las que se refieren a la mecánica de designación, pues las Juntas Ejecutivas son instancias que finalmente mantuvieron vínculos con el Poder ejecutivo.

La participación del gobierno en el máximo órgano electoral y la representación de los partidos políticos es el tema del siguiente apartado.

---

<sup>150</sup> El 22 de enero de 1991. el Consejo General designó a los 384 consejeros ciudadanos, propietarios y suplentes. de los Consejos Locales y en la tercera semana de febrero, ya instalados todos los Consejos Locales, se nombraron los 3 600 consejeros ciudadanos distritales propietarios y suplente de la Memoria de la reforma electoral de 1989-1990.

**El voto gubernamental y de los partidos políticos nacionales.**

Según el COFIPE en su artículo 74, el Consejero del Poder Ejecutivo sería el Secretario de Gobernación y debía fungir como Presidente en el Consejo General. Asimismo, la ley electoral (art. 79) estableció que el Consejo General sólo podría sesionar estando presente la mayoría de sus integrantes, entre quienes debía estar el Presidente y que las resoluciones se tomarían por mayoría de votos y en caso de empate, sería de calidad el voto del Presidente.

Al presidente del Consejo General, según el artículo 83, le correspondía: velar por la unidad y cohesión de las actividades del Consejo General, convocar y conducir las sesiones del Consejo, vigilar el cumplimiento de los acuerdos, proponer los nombramientos del director general y secretario general, recibir, de los partidos políticos, las solicitudes de registro de candidatos a la Presidencia de la República y las de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

El Presidente no sólo mantuvo atribuciones significativas en el desarrollo del proceso electoral, sino que además las designaciones que realizaba al interior de la estructura organizativa del IFE le permitían mantener el control y cierta relación de sujeción de los órganos electorales. Asimismo, el hecho de que el voto del Presidente fuera de calidad, sin duda abrió la posibilidad de una actuación parcial.

En cuanto a la participación de los partidos políticos, éstos siguieron manteniendo el ejercicio del voto. Según el artículo 36 estableció como derecho de los partidos políticos nacionales el nombrar representantes ante los

órganos electorales y el artículo 76 estableció las reglas para determinar el número de representantes.

Las reglas al respecto previeron que cada partido pudiera tener como máximo hasta cuatro representantes según el porcentaje de votación nacional que hubiesen obtenido en la última elección de diputados de mayoría relativa. Los partidos políticos tenían derecho a un representante por cada 1.5% al 10% de votación, a dos si lograban más del 10% y hasta el 20% y a tres si lograban más del 20% y hasta el 30% y hasta cuatro si alcanzaron más del 30% de votación. Para los partidos que obtenían su registro condicionado después de la última elección, la ley estableció que tendrían derecho a un representante con voz ante el Consejo General.

La reforma electoral de 1993 fue la primera gran reforma importante al COFIPE por considerársele que determinaba las reglas de la competencia para 1994.

Para 1996, la reforma cambió a los consejeros ciudadanos por consejeros electorales. Pero este punto es materia de lo observado en el capítulo anterior en: *La reforma de 1996*.

### **La base legal del Instituto Federal Electoral, Funciones y su composición**

La base jurídica con la que actualmente opera el IFE, se encuentra en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir del 6 de abril de 1990, y a pesar de que desde entonces, este artículo ha

sufrido modificaciones, la Constitución vigente actualmente describe el sustento legal del IFE en el tercer apartado del artículo de la siguiente manera:

ARTICULO 41. ...                    constitucional

I. ...

II. ...

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el Servicio Profesional Electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho Consejeros Electorales suplentes, en orden de prelación: La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el Consejero

Presidente y los Consejeros Electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el Consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los Consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, 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 lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados y Senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. ...

El Instituto Federal Electoral como organismo, esta encargado de responder a la institución que le dio origen, es decir la Ley en materia electoral, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que, fue aprobada en 1990, vino a sustituir al Código Federal Electoral, y ha sufrido ya varias reformas, la última en 1996<sup>151</sup>. El COFIPE cristaliza la fortaleza<sup>152</sup> legal necesaria para dar confiabilidad y legalidad al régimen electoral en México; sin embargo la administración de esta Ley (el COFIPE) encargada al IFE no es una tarea fácil por lo que este instituto necesita ser observado en su desempeño<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> Cambios observados en el CAPÍTULO anterior.

<sup>152</sup> Ver Pág. 19 del primer CAPÍTULO de este análisis.

<sup>153</sup> Aspecto que será realizado en el siguiente CAPÍTULO.

### 3.2 COFIPE La democracia electoral institucionalizada

A continuación se presenta la forma en que esta estructurado el COFIPE pero además aquí observaremos como la teoría democrática en su aspecto electoral, se materializa como institución es decir, como la Ley electoral mexicana considera las características necesarias para la democracia electoral y la lleva a un plano de reglas y normas (como se institucionaliza la democracia en México) para este fin haremos un ejercicio recordatorio de la teoría democrática observada en el primer capítulo y nos apoyaremos en un cuadro que recoge de manera sintética las características necesarias para la democracia (cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1**  
**Características necesarias para la Democracia**

<p align="center"><b>Shumpeter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Políticos con calidad moral</li> <li>➤ Dominio efectivo de la decisión política</li> <li>➤ Burocracia capacitada, con sentido del deber</li> </ul> <p>*Sociedad educada. Autodisciplinada</p>	<p align="center"><b>Sartori</b></p> <p>La democracia se alimenta de la sociedad civil y requiere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Una sociedad libre</li> <li>➤ No opresión de un poder político discrecional</li> <li>➤ Sin dominio de una oligarquía</li> <li>➤ Sociedad abierta. Relación entre gobernantes y gobernados</li> <li>➤ Estado al servicio de los ciudadanos</li> <li>➤ Libertad de pensamiento. Respeto por la verdad</li> <li>➤ Representatividad</li> <li>➤ Igualdad*</li> </ul> <p>*Este concepto es el más difícil de definir según Sartori</p>
<p align="center"><b>Touraine</b></p> <p>Dos caras de la democracia: Soberanía del pueblo y Derechos del hombre.</p> <p>La democracia exige actores con derechos así que es necesario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reconocimiento de los derechos fundamentales</li> <li>➤ Responsabilidad de los actores sociales de su libertad</li> <li>➤ Representatividad. Que implica una sociedad civil fuertemente estructurada, vinculada a una sociedad política. Ambas independientes del Estado</li> <li>➤ Conciencia Ciudadana. Desigualdades sociales mínimas</li> </ul>	<p align="center"><b>Dahl</b></p> <p>El Estado democrático va de una ciudad Estado a un Estado Nacional. Transición que generó:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Representación</li> <li>-Límites de la democracia participativa</li> <li>-Diversidad</li> <li>-Conflicto</li> <li>-Poliarquía</li> <li>-Pluralismo social y organizativo</li> <li>-Derechos individuales. La democracia exige las instituciones de la poliarquía:</li> <li>➤ Funcionarios electos</li> <li>➤ Elecciones libres e imparciales</li> <li>➤ Sufragio inclusivo</li> <li>➤ Derecho a ocupar cargos públicos</li> <li>➤ Libertad de expresión</li> <li>➤ Variedad de fuentes de información</li> <li>➤ Autonomía asociativa. Participación de grupos de interés</li> </ul> <p>*La sociedad en la poliarquía debe tener:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Altos ingresos</li> <li>➤ Urbanización Amplia alfabetización</li> <li>➤ Amplia población con educ. superior</li> <li>➤ Una economía fuerte</li> <li>➤ Indicadores de bienestar</li> </ul> <p>Esta sociedad que es Moderna Democrática y Pluralista MDP, distribuye el poder y promueve actitudes democráticas</p>



Partiendo de las posturas de estos estudiosos de la democracia, propongo un sencillo concepto de la misma, definiéndola como: un sistema por medio del cual se llegan a definir y tomar decisiones<sup>154</sup> en las que participan los individuos que conforman una sociedad, tal participación otorga poder a la ciudadanía para votar por un representante de entre varios que compiten para obtener el voto. Pero la contienda y la participación exigen de ciertas características indispensables para hablar de una vida democrática en la sociedad.

Por su parte la elite política debe conformarse por personas con calidad moral y actitud de servicio, sin embargo, cumplir con esta característica es por demás difícil, de manera tal que, son indispensables otras características para llevar a una sociedad a una vida democrática, aspectos como: un elevado nivel de educación, un empleo bien remunerado, libertad de expresión, accesibilidad a los medios de comunicación, mínima desigualdad social y acatamiento de las leyes, que además, deben ser claras.

### **El COFIPE**

Esta constituido de la siguiente manera:

## **LIBRO PRIMERO**

### **De la integración de los Poderes de la Unión**

#### **TÍTULO PRIMERO**

##### **Disposiciones preliminares**

---

<sup>154</sup> Dirigidas al beneficio colectivo.

## **TÍTULO SEGUNDO**

De la participación de los ciudadanos en las elecciones

CAPÍTULO PRIMERO De los Derechos y Obligaciones	CAPÍTULO SEGUNDO De los Requisitos de Elegibilidad
--	---

## **TÍTULO TERCERO**

De la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los integrantes de la Cámara de Senadores y Diputados

CAPÍTULO PRIMERO De los Sistemas Electorales	CAPÍTULO TERCERO Disposiciones complementarias
CAPÍTULO SEGUNDO De la Representación Proporcional para la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores y de las formulas de asignación	

El Libro Primero: De la integración de los poderes de la Unión

El título segundo de este libro contempla una característica de la democracia: la participación ciudadana, en este sentido, Giovanni Sartori considera que participar es ponerse en movimiento por sí mismo y no ser movilizad; por su parte, Alain Touraine, considera que, para que haya democracia se necesita que los gobernados deseen elegir a los gobernantes, los gobernados deben sentirse ciudadanos y tener el deseo de participar en la vida democrática, si esto sucede, se considera que hay una conciencia de que se pertenece a la sociedad política.

El COFIPE en el título tercero de este mismo libro, retoma otra de las características de la democracia: la representación, y es que, este título trata de la elección del Presidente de la República Mexicana y de los integrantes del Congreso de la Unión. La teoría democrática considera la representación como uno de sus puntos indispensables; por ejemplo, para Joseph Shumpeter

la representación, lleva a que cualquiera pueda entrar en competencia ante el electorado, que tendrá la libertad de elegir y es que este crea al gobierno por medio de la elección. Sartori por su parte, observa que los sistemas democráticos modernos se apoyan en reglas mayoritarias, en mecanismos electivos y en la transmisión representativa del poder.

El estudioso norteamericano Robert Dahl, considera la representación como una aplicación de la lógica de la igualdad en un sistema político de grandes dimensiones, y es que él, observa que con el paso del tiempo fue necesario cambiar la democracia directa de las asambleas por un gobierno representativo.

## **LIBRO SEGUNDO**

De los partidos políticos

### **TÍTULO PRIMERO**

Disposiciones preliminares.

### **TÍTULO SEGUNDO**

De la constitución, registro, derechos y obligaciones.

CAPÍTULO PRIMERO Del Procedimiento de registro definitivo	CAPÍTULO TERCERO De los derechos
CAPÍTULO SEGUNDO De las Agrupaciones Políticas Nacionales	CAPÍTULO CUARTO De las obligaciones

### **TÍTULO TERCERO**

De las prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento de los partidos políticos

CAPÍTULO PRIMERO De las prerrogativas y acceso a la radio y televisión	CAPÍTULO TERCERO Del régimen fiscal
CAPÍTULO SEGUNDO Del financiamiento de los partidos	CAPÍTULO CUARTO De las franquicias postales y telegráficas

## **TITULO CUARTO**

De los frentes, coaliciones y fusiones

CAPÍTULO PRIMERO De los frentes	CAPÍTULO TERCERO De las fusiones
CAPÍTULO SEGUNDO De las coaliciones	

## **TITULO QUINTO**

De la pérdida de registro

El libro segundo del COFIPE, trata de uno de los elementos más importantes y característicos de la democracia moderna: los partidos políticos, y es que éstos, juegan un rol indispensable en la representatividad, característica de la democracia.

Shumpeter<sup>155</sup> considera a los partidos políticos como grupos, cuyos miembros actúan de común acuerdo para alcanzar el poder político, incluso lo hacen al lado de otros partidos, ya que, varios partidos pueden adoptar un programa similar a ofrecer. Para Alain Touraine<sup>156</sup>, los partidos políticos son instrumentos de formación de las oposiciones políticas; los ciudadanos están subordinados a los dirigentes de partidos proporcionalmente a la debilidad de la democracia.

El título tercero de este libro, referente a los partidos políticos, habla acerca del acceso a los medios electrónicos de comunicación, así como del financiamiento de los partidos.

---

<sup>155</sup> Joseph, Schumpeter. *Op. Cit*

<sup>156</sup> Alain, Touraine. Crítica a la modernidad *Op. Cit.*

Reconoce la importancia de los medios masivos de comunicación, y es que, con la democracia representativa, llevar la información necesaria a los ciudadanos para tomar una decisión respecto a los candidatos y sus propuestas, implica el apoyo de los medios masivos de comunicación, porque además, existe el hecho de que no todas las personas tienen acceso a información de primera mano, más que la ofrecida en este tipo de medio, pero el uso de la radio y la televisión debe ser un elemento de mucho cuidado, como señala Giovanni Sartori,<sup>157</sup> la opinión pública es un conjunto de estados mentales que interactúan con flujos de información que son difundidos por los medios de comunicación, desplazando la autonomía de la opinión de un individuo que se forma de la recopilación de esta información, de las fuentes más cercanas y accesibles, pero para que el proceso de difusión, recopilación y procesamiento de datos funcione, los medios de comunicación deben mostrar respeto por la verdad<sup>158</sup>. Cabe mencionar que Sartori observa que las grandes masas cuentan con bases de información muy pobres, además, observa tres elementos que afectan los procesos informativos: la insuficiencia cuantitativa, la tendenciosidad y la pobreza cualitativa; además de que la información puede ser costosa.

Recordando lo observado por Joseph Shumpeter en cuanto a que los partidos políticos para alcanzar el poder incluso acuerdan con otros partidos y suman esfuerzos, pues aunque pueden ser distintos adoptan programas similares. En

---

<sup>157</sup>Giovanni Sartori *¿Qué es la democracia?* *Op. Cit.*

<sup>158</sup> Aunque en realidad, los medios son un instrumento para dar a conocer verdades a medias, pero sobre todo ofrecen entretenimiento por sobre cualquier tema serio, además el televidente común prefiere este a someterse a una serie de espacios noticiosos o de debate, que por cierto (al menos en México) son muy pocos, a demás de contar con horarios poco accesibles y con invitados y líneas muy definidas, es difícil encontrar un debate serio a través de la televisión.

este sentido el COFIPE en el título cuarto (de los frentes, coaliciones y fusiones) contempla esta situación y la reglamenta.

**LIBRO TERCERO**  
Del Instituto Federal Electoral

**TÍTULO PRIMERO**

Disposiciones preliminares

**TÍTULO SEGUNDO**

De los órganos centrales

CAPÍTULO PRIMERO Del Consejo General y de su Presidencia	CAPÍTULO CUARTO De la Junta General Ejecutiva
CAPÍTULO SEGUNDO De las Atribuciones del Consejo General	CAPÍTULO QUINTO Del Secretario Ejecutivo del Instituto
CAPÍTULO TERCERO De las Atribuciones de la Presidencia y del Secretario del Consejo General	CAPÍTULO SEXTO De las Direcciones Ejecutivas

**TÍTULO TERCERO**

De los órganos en las Delegaciones

CAPÍTULO PRIMERO De las Juntas Locales Ejecutivas	CAPÍTULO TERCERO De los Consejos Locales
CAPÍTULO SEGUNDO De los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales	CAPÍTULO CUARTO De las Atribuciones de los Presidentes de los Consejos Locales

**TÍTULO CUARTO**

De los órganos del Instituto en los Distritos Electorales Uninominales

CAPÍTULO PRIMERO De las Juntas Distritales Ejecutivas	CAPÍTULO TERCERO De los Consejos Distritales
--	---

CAPÍTULO SEGUNDO De los Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales	CAPÍTULO CUARTO De las Atribuciones de los Presidentes de los Consejos Distritales
---	---

**TÍTULO QUINTO**

De las mesas directivas de casilla

CAPÍTULO PRIMERO

De las atribuciones

**TÍTULO SEXTO**

Disposiciones Comunes

Para Alain Touraine, no se puede construir una democracia sí, no se sustenta en un principio no político del poder político, lo que significa que el poder debe ser limitado, es decir se necesita que sea acotado por un espacio irreductible, este espacio lo representa en México la institución electoral, el COFIPE, el que se materializa organizacionalmente en el IFE, y el libro tercero de este código contempla las disposiciones correspondientes al Instituto Federal Electoral.

**LIBRO CUARTO**

De los Procedimientos Especiales en las Direcciones Ejecutivas

**TÍTULO PRIMERO**

De los Procedimientos del Registro Federal de Electores  
Disposiciones preliminares

CAPÍTULO PRIMERO Del Catálogo General de Electores	CAPÍTULO CUARTO De las Listas Nominales de Electores y de su revisión
CAPÍTULO SEGUNDO De la Formación del Padrón Electoral	CAPÍTULO QUINTO De la Credencial para Votar
CAPÍTULO TERCERO De la actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral	CAPÍTULO SEXTO De las Comisiones de Vigilancia

## **TÍTULO SEGUNDO**

### De las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral

CAPÍTULO PRIMERO Del Servicio Profesional Electoral	CAPÍTULO TERCERO Disposiciones complementarias
CAPÍTULO SEGUNDO Del Estatuto del Servicio Profesional Electoral	

El libro cuarto del COFIPE en su título, legisla todo lo referente al registro de electores, como las listas nominales y la credencial para votar, y aunque en sentido estricto la teoría democrática a través de estos teóricos, no habla de este tipo de aspectos (que quizá puedan ser muy técnicos y propios del sistema electoral mexicano), sí señala la necesidad de elementos que son indispensables para la democracia, como la “responsabilidad” en los actores sociales,<sup>159</sup> una conciencia ciudadana,<sup>160</sup> una sociedad educada,<sup>161</sup> y con un buen nivel de bienestar,<sup>162</sup> guiada por un Estado consciente de que debe servir a los ciudadanos;<sup>163</sup> y en el caso mexicano el desarrollo democrático ha ido exigiendo especificidad en las reglas correspondientes.

El capítulo segundo de este libro contempla lo relacionado al servicio profesional electoral y aunque como en el caso anterior, la teoría democrática estrictamente no observa este punto, si plantea como menester para la democracia una característica que señala Joseph Shumpeter, y esta es que debe

---

<sup>159</sup> Touraine

<sup>160</sup> *Idem.*

<sup>161</sup> Shumpeter

<sup>162</sup> Dahl

<sup>163</sup> Sartori



haber una burocracia capacitada y con sentido del deber, este aspecto abarca a toda la gente que desempeña un cargo público y en tal situación deben estar las personas que prestan sus servicios en el IFE, organización que se ha esforzado por desarrollar un servicio civil de carrera, aspecto necesario para elevar el desempeño estatal.

## **LIBRO QUINTO**

### **Del proceso electoral**

#### **TÍTULO PRIMERO**

Disposiciones preliminares

#### **TÍTULO SEGUNDO**

De los actos preparatorios de la elección

CAPÍTULO PRIMERO Del Procedimiento de Registro de Candidatos	CAPÍTULO CUARTO Del Registro de Representantes
CAPÍTULO SEGUNDO De las Campañas Electorales	CAPÍTULO QUINTO De la Documentación y el Material electoral
CAPÍTULO TERCERO De los Procedimientos para la Integración y Ubicación de las Mesas Directivas de Casilla	

#### **TÍTULO TERCERO**

De la jornada electoral

CAPÍTULO PRIMERO De la instalación y apertura de casillas	CAPÍTULO CUARTO De la clausura de la casilla y de la remisión del expediente
CAPÍTULO SEGUNDO De la votación	CAPÍTULO QUINTO Disposiciones complementarias
CAPÍTULO TERCERO Del escrutinio y computo en la casilla	

## **TÍTULO CUARTO**

De los actos posteriores a la elección y los resultados electorales

<b>CAPÍTULO PRIMERO</b> Disposición preliminar	<b>CAPÍTULO CUARTO</b> De los Cómputos de la Entidad Federativa de la Elección de Senadores por ambos principios y de la Declaración de Validez de la Elección de Senadores por el principio de mayoría relativa
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b> De la información preliminar de los resultados	<b>CAPÍTULO QUINTO</b> De los Cómputos de Representación Proporcional en cada Circunscripción
<b>CAPÍTULO TERCERO</b> De los Cómputos Distritales y de la Declaración de Validez de la Elección de Diputados de Mayoría Relativa	<b>CAPÍTULO SEXTO</b> De las Constancias de Asignación Proporcional

## **TÍTULO QUINTO**

De las faltas administrativas y de las sanciones

### **CAPÍTULO ÚNICO**

Los libros Sexto, Séptimo y Octavo, fueron derogados

Por último el COFIPE reglamenta el proceso electoral en su libro quinto, contemplando los preparativos para la jornada electoral, los resultados arrojados por esta y las sanciones correspondientes a los delitos electorales. Este punto comparte con los dos anteriores, el que no los contemple directamente la teoría democrática sin embargo (y quizá siendo muy característico del caso mexicano) el desarrollo electoral en nuestro país ha exigido la adopción de reglas y es que los partidos políticos, buscan siempre la manera de sobreponer sus intereses aunque las acciones para ello muchas veces pasan por sobre las instituciones.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Como ejemplo de esta aseveración es el hecho de que el IFE sanciono el 9 de agosto del 2002, con cerca de 50 millones de pesos a los ocho partidos políticos por irregularidades en sus gastos durante el año 2001. Alejandro Páez. "Por malos manejos, multa IFE a partidos políticos con 49 mdp" Crónica 10 de agosto de 2002.

Por otro lado hay que mencionar que entre las características necesarias para la democracia (observadas en el cuadro 3.1) hay algunas que no son contempladas en el COFIPE, como el que la sociedad cuente con una economía fuerte, es decir con un alto poder adquisitivo, o una amplia población con educación superior, pero que estas características se cumplan no es tarea del organismo electoral (el IFE) sino del Estado. Es obvio que la institución electoral nunca cubrirá los elementos necesarios para la democracia, pero esto lejos de ser malo para el régimen electoral, lo delimita, permitiendo así tener una visión clara de sus deberes. Recordemos también que este es un análisis sobre la democracia electoral y la observación del proceso de su institucionalización.

### **Funciones del IFE**

El Instituto Federal Electoral, siendo el depositario de la autoridad electoral, y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones tiene las siguientes funciones:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;

---

En este mismo sentido, un ejemplo más lo constituye un suceso registrado un año antes con características similares, debido a que el Consejo General del IFE aprobó un dictamen para sancionar también a los ocho partidos por irregularidades en sus gastos correspondientes al año 2000. “Alcanza PRD multa por más de 3 mdp”. NOTIMEX 09 de agosto de 2001.

- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

Las funciones del IFE deben ser regidas por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Para el desempeño de sus actividades el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. La desconcentración será base de su organización.

Todas las actividades del Instituto, están cimentadas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que describe las características de como ha de operar esta organización para realizar sus funciones, a continuación se desglosa el artículo 70 del COFIPE, para conocer su naturaleza.

#### ARTICULO 70

- 1 El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
2. El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente

se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de este Código.

3. El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las de este Código.

Para realizar su trabajo el IFE cuenta con un domicilio en el Distrito Federal y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional conforme a la siguiente estructura:

- a) 32 Delegaciones, una en cada entidad federativa; y
- b) 300 Subdelegaciones, una en cada distrito electoral uní-nominal.

Además puede contar también con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine su instalación.

### **Composición del IFE**

A continuación serán presentados los componentes que conforman esta organización.

Así como sus características y atribuciones, por medio del articulado ubicado en la legislación correspondiente (El COFIPE).

1. Los órganos centrales<sup>165</sup> y ejecutivos del Instituto Federal Electoral son:
  - a) El Consejo General;
  - b) La Presidencia del Consejo General;
  - c) La Junta General Ejecutiva; y
  - d) La Secretaría Ejecutiva.

---

<sup>165</sup> Ver Eduardo Castellanos Hernández. Derecho electoral en México. Editorial Trillas p. 136

### ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

	ÓRGANOS DE DIRECCIÓN	ÓRGANOS EJECUTIVOS Y TÉCNICOS	ÓRGANOS DE VIGILANCIA
<b>ÓRGANOS CENTRALES</b> (nivel nacional)	<p>CONSEJO GENERAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejero Presidente</li> <li>• Consejeros electorales (8)</li> <li>• Consejeros del Poder Legislativo (uno por cada grupo parlamentario con afiliación de partido)</li> <li>• Representantes de los partidos políticos nacionales (uno por cada partido)</li> <li>• Secretario Ejecutivo</li> </ul>	<p>JUNTA GENERAL EJECUTIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejero Presidente</li> <li>• Secretario Ejecutivo</li> <li>• 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>- Capacitación Electoral</li> <li>- Administración</li> </ul> </li> </ul>	<p>COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores (Presidente)</li> <li>• Representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por partido)</li> <li>• Representantes del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática</li> <li>• Secretario</li> </ul>
<b>ÓRGANOS DELEGACIONALES</b> (uno en cada entidad federativa)	<p>CONSEJOS LOCALES</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejero Presidente</li> <li>• Consejeros Electorales (8)</li> <li>• Representantes de los Partidos políticos nacionales (uno por cada partido)</li> <li>• Vocales de la Junta Local (3)</li> <li>• Secretario</li> </ul> <p>(Se instalan y funcionan sólo durante el proceso electoral)</p>	<p>JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vocal Ejecutivo</li> <li>• Vocal de Organización Electoral</li> <li>• Vocal del Registro Federal de Electores</li> <li>• Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica</li> <li>• Vocal Secretario</li> </ul>	<p>COMISIÓN LOCAL DE VIGILANCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vocal Local de Registro Federal de Electores (Presidente)</li> <li>• Representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por partido)</li> <li>• Secretario</li> </ul>
<b>ÓRGANOS SUBDELEGACIONALES</b> (uno en cada distrito electoral uninominal)	<p>CONSEJOS DISTRITALES</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejero Presidente</li> <li>• Consejeros Electorales (6)</li> <li>• Representantes de los partidos nacionales (uno por cada partido)</li> <li>• Vocales de la Junta Distrital Ejecutiva (3)</li> <li>• Secretario</li> </ul> <p>(Se instalan y funcionan sólo durante el proceso electoral)</p>	<p>JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vocal Ejecutivo</li> <li>• Vocal de Organización Electoral</li> <li>• Vocal de Registro Federal de Electores</li> <li>• Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica</li> <li>• Vocal Secretario</li> </ul>	<p>COMISIÓN DISTRITAL DE VIGILANCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vocal Distrital del Registro Federal de Electores (Presidente)</li> <li>• Representantes de los partidos políticos nacionales (un titular y un suplente por partido)</li> <li>• Secretario</li> </ul>
<b>ÓRGANOS SECCIONALES</b> (uno como mínimo en cada sección electoral)	<p>MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanos Funcionarios de Casilla (7)</li> <li>• Representantes de los partidos políticos nacionales (hasta dos titulares y un suplente de cada partido por casilla)</li> </ul> <p>(Se instalan y funcionan sólo durante el proceso electoral)</p>		

## CAPÍTULO 4

### EL IFE EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2000

Para la contienda electoral federal del año 2000, la organización electoral afinaba su mecanismo para garantizar unas elecciones limpias, aunque el ambiente previo estaba lleno de sospechas por posibles fraudes, y es que con todo y que se había asentado un precedente en 1997 de que el IFE actuó con imparcialidad, la gran prueba sería la del año 2000; año en que el padrón electoral era de cerca de 60 millones de ciudadanos,<sup>166</sup> esta lista de votantes se sometió a revisión por parte de los partidos políticos, además estuvo en poder de los representantes de estos el día de la elección.

El IFE, eligió por medio de sorteo a miles de ciudadanos para que se encargaran de las 113 mil casillas que se instalaron el 2 de julio del año 2000.

El organismo electoral, contrató los servicios de tres empresas (Gallup, Alducin y Berumen) para realizar conteos rápidos; y lo mismo hicieron algunos medios masivos de comunicación, además, el día de la votación, en las casillas se contó con la presencia de observadores electorales independientes nacionales y extranjeros, lo que denotaba la importancia de estas elecciones para la ciudadanía mexicana así como la percepción en el extranjero del avance democrático en México, es decir, todos tenían la mirada fija sobre el IFE y su actuar para esta contienda electoral.

---

<sup>166</sup>Instituto Federal Electoral El régimen electoral mexicano y las elecciones federales 2000. Publicación del IFE. Apartado: El registro Federal de Electores. p. 11

Este capítulo pretende observar la percepción ante la ciudadanía del desempeño institucional del IFE como organización encargada de administrar la institución en materia electoral, durante las elecciones presidenciales del año 2000, cuyos resultados para la elección para Presidente fue la siguiente:

<b>Resultados de la elección presidencial por partido o coalición en el año 2000</b>			
	Alianza por el cambio	15,989,636	42.52%
	Partido Revolucionario Institucional	13,579,718	36.11%
	Alianza por México	6,256,780	16.64%
	Partido del Centro Democrático	206,589	0.55%
	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	156,896	0.42%
	Partido Democracia Social	592,381	1.58%
	Candidatos no registrados	31,461	0.08%
	Nulos	788,157	2.10%
	Total	37,601,618	100.00%



## 4.1 El desempeño institucional

### El apego institucional del IFE

El punto central de la teoría institucional es la garantía de que hay apego a las leyes, de esta manera no hay quien coloque sus intereses por sobre los demás, y es que la lucha constante entre partes ha dado origen a considerar a las leyes como el único ámbito capaz de darle a cada quien lo que es justo. Las instituciones afectan los intereses personales en la colectividad.

Las elecciones en México, son un caso muy particular ya que durante muchos años estuvieron plagadas de irregularidades provocando desconfianza en la ciudadanía, así que había que dar respuesta a tal necesidad, y después de muchas reformas a las leyes (ya antes descrito) finalmente se generó un avance, por un lado la creación de un sistema de partidos y por otro la creación de un conjunto de leyes cuyo objetivo es garantizar el respeto al sufragio. Este subapartado (el desempeño institucional) pretende observar el trabajo del IFE, durante el periodo que abarcó el proceso electoral federal del año 2000.

### La tarea del Instituto Federal Electoral rumbo a la contienda

El COFIPE como institución electoral regula a los partidos y lo hace por medio del IFE, de manera tal que para las elecciones del 2000, ésta

organización desempeñó un papel muy importante en la historia del desarrollo democrático electoral y es que basada en la ley realizó varias funciones, como organizar y actualizar el padrón electoral, la designación de tiempos para propaganda política para los partidos políticos en radio y televisión o la designación de presupuesto para gastos de campaña de cada contendiente, pero observemos más detenidamente, como el IFE, preparó el terreno para tan observadas elecciones.

**Propaganda para evitar los delitos electorales.** Durante la campaña electoral, el Instituto Federal Electoral, mantuvo una constante difusión de mensajes, que invitaban a la ciudadanía a rechazar y denunciar cualquier tipo de situación que implicará un delito electoral, como la compra y coacción del voto.

**Las casillas electorales y los funcionarios de estas.** Para las elecciones federales del año 2000 el IFE dispuso la instalación de 113 405 casillas, 74% de estas se colocaron en zonas urbanas (38 866) y 26% en zonas rurales (29 661).

La ubicación de las casillas fue determinada entre contendientes electorales, lo que indicaba que el posible surgimiento de conflictos a causa de las características de las casillas sería mínimo, sin embargo el problema se presentó en las casillas especiales<sup>167</sup> en las que el número de electores fue muy superior al de boletas disponibles para votar.

---

<sup>167</sup> Las casillas especiales están encargadas de recibir el voto de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio. Art. 197 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Por otro lado. La participación ciudadana de forma directa durante los comicios constituyó un aspecto delicado, ya que implica la elección y capacitación de ciudadanos que fungieron como funcionarios electorales, cuya labor y responsabilidad exigía un pleno compromiso por parte de ellos.

El proceso por el que atraviesan los funcionarios de casilla, se inicia con el sorteo de un mes del calendario, y junto a este el mes que le siga según su orden; de los ciudadanos nacidos en estos dos meses, se insacula a un 10% de la lista nominal de electores en los 300 distritos electorales y se les notifica, que han sido seleccionados para ser funcionarios de casilla.<sup>168</sup>

Concluida esa etapa, empieza la de capacitación, que es llevada a cabo por 18 000 personas, contratadas por el IFE tras un proceso de concurso; después del adiestramiento, los más aptos, aquellos con mayor escolaridad y un segundo sorteo (en donde se obtiene la letra de inicio del apellido paterno) son designados funcionarios de casilla por los Consejos Distritales.

De esta manera, en la jornada electoral del 2 de julio, participaron como responsables de las casillas, más de 790 000 ciudadanos.

**El financiamiento público y privado.** Entre las atribuciones del IFE, se encuentra la fijación de los topes y gastos de campaña para los partidos políticos y recordando que en un año electoral la asignación de recursos públicos se incrementa en un 100%, según lo descrito en el artículo 49 del (COFIPE),<sup>169</sup> el monto asignado a los partidos políticos para sus gastos de

---

<sup>168</sup> Art. 193 Inciso A. COFIPE.

<sup>169</sup> COFIPE Art. 49, párrafo 7, inciso b) Para gastos de campaña:

## El papel del IFE en las elecciones federales de 2000

---

campana y sus actividades fue de \$3 000 812 250.14, repartido de la siguiente forma:

<b>Asignación de financiamiento público<sup>170</sup></b>		
<b>Partido o Coalición</b>	<b>Monto (pesos)</b>	<b>Porcentaje</b>
Alianza por el Cambio	906 245 299.54	30.2
Alianza por México	1 023 276 977.28	34.1
PRI	909 246 111.79	30.3
PARM	54 014 620.50	1.8
PCD	54 014 620.50	1.8
PDS	54 014 620.50	1.8
Total	3 000 812 250.14	100

La mitad de estas cifras se canalizó como prerrogativas para gastos ordinarios y la otra mitad para gastos de campaña.

En este cuadro podemos observar los montos concedidos a cada contendiente, y podemos notar que el dinero asignado a Alianza por México (coalición), fue el más alto, incluso que el asignado al revolucionario institucional, sin embargo, hay que hacer la aclaración que dicho monto, es la suma de los cinco partidos políticos que conformaron la coalición, y en este mismo sentido, Acción Nacional y el Verde Ecologista conformaron otra coalición, pero el

---

I. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y

II. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

<sup>170</sup>Cifras basadas en: Ciro Murayama y Fabrice Salamanca. "El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral en la elecciones de 2000". p. 49. En: Luis Salazar (coordinador) México 2000 Alternancia y transición a la democracia Ed. Cal y Arena 2001 México.

monto de esta fue inferior que el del PRI, y es que de manera independiente, la suma correspondiente para cada organización política no superó a la del PRI, que fue la más alta.

Por otro lado, la Ley indica que el financiamiento privado no puede ser mayor que el público, es decir no puede exceder el 49.9% del total con que cuente una organización política para sus gastos ordinarios y de campaña.<sup>171</sup>

En lo referente a los topes de campaña: “Para el proceso electoral del año 2000 el Consejo General fijó en 491.8 millones de pesos (alrededor de 49 millones de dólares) el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de la República y en 738 mil pesos (alrededor de 73 mil dólares) y el aplicable a la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa”.<sup>172</sup>

**Los medios de comunicación.** El IFE asignó a cada partido político un tiempo en radio y televisión, (según lo estipulado en la Ley en cuanto a las prerrogativas de los partidos) para difundir su propuesta política, y de manera adicional compró una bolsa de tiempo en los medios, repartida de esta manera: 4% para cada partido sin representación en el Congreso, para aquellos que contaban con esta, un 30%, y el porcentaje restante se distribuyó según la votación alcanzada por cada partido en la elección anterior.

---

<sup>171</sup> COFIPE. Art. 49 párrafo 11, incisos a al d

<sup>172</sup> PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2000 INFORMACIÓN GENERAL. Régimen de financiamiento y tepes a gastos de campaña. [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Además del tiempo proporcionado y asignado por el Instituto Federal Electoral, cada partido tuvo la posibilidad de adquirir tiempos y espacios en radio y televisión, por lo que el IFE, entregó a cada uno, un catálogo de las tarifas de los medios impresos y electrónicos.

Por otro lado, en la Comisión de Radiodifusión del IFE, se logró un acuerdo entre los once partidos participantes en la contienda electoral del 2000, con el fin de conformar el criterio a seguir por los noticieros en los medios electrónicos, a este acuerdo se le denominó “Lineamientos generales aplicables a los noticieros de radio y televisión” y contenía las sugerencias de los partidos, como la petición de actuar con neutralidad y equidad en el trato noticioso a cada propuesta, el derecho de aclaración de la información, así como respeto a los contendientes. Los partidos por su parte se comprometieron a no obstaculizar el trabajo de los periodistas durante la campaña; estos lineamientos, fueron entregados por el IFE a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión.

Otro punto relacionado con los noticieros, fue el monitoreo de estos por parte del IFE, con el fin de verificar su actuar en lo relacionado a los candidatos y sus campañas, es decir se observó que lo afirmado en los espacios noticiosos creara condiciones adecuadas para una justa contienda electoral.

Tal monitoreo abarcó 204 medios, (126 estaciones de radio y 84 canales de televisión) concluyendo el 29 de junio y los seis informes generados por este,

indicaron que el PRI recibió una mayor cobertura que la de los demás contendientes.<sup>173</sup>

**El Registro Federal de Electores.** Uno de los elementos fundamentales del proceso electoral, lo constituyó el Registro Federal de Electores, y es que en parte, la generación de confianza en el electorado radica en que este tenga un padrón que garantice la veracidad de los datos contenidos en él. Este registro esta constituido por el padrón electoral y la lista nominal de electores, y el IFE lo actualiza constantemente por medio de campañas para que los ciudadanos actualicen sus datos, así como la instalación y envío de módulos a todo el país con el mismo fin, estas actividades en sus aspectos más importantes reciben una vigilancia y evaluación por parte de los partidos políticos en la Comisión Nacional de Seguimiento y en la Comisión Nacional de Vigilancia.

El padrón electoral para el año 2000, tuvo un incremento del 11% respecto al de 1997, (año de la elección federal inmediata anterior ).

<b>Registro Federal de Electores 2000<sup>174</sup></b>		
	<b>Padrón Electoral</b>	<b>Lista Nominal</b>
<b>Mujeres</b>	30 832 908 (51.68%)	30 460 754 (51.75%)
<b>Hombres</b>	28 833 606 (48.32%)	28401 533 (48.25%)
<b>Total</b>	59 666 514 (100%)	58 862 287 (100%)

---

<sup>173</sup>Ciro Murayama y Fabrice Salamanca. *Op. Cit.* p. 59.

<sup>174</sup> El registro federal de electores. p. 11 En: El régimen electoral mexicano y las elecciones federales 2000. IFE.

Cabe mencionar que actualmente la credencial para votar con fotografía es un documento que goza de amplia credibilidad, y es que la información que contiene es proporcionada por cada miembro de la sociedad con veracidad, y ha llegado a ser el primer documento de identificación nacional. El Instituto Federal Electoral, ha hecho una fuerte difusión de la importancia de este documento; por otro lado, la mayor parte de las oficinas públicas o privadas la solicitan como parte de los documentos para realizar diversos trámites.

Toda actividad realizada por el IFE esta contemplada por la ley, y de la misma manera este observa que los partidos políticos así como las organizaciones políticas también realicen sus actividades dentro de la legalidad.

El domingo 2 de julio de 2000, se llevaron a cabo las elecciones federales, en las que resultó ganador Vicente Fox, con una diferencia porcentual de más de cinco puntos sobre su más cercano rival.<sup>175</sup>

Después de estos comicios el Instituto Federal Electoral, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se convirtieron para la mayoría de la ciudadanía en un icono de confianza y legalidad. Incluso así se percibió en el extranjero.

Pero esta visión del IFE también la comparten algunos estudiosos, como es el caso de Ciro Murayama y Fabrice Salamanca, al afirmar que la presencia de los partidos durante el trayecto de las elecciones es garantía para ellos mismos

---

<sup>175</sup> Alianza por el cambio (candidato: Vicente Fox) 42.52%, PRI (candidato Francisco Labastida) 36.11%  
Fuente: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)



al igual que para los ciudadanos, de la transparencia en la actuación de la autoridad electoral.<sup>176</sup>

### Los observadores electorales y sus resultados

#### Los observadores nacionales

Con una buena impresión del IFE, Patricia Berumen<sup>177</sup> declaró:

“Nuestra participación como observadores nacionales en el pasado proceso, yo lo calificaría en un promedio de 80 por ciento de eficacia e incidencia en la obtención de estos resultados satisfactorios para todo el país”.<sup>178</sup>

Además afirmó que el IFE alcanzó un buen nivel al ser más organizado y vigilante, por lo que consideró que en elecciones futuras quizá ya no sería necesaria la presencia de tantos observadores.

En este renglón de los observadores electorales, es importante mencionar que para la elección federal del año 2000 hubo un total de 38 433 observadores nacionales de los cuales sólo 3 597 (9.36%) fueron independientes y el resto, la gran mayoría (90.64%), fueron observadores pertenecientes a alguna agrupación, de entre las que destacan: Alianza Cívica, el Frente Mexicano Pro Derecho Humanos, Movimiento Mexicano por la Democracia, Fundación

---

<sup>176</sup> Ciro Murayama y Fabrice Salamanca *Op. Cit.* p.45

<sup>177</sup> Integrante de la fundación Nuevo Milenio y Coordinadora del programa “Transparencia Electoral y Voto Libre 2000”, programa en el que participaron la fundación Nuevo Milenio, la Asociación Mexicana de Estudiantes de Comunicación y el Consejo Nacional de ONG.

<sup>178</sup> Verónica HERNÁNDEZ. **Satisfechos con los comicios electorales, observadores nacionales** 3 de julio 2000 en: <http://www.cimac.org.mx/noticias/00jul/00070308.html>

## **El papel del IFE en las elecciones federales de 2000**

---

Nuevo Milenio y la Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOEM) que tuvo presencia en todas las entidades del país,<sup>179</sup> lo que llama sobre manera la atención, y es que esta organización pertenece al Comité Nacional de Acción Política del Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE),<sup>180</sup> que en ese entonces era presidido por Elba Esther Gordillo.

Alianza Cívica denunció en mayo del 2000 que el aparato de Estado por medio del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación tendría a 30 mil maestros registrados como observadores electorales, y según consideraba esta organización, actuarían como promotores del voto a favor del Revolucionario Institucional durante la elección en todas las casillas del país.<sup>181</sup>

### **Reminiscencias de viejas practicas desleales en la contienda electoral<sup>182</sup>**

En junio del 2000 (mes previo al de los comicios) dentro del marco del Programa Transparencia Electoral 2000, llevado a cabo por las organizaciones

---

<sup>179</sup> Datos basados en el reporte de solicitudes de acreditaciones de observadores electorales distribuidas y aprobadas por los consejos locales distritales de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral.

<sup>180</sup> Filiberto Pinelo Sansores “La Onoem, una falsa organización de observación electoral” en: La revista Peninsular núm.: 553 del 26 de mayo 2000.

<sup>181</sup> Ídem

<sup>182</sup> Basado en información encontrada en:

Mónica Caravía. “PRI, PAN Y PRD, responsables de irregularidades electorales 3 de junio 2000 noticias CIMAC” en: <http://www.cimac.org.mx/noticias/00jun/00063003.html>

Matilde Pérez, María Esther Ibarra y Triunfo Elizalde. “ONG nacionales dan cuenta de irregularidades en los estados.” La jornada 3 de julio de 2000.

no gubernamentales: Nuevo Milenio y Consejo Nacional de ONG, se realizó una encuesta en 100 distritos electorales del país, (70 urbanos y 30 rurales) para conocer si la gente había observado actos irregulares en el proceso electoral por parte de los partidos políticos, como: presión, coacción, compra de votos y desvíos de recursos públicos.

En cuanto al caso de coacción del voto, Acción Nacional, lo hizo en un 2.79%, el PRD en un 5.48% y el más alto, el PRI con 19.2%; en lo referente al desvío de recursos públicos, los datos arrojaron números más similares así, en forma ascendente, el Partido de la Revolución Democrática tuvo un 12.33%, el PAN un 13.7% y el Revolucionario Institucional un porcentaje de 19.2, estos datos podrían hacer pensar con facilidad, que los tres partidos más importantes son los únicos que incurren en irregularidades, sin embargo hay que recordar que la mayoría de los cargos de elección popular del país están en manos de estos partidos; por lo que con seguridad, si tales cargos estuvieran repartidos entre más organizaciones políticas, el reporte de quienes incurren en estas irregularidades indicaría un número igual al de partidos con representantes en el poder político.

Tras los comicios del 2 de julio, algunos observadores<sup>183</sup> reportaron irregularidades como retraso en la instalación de casillas, utilización de tinta que no era indeleble, falta de boletas en las casillas especiales, proselitismo afuera o en rededor de las propias casillas, así como enfrentamientos en casillas de Guerrero y Oaxaca.

---

<sup>183</sup> Matilde Pérez, María Ibarra. "ONG dan cuenta de irregularidades en los estados". La Jornada 03 de julio de 2000.

En este aspecto, aquí una semblanza a grandes rasgos de lo observado por algunas de estas organizaciones:

El Movimiento Ciudadano por la Democracia colocó a casi 500 observadores (nacionales y extranjeros) en Chalco (Edo. Mex.), Chiapas, Distrito Federal Oaxaca, Guerrero, Veracruz y San Luis Potosí. Por ejemplo en el Distrito Federal en la casilla 1179, la tinta utilizada no era indeleble, lo que permitió a la gente al salir de la misma, quitársela sin problema.

En Oaxaca esta misma organización, reportó que en el quinto distrito, en la casilla 1187 del municipio de Tehuantepec se suscitó una balacera debido a que simpatizantes del PRI y del PRD, se inconformaron con el procedimiento de la instalación de la casilla, este acontecimiento hizo necesaria la presencia del ejército en el lugar. También fue reportado que el Presidente del PRI de esta misma entidad convocó a los habitantes de algunas comunidades para reunirse en el municipio de San Miguel Chimalapa y entregarles despensas a cambio de su voto, favoreciendo a su partido.

En Río Grande, también en Oaxaca, un representante del Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD) reportó la compra y coacción del voto, así como amenazas de suspensión de obras públicas si no se votaba por el PRI.

Se reportaron también la compra de votos con despensas en zonas de La Luz, Río Grande, Puerto Escondido y Santa Rosa.

Se detectó la presencia de guardias blancas junto a las casillas cercanas a la propiedad del diputado federal Nahum Ildefonso Zorrilla Cuevas<sup>184</sup> en la zona de “cinco negritos”.

En Chiapas, en el municipio de Ocosoutla, fue detenido un tráiler perteneciente a la Confederación Nacional Campesina (CNC) que llevaba herramienta y rollos de alambre para ser entregados en comunidades indígenas a cambio del voto de los habitantes de las mismas, a favor del revolucionario institucional.

En Acapulco Guerrero, hubo una pelea a causa de que el representante del PRD Leónides Pérez Montoya se inconformó ante el IFE y solicitó su intervención, ya que según él, el presidente de la casilla permitía sufragar únicamente a los simpatizantes priístas.

En la casilla 1B, sección 1053, en el municipio de Chalco, Estado de México, los funcionarios de la casilla permitieron a los electores votar, sin la verificación previa de que aparecieran en la lista nominal; también una persona ajena a esta casilla depositaba las boletas en las urnas.

En este mismo municipio se observó que continuaba la propaganda política cerca de las casillas, y en la cabecera municipal entre policías uniformados y otros vestidos de civil impedían el avance de las filas.

---

<sup>184</sup> Diputado federal por Oaxaca por el principio de mayoría relativa del grupo parlamentario del PRI. LVIII legislatura.

El propio 2 de julio ante José Woldenberg Presidente consejero del Instituto Federal Electoral, representantes del Frente Mexicano Pro Derechos Humanos presentaron diez casos en los que observadores de esta organización dijeron tener noticias de que gente perteneciente a Antorcha Campesina pensaba realizar actos de violencia en las delegaciones Gustavo A. Madero y Tlalpan, con el fin de intimidar a la gente para que no votara, esto según lo declarado por el señor Benjamín Laureano Luna (integrante de esta ONG).

Alianza Cívica, evaluó la calidad de la jornada electoral en 915 casillas distribuidas en el país y sus resultados fueron que en un 77.25% se votó en secreto y sin presión alguna, en un 22.64% no pudo hacerse con las mismas características y en un 0.11% no se pudo verificar la calidad de la votación; en cuanto al tema de la presión a los votantes, los resultados fueron así: la presión a uno o dos votantes estuvo presente en un 16.23% de las casillas analizadas, la coerción a varios votantes afectó a un 69.63% de las casillas y a una mayoría en el 14.14%.

Para Rogelio Gómez Hermosillo, coordinador general de Alianza Cívica, Hugo Almada y Silvia Alonso, secretaria técnica de la misma organización, estos resultados fueron altamente positivos, pero manifestaron su preocupación por la presión que sufrieron algunos electores e indicaron que esto era el inicio de una nueva etapa de mayor apertura democrática.

### **Los resultados de los observadores**

Es importante mencionar que a pesar de que hubo una gran cantidad de observadores electorales, la gran mayoría no realizó un informe en donde se recopilaran las conclusiones de sus observaciones, y si hicieron un reporte muy sencillo, aunque algunas organizaciones, sí aportaron elementos con información importante como es el caso de la ONG Alianza Cívica. Esta organización no gubernamental, entregó el jueves 6 de julio un informe al Instituto Federal Electoral acerca de sus observaciones durante la jornada electoral, y entre la información proporcionada cabe destacar aspectos como el que en un 3.3% de las casillas observadas no se garantizó el voto secreto o hubo presión sobre los electores, o que el voto rural (principalmente en los estados del sureste) se ubicara en un aproximado de un 20% de la votación total, y es que salta a la vista, porque según Alianza Cívica a través de Hugo Almada, en los resultados de la elección para Presidente, la diferencia de votos entre Vicente Fox y Francisco Labastida es aproximadamente el mismo porcentaje, lo que nos remite hacer una observación sobre los resultados electorales en esta zona geográfica del país, y para tal efecto nos apoyaremos en el siguiente mapa.

A continuación se presenta un mapa en el que se puede apreciar la votación por estado, de manera tal que se puede corroborar que la votación por el PRI en el sur del país coincide con las poblaciones en donde se suscitaron la mayor parte de actos desleales en la competencia electoral, durante el día de la votación.

## El papel del IFE en las elecciones federales de 2000

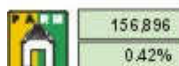


### ELECCION DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTADISTICA DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2000

PARTIDO POLITICO O COALICION QUE OBTUVO LA MAYORIA DE VOTOS POR ENTIDAD FEDERATIVA



#### RESULTADOS NACIONALES



DIRECCION DE ESTADISTICA Y DOCUMENTACION ELECTORAL

Fuente: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

En la zona (el sureste del país), los resultados de la votación para la presidencia de la República, favorecieron a Francisco Labastida Ochoa; así que de manera ascendente, la diferencia porcentual fue: en Campeche de un 0.71%, en Tabasco, fue de 13.86%, un 16.27 en Oaxaca, y muy similar fue en Chiapas con 16.64%, pero la gran diferencia se ubicó en Guerrero con 24.1%.



## Las bases institucionales de la democracia electoral en México

---

Estos acontecimientos aunque aun presentes en la contienda del dos de julio de 2000, no significaron un obstáculo para considerar que el proceso en todo el país carecía de legitimidad.

### Los observadores extranjeros

En lo referente a los observadores extranjeros, cabe mencionar que en su mayoría, los asistentes a los comicios del 2000 pertenecían a agrupaciones de 58 países, para un total de 860 visitantes, (la mayoría de los Estados Unidos)

EUA	Alemania	Finlandia	Angola
Canadá	El Salvador	Paraguay	Antigua y Bermuda
España	Sudáfrica	Singapur	Bélgica
Guatemala	República Dom.	Suecia	Rep. De Corea
Chile	Cuba	Bangladesh	India
Venezuela	Panamá	Belice	Líbano
Colombia	Japón	China	Mozambique
Perú	Uruguay	Dinamarca	Níger
Argentina	Australia	Haití	Palestina
Costa rica	Gran Bretaña	Jamaica	Rumania
Nicaragua	Holanda	Nepal	Santa Lucia
Bolivia	Nigeria	Polonia	Suiza
Brasil	Austria	Portugal	Yugoslavia
Francia	Honduras	Rusia	
Italia	Ecuador	Tailandia	

Países con observadores electorales en México en el proceso electoral 2000<sup>185</sup>

Entre las principales organizaciones externas se encontraron: Global Exchange, Instituto Internacional Republicano, Comisión Europea, Copppal, Instituto Nacional Demócrata, Parlamento Europeo, la comisión europea Common Borders de Canadá, así como representantes de partidos de otros países de América Latina.

---

<sup>185</sup> Cuadro basado en: Memoria del proceso electoral federal 2000 p. 348

Tras la jornada electoral las delegaciones internacionales de observadores dieron su reconocimiento a la organización del proceso electoral en México. Así que en el extranjero se fortaleció la imagen del Instituto Federal Electoral al igual que la del régimen electoral mexicano.

### **La percepción en el extranjero de los procesos electorales en México y el Instituto Federal Electoral en el año 2000**

Para James Carter (ex presidente de los Estados Unidos) quien preside el centro que lleva su nombre, consideró que el proceso electoral marcó un hito y que era un parte aguas en la democracia en México.<sup>186</sup>

El también ex presidente de Guatemala Ramiro de León Carpio y Gerardo Le Chevalier, de la delegación del National Democratic Institute declararon no registrar problemas serios o trascendentales en las casillas tanto federales como locales que visitaron.

James Baker ex secretario de Estado de Estados Unidos , encabezó un grupo de 45 observadores acreditados por el Instituto Internacional Republicano y satisfecho con lo observado declaró: "esta organización ni nosotros la tenemos en Estados Unidos. Hay algo que debemos aprender: no sólo se mantiene el control de los votantes comparando la credencial con los listados, sino que

---

<sup>186</sup> María Ether Ibarra y Triunfo Elizalde. "Los comicios, "parteaguas" de la democracia mexicana James Carter" La Jornada 3 de julio de 2000

además de poner tinta imborrable en los dedos de las personas se perfora su credencial, por lo cual no pueden votar dos veces".<sup>187</sup>

La imagen institucional del IFE, le permitió colocarse en el ámbito internacional en un lugar privilegiado

Una muestra de esto, es el hecho de que el IFE junto con organizaciones electorales de carácter internacional como Elecciones Canadá, la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas (UNEAD), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), y el Instituto internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) han establecido la Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático (ADED), cuyo fin, es llevar a la cooperación en lo relativo a lo electoral a un nivel elevado, en el que se aprovechen las ventajas comparativas para superar mejor los retos que implican la realización de elecciones con las características de libres y transparentes, logrando de esta manera una visión homogénea en cuanto a la asistencia técnica, para reducir costos e incrementar la eficiencia electoral.<sup>188</sup>

Otro ejemplo en el sentido del buen posicionamiento del Instituto Federal Electoral, lo conformaron los acuerdos de cooperación técnica y observación electoral, con organizaciones encargadas de los procesos electorales, en otros países, como es el caso de elecciones Canadá,<sup>189</sup> que en junio del 2001, firmó con el IFE una extensión (hasta 2006) de un acuerdo bilateral de cooperación

---

<sup>187</sup> *Ídem.*

<sup>188</sup> Lourdes González Prieto. "Cooperación técnica entre Elecciones Canadá y el IFE de México." <http://www.ife.org.mx/wwwcai/elecMex5/cooperacion.html>

<sup>189</sup> Organismo encargado de llevar a cabo los procesos electorales en Canadá.

técnica en materia electoral, que originalmente tendría una vigencia de cinco años a partir de 1996.

Un ejemplo más, es el de la cooperación con Perú, en las elecciones celebradas en abril del año 2001, en este caso, ese país sudamericano fue visitado por seis vocales ejecutivos del IFE para brindar ayuda técnica e institucional en cinco áreas: la Jefatura Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE),<sup>190</sup> la Coordinación Operativa de las Gerencias de la ONPE, en la gestión electoral.<sup>191</sup>

“Debido al prestigio internacional y a su impecable desempeño durante el último proceso electoral del 2 de julio, el Instituto Federal Electoral (IFE) de México, a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), asesoró a Perú en la organización de las elecciones que se celebraron este domingo 8”.<sup>192</sup>

Por otro lado hay que recalcar que el IFE ya venía realizando este tipo de intercambios técnicos y de observación, pero la valía del Instituto se incremento después de los comicios federales del año 2000.

A continuación se presentan unos cuadros acerca de los compromisos de esta naturaleza, entre el Instituto Federal Electoral (de México) y organizaciones electorales extranjeras después de julio de 2000.<sup>193</sup>

---

<sup>190</sup> Organismo encargado de la organización electoral en Perú.

<sup>191</sup> Información proporcionada por Armando Lecaros de Cossío, embajador de Perú en México. En: Alcaraz. Asesoría del IFE mexicano. Proceso 8 de abril de 2001.

<sup>192</sup> *Ídem*.

<sup>193</sup> Información basada en cuadros hechos por el IFE que contienen datos desde 1996.

Fuente: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

**ASISTENCIA TÉCNICA**

<b>PAIS</b>	<b>ORGANISMO</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>PERIODO</b>
Guatemala	IDEA Internacional	Asesorar a la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República de Guatemala para elaborar un proyecto de reformas electorales.	16 - 19 de agosto 2000
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Asesoramiento sobre el líquido indeleble	4 - 5 de diciembre 2000
Perú	Organización de las Naciones Unidas ONU y Fundación Internacional para Sistemas Electorales IFES	Asistencia técnica a la oficina nacional de procesos electorales en cuanto a la organización electoral (etapa 1)	10 - 28 de febrero 2001
Nicaragua	CAPEL	Diagnóstico al Consejo Supremo Electoral de Nicaragua en el marco de la celebración de sus elecciones	13 - 16 de marzo 2001
Perú	Organización de las Naciones Unidad ONU y Fundación Internacional para Sistemas Electorales IFES	Asistencia técnica a la oficina nacional de procesos electorales en cuanto a la organización electoral (etapa 2)	18 de marzo - 04 de abril 2001
Perú	Organización de las Naciones Unidad ONU	Asistencia técnica a la oficina nacional de procesos electorales en cuanto a la organización electoral (etapa 2)	31 de marzo - 09 de abril 2001
Chile	Organización no Gubernamental "Participa"	Asesoría sobre el acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos e impresos	13 - 16 de mayo 2001
Perú	Organización de las Naciones Unidad ONU	Asistencia técnica a la oficina nacional de procesos electorales en cuanto a la organización electoral (etapa 3)	27 de mayo - 04 de junio 2001

**OBSERVACIÓN ELECTORAL**

<b>PAIS</b>	<b>ORGANISMO</b>	<b>PERIODO</b>
Venezuela	Consejo Nacional Electoral de Venezuela	28 - 31 de julio 2000
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay	4 - 15 de agosto 2000
Colombia	Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estaso Civil de	26 - 30 de octubre 2000

## El papel del IFE en las elecciones federales de 2000

---

	Colombia	
Puerto Rico	Comisión Estatal Electoral de Puerto Rico	3 – 8 de noviembre 2000
Canadá	Elecciones Canadá	23 de noviembre – 3 de diciembre 2000
Perú	IIDH – CAPEL	4 – 9 de abril 2001
Perú	IIDH – CAPEL	28 de mayo – 6 de junio 2001

### 4.2 Más allá de la Ley

La imagen del IFE, en cuanto a su desempeño institucional, tras las elecciones federales del año 2000, lo colocaron en un punto muy alto en cuanto a legitimidad,<sup>194</sup> en la percepción ciudadana, representando un modelo a seguir (institucionalmente) sin embargo existen elementos que opacan el brillo de la organización electoral.

Entre estos elementos, están los topes a los gastos de campaña, y es que hay dos casos, en donde las cosas no quedaron del todo claras.

Las campañas electorales de Francisco Labastida, candidato del PRI y Vicente Fox, candidato de Alianza por el Cambio,<sup>195</sup> se fortalecieron por grandes sumas de dinero, provenientes de sus respectivos simpatizantes, pero es precisamente en este aspecto en donde se observó opacidad.

---

<sup>194</sup> La credibilidad en el IFE, tras las elecciones del año 2000, era muy amplia, así lo muestran las opiniones favorables a este organismo plasmadas en un estudio que realizó el grupo reforma entre diciembre del año 2000 y octubre del 2002, mismo que se retoma en la última parte de este capítulo.

<sup>195</sup> Coalición integrada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

### **Los “Amigos de Fox”**

En mayo y junio del 2000, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), a través de Jesús Ortega, propuso en el IFE investigar el origen de los recursos de la campaña de Fox, principalmente los provenientes de la asociación “Amigos de Fox”, sin embargo en una primera etapa tal propuesta no se aprobó.

Tras presiones del PRD y el PRI, el IFE inició una investigación sobre las finanzas de la campaña foxista, pero la búsqueda fue obstaculizada por quienes lideraron a “Amigos de Fox”, Lino Korrodi, Carlos Rojas y Carlota Robinson, y frenando la investigación por medio de amparos argumentando que la indagación del IFE viola el secreto bancario.

En agosto del 2001, por mayoría, el Consejo General del IFE acordó dar por concluida la investigación, por la falta de información, bajo el argumento de inviolabilidad al secreto bancario.

Tras este hecho, el Revolucionario Institucional se inconformó ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y sostuvo que el IFE violaba la Ley al actuar así. Por su parte el PRD también reclamó la posición del organismo electoral.

El Tribunal Electoral (TEPJF), dio la razón al PRI, al determinar el 7 de mayo del 2002 al IFE como instancia con autoridad para acceder a información resguardada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores CNBV, bajo el concepto de secreto bancario; esta comisión empezó a entregar información

restringida, por lo que Rojas, Korrodi y Robinson volvieron a interponer amparos.

El 25 de septiembre del 2002, el TEPJF, se declaró impedido para pronunciarse acerca de las suspensiones que siete jueces federales otorgaron a las demandas de amparos, promovidas por los principales operadores de la campaña de Fox,<sup>196</sup> dejando paralizada nuevamente la investigación.

Sin embargo, por disposición de los tribunales colegiados de circuito, en todos los juzgados en donde se desahogaron las solicitudes de amparos promovidos por todos aquellos involucrados con Amigos de Fox, tuvieron que admitir al IFE como “parte interesada”, por lo que con esta disposición según Alonso Lujambio<sup>197</sup> hubo un avance sustancial pues estos amparos se relacionan con asuntos electorales, así que el organismo electoral podría formular alegatos porque se está ante asuntos electorales, y ante este tipo de cuestiones, según las disposiciones electorales no proceden los amparos.<sup>198</sup>

Aun así, la investigación del IFE, continuó sufriendo de muchos obstáculos al ser nuevamente retrazada por el curso normal que implica el hecho de que en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), máxima autoridad judicial del país) el 6 de marzo entró la revisión de amparo interpuesto por los principales implicados en el caso, así el IFE, de nueva cuenta quedó a la espera de poder acceder a la información.<sup>199</sup>

---

<sup>196</sup> Renato Dávalos. “Virtual deslinde del TEPJF del caso Amigos de Fox”, La Jornada 26 de septiembre de 2002.

<sup>197</sup> Ex consejero electoral del Instituto Federal Electoral.

<sup>198</sup> Alonso Urrutia. “Reconocen al IFE como parte interesada en los amparos del caso de Fox.” La Jornada 21 de noviembre de 2002.

<sup>199</sup> Carina García. “La corte revisara caso de los amigos de Fox.” Crónica 7 de marzo de 2003



Estando en análisis el amparo para “El Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia”, (administrado por Carlos Rojas ) en la Suprema Corte, los principales operadores de “Amigos de Fox” decidieron desistir de sus amparos<sup>200</sup> y por medio de sus abogados entregaron el 7 de abril la información<sup>201</sup> para que el IFE pudiera verificar los movimientos del dinero administrado por ellos para la campaña de Vicente Fox,<sup>202</sup> los implicados también autorizaron por escrito a la CNBV para que entregara al Instituto Federal Electoral la información que requiriera,<sup>203</sup> así que esta Comisión había recibido una solicitud de parte de Instituto Federal Electoral para entregarle información, con un plazo que venció el 29 de abril, día en que el IFE recibió de la CNBV, carpetas con información de los movimientos financieros de Korrodi, Robinson y Rojas.<sup>204</sup>

---

<sup>200</sup> Jesusa Cervantes. “Amigos de Fox: Korrodi, Robinson y Rojas abren sus cuentas al IFE”. Proceso 1379 7 de abril de 2003.

La voluntad de colaboración de los “Amigos de Fox”, se ve en tela de juicio, porque decidieron desistir de los amparos, quizá para aparentar un cambio de actitud y estar dispuestos a coadyuvar con las indagatorias, sin embargo, vieron la manera de obstaculizar el trabajo del Instituto Federal Electoral (IFE) durante 8 meses, pero cambiaron de parecer en la víspera de la resolución que habría de tomar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los amparos, y que se anteponía a sus intereses, es decir, la SCJN, les negaría nuevamente el recurso de amparo, y el acceso del IFE a la información era inminente.

Notimex. (SCJN desestima amparo sobre caso “Amigos de Fox”). Crónica 8 de abril de 2003.

<sup>201</sup> Los datos proporcionados, solamente fueron copias de los documentos utilizados, de manera tal que siguen careciendo de sustento, hace falta corroborarlos con las certificaciones bancarias correspondientes.

Alfredo Joyner, Francisco Garduño y Norma Jiménez. “El IFE pedirá más información a la CNBV” Milenio viernes 11 de abril de 2003.

<sup>202</sup> Entre las personas y empresas involucradas, que se desistieron de los amparos, están: Lino Korrodi, cuyas empresas son: K-Beta, Grupo Alta Tecnología y St-K, Carlota Robinson, Carlos Rojas, con el Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México; y las empresas “El Cerrito” y “Fox Brothers”, así como el Instituto Internacional de Finanzas (fundado por Luis Ernesto Dervez, actual titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores).

David Aponte. “Amigos de Fox cede: da información al IFE, se desiste de amparos y autoriza a la CNBV abrir cuentas” Crónica 8 de abril de 2003.

Nayeli Cortés. “Creó Dervez instituto implicado en ilícito” El Universal 01 de abril de 2003

<sup>203</sup> José Contreras. Idem.

<sup>204</sup> David Aponte. “Luego de 8 meses de negativas, la CNVB entregó al IFE información incompleta de los Amigos de Fox” Crónica 30 de abril de 2003.

Por otro lado, el lunes tres de marzo, la señora María Regina Aguilar (ex esposa de Luis Felipe Gonzáles Villarreal, secretario de Eduardo Fernández, ex presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores), fue entrevistada telefónicamente por Joaquín López Dóriga durante su noticiero nocturno y se le preguntó si ella había denunciado a su ex marido y a Eduardo Fernández por violar el secreto bancario; por medio de una carta enviada a Marta Sahagún, cuando esta era vocera presidencial; ella respondió que no,<sup>205</sup> sin embargo reconoció que fue requerida por la Procuraduría General de la República en septiembre del 2001.

En contraste, esta misma dependencia a través de Luz Núñez Camacho (titular de la Unidad Contra Lavado de Dinero de la PGR), confirmó la existencia de dicha carta y que si la envió Regina Aguilar, además que fue el comienzo para realizar averiguaciones sobre el ex director de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y su subordinado, por recibir 100 millones de pesos de parte del PRI a cambio de filtrar información sobre el dinero de los “Amigos de Fox” durante la campaña presidencial. Esta misiva se acumuló a la denuncia por violación al secreto bancario, hecha por Lino Korrodi.

Eduardo Fernández, también fue entrevistado por López Dóriga en su espacio noticioso,<sup>206</sup> en el cual declaró que, siendo director de la CNBV, a un mes de la elección federal, hizo del conocimiento del entonces Presidente Ernesto Zedillo, que había irregularidades en las finanzas de la campaña foxista.

---

<sup>205</sup> Redacción. “Mienten, nunca envié una carta a Sahagún, dice la ex esposa del secretario de Eduardo Fernández” Crónica 4 de marzo de 2003.

<sup>206</sup> 25 de febrero de 2003.

La PGR, lo detuvo y fue arraigado el 27 de febrero, sin embargo, no pudo comprobarle el delito de lavado de dinero (único ilícito por el que podía ir a la cárcel), ni sustentar la acusación por sustraer información financiera de “Amigos de Fox” y venderla al PRI, por lo tanto fue liberado el 29 de marzo del arraigo domiciliario en el que se encontraba.<sup>207</sup>

Otra pieza del rompecabezas “Amigos de Fox”, Lino Korrodi, continuó siendo observado por la Comisión de Fiscalización del IFE y por la prensa, y aunque aún no se ha demostrado el lavado de dinero por parte de esta organización, siempre habrá sospecha que no pagó impuestos al fisco, en consecuencia, el delito a perseguir sería la defraudación fiscal,<sup>208</sup> aunque no se pudo avanzar en este sentido por parte de la PGR, porque la Secretaría de Hacienda, se estanco en evaluación de elementos para inculparlo.<sup>209</sup>

Por su parte el Partido Acción Nacional, estuvo dispuesto a pagar una multa de 40 millones de pesos<sup>210</sup> para de esa manera concluir el caso,<sup>211</sup> ya que por su parte, la responsabilidad radica en que no reportó todos los gastos de campaña al IFE, además de que negó haber tenido el control del dinero aportado por esta asociación, sin embargo “... es importante señalar que son los partidos los únicos autorizados para contratar anuncios proselitistas en los

---

<sup>207</sup> Abel Barajas. “Liberan a Eduardo Fernández” *Reforma* 29 de marzo de 2003.

<sup>208</sup> Alejandro PÁEZ. **Amigos de Fox evadió el fisco, dice abogado de Fernández** *Crónica* 1 de marzo de 2003.

<sup>209</sup> Alfredo Joyner, Francisco Garduño y Norma Jiménez. “Hacienda frena la investigación sobre los Amigos PGR” *Milenio* 1 de abril de 2003.

<sup>210</sup> Cantidad considerada por el propio partido, el IFE, no ha fijado ninguna suma.

<sup>211</sup> David Aponte. “El PAN evalúa en 40 mdp la multa que le aplique el IFE por Amigos de Fox” *Crónica* 24 de marzo de 2003.

El Partido Acción Nacional, durante el proceso de investigación a la asociación mencionada ha reiterado su inocencia, sin embargo el considerar pagar una multa genera sospechas, porque puede pensarse que acepta culpabilidad, además denota su interés en limpiar su imagen ante la opinión pública y la cercanía de las elecciones federales del 2003.

medios electrónicos y ningún tercero puede hacerlo”.<sup>212</sup> ¿Cómo es entonces que en el PAN, no se conociera el movimiento del dinero?, en su defensa el propio partido, a través de Juan Molinar Horcasitas<sup>213</sup> (ex vocero del Comité Ejecutivo Nacional panista), señaló que el financiamiento del que gozó fue de particulares y no del erario público, como el del PRI, esta aseveración intentó minimizar su responsabilidad, pero el ilícito es igual de grave.

**La triangulación del dinero.** Korrodi<sup>214</sup> indicó que diseñó un sistema para concentrar dinero para la campaña foxista. Los simpatizantes sus aportaciones a Korrodi, que ocultaba su origen por medio de las cuentas de sus empresas a dos cuentas de Carlota Robinson y esta hacía lo mismo a la Asociación “Amigos de Fox”.<sup>215</sup> En cuanto al dinero proveniente del extranjero, los ex Consejeros Electorales Jaime Cárdenas y Alonso Lujambio (quienes encabezaron la Comisión de Fiscalización del IFE) indicaron que probablemente la empresa belga Dehydration Technologies Belgium (DTB), envió 200 mil dólares a una cuenta de las empresas de Lino Korrodi, sin embargo, obtener información en este sentido, dependía de hacer una solicitud por esta comisión del IFE a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual fue hecha, aunque, no hubo respuesta, ni por el entonces secretario del ramo Jorge G. Castañeda, ni por su sucesor Luis Ernesto Dervez.

---

<sup>212</sup> David Aponte. “Ninguna dilación del IFE en el caso Amigos de Fox: se resolverá a la brevedad posible, responde Woldenberg”. *Crónica* 23 de abril de 2003.

<sup>213</sup> Daniel Pensamiento. “Asume PAN responsabilidad administrativa” *Reforma* 8 de abril de 2003.

<sup>214</sup> Personaje que se muestra entre desafiante y cínico cuando declara que ese esquema de fianciamiento fue “conocido y autorizado por algunos miembros del PAN” y “sin ese dinero, Fox no hubiera ganado la Presidencia” Anábel Hernández. “Sin el dinero negro, Fox no habría ganado: Korrodi” *El Universal*, lunes 7 de abril de 2003.

<sup>215</sup> Anabel Hernández. “Las trampas de Korrodi” *El Universal* 7 de abril de 2003.

“La empresa belga (...) entregó 200 mil dolares al IIF<sup>216</sup> en Puebla y Hakim<sup>217</sup> depositó parte del dinero a las oficinas de esta sociedad en León, Guanajuato, y Monterrey, Nuevo León. Posteriormente, IIF transfirió recursos a K-Beta, Grupo Alta Tecnología en Impresos y ST&K de México, propiedad de Korrodi. Éste y Carlota Robinson expidieron cheques para la compra de publicidad en TV Azteca, a nombre de Amigos de Fox, situación que violentó la legislación electoral”.<sup>218</sup>

La investigación sobre los “Amigos de Fox” culminó, aunque quedaron muchas preguntas por responder y muchos datos que habrán de salir a la luz. Por su parte partidos políticos como el PRD y el PRI exigieron un castigo ejemplar, el PAN por su parte solicitó una pronta resolución, entre las posibles sanciones se contempló el que Acción Nacional pagara una multa de 500 millones de pesos<sup>219</sup> o incluso la pérdida del registro en caso de que se probará la entrada de dinero del extranjero (COFIPE Art. 49).

Los hechos ahí están, falta comprobar las sospechas vertidas sobre el uso indebido de otros recursos no permitidos por la institución electoral. Mientras tanto es clara la caída en la credibilidad hacia la transparencia del proceso electoral (véase encuesta del grupo Reforma del 9 de noviembre de 2002; pág. 197 de este trabajo) y del IFE como la materialización del COFIPE, máxima ley electoral del país. La confianza en la legitimidad y transparencia adquirida por el IFE desde los comicios de 1997 ahora se ve empañada por la supuesta irregularidad de los “amigos de Fox” y por el escándalo del desvío de recursos desde PEMEX y el sindicato petrolero a la campaña del candidato del PRI a la Presidencia en 2000.

---

<sup>216</sup> Instituto Internacional de Finanzas.

<sup>217</sup> Miguel Hakim Simón, subsecretario en la Secretaría de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Fox.

<sup>218</sup> David Aponte. “Castañeda archivó petición del IFE sobre financiamiento externo a Amigos” *Crónica* 7 de abril de 2003.

<sup>219</sup> Jorge Herrera. “La sanción al PAN, hasta 500 millones”. *El Universal* 7 de mayo de 2003.

De comprobarse plenamente estos actos irregulares que contravienen la institución electoral, y ponen en entredicho al sistema electoral, pues lejos de ser un avance se convierte en retroceso; no sólo por los escollos normativos que no lograron impedir la filtración de dinero, sino que significa, entre otras cosas, el contubernio corrupto y quizá pactado desde los Pinos, el fracaso a la construcción de la supuesta democracia electoral y uno de los fraudes más grandes a la Nación, por tanto dinero asignado a la manutención de los partidos políticos y al macrofinanciamiento destinado a las campañas electorales. Tal vez sin las irregularidades sin comprobar plenamente, las elecciones hubiesen tomado otro rumbo.

### El “*Pemexgate*”

El día lunes 10 de septiembre del año 2001, el diario “el universal” publicó un artículo<sup>220</sup> que se denominó: **Investigan a Montemayor por desvío a favor de FLO,**<sup>221</sup> en el que se afirmó, que la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), en el año 2000, entregó más de mil millones de pesos al Sindicato Nacional de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (SNTPRM).

Este mismo artículo señaló que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), empezó una investigación al ex director general de PEMEX, Rogelio Montemayor Seguy, por la desviación del dinero al

---

<sup>220</sup> Miguel Badillo “Investigan a Montemayor por desvío a favor de FLO” El Universal. Lunes 10 de septiembre de 2003

<sup>221</sup> Francisco Labastida Ochoa, excandidato del PRI a la Presidencia de la República en 2000.

sindicato, y éste finalmente lo canalizó a la campaña electoral de Francisco Labastida. Este dinero formaba parte del presupuesto de esta empresa para el año 2000, y fue entregado al sindicato a través de dos cheques, uno (de 600 millones de pesos) antes de las elecciones federales del 2000, y el otro (por más de 400 millones) después de jornada electoral.

El 10 de diciembre de ese mismo año, la SECODAM presentó ante la PGR una denuncia penal por el manejo irregular de recursos en Petróleos Mexicanos, y es que realizó una auditoria<sup>222</sup> a la paraestatal.<sup>223</sup> De esta forma a finales de este mismo mes la Unidad especializada contra la delincuencia organizada (UEDO) tomó conocimiento<sup>224</sup> de que el Consejo de administración de PEMEX y la Secretaría de Energía autorizaron el desvío de mas de mil millones de pesos al sindicato petrolero.

Los integrantes del comité de finanzas de la campaña de Labastida fueron investigados por la PGR, ya que esta organización consideró que por medio de este órgano el dinero fue triangulado a los comités distritales del PRI.<sup>225</sup>

Bajo la figura de testigo protegido, la PGR supo que algunos integrantes del PRI pertenecientes al Poder Legislativo, recibieron dinero de PEMEX, y que los recursos fueron desviados por Montemayor y tres de sus colaboradores,

---

<sup>222</sup> Auditoria que comprendió un periodo entre 1997 y 2000.

<sup>223</sup> Leopoldo Mendivil. "Detectan irregularidades en PEMEX."  
<http://www.esmas.com/negocios/noticias/economia/214457.html>

<sup>224</sup> José Antonio Román y Gustavo Castillo García. "Superaría \$1,100 millones el desvío en PEMEX" La Jornada domingo 20 de enero de 2002.

<sup>225</sup> Reforma "Personajes" 20 de enero de 2002.

<http://www.reforma.com/PaseoCoberturas/printage.asp?pagetoprint=../nacional/articulo...>

(Juan José Domene Berlanga, Carlos Juaristi Septien y Julio Pindter) por medio de prestamos al sindicato petrolero.<sup>226</sup>

“Recuerdo haber entregado en las oficinas del PRI, en junio del año 2000, a la gente de la Presidencia del PRI la cantidad de 2 millones de pesos para que se los entregaran a Beatriz Paredes (entonces candidata a diputada)” “igualmente entregué en las oficinas del PRI dinero a gente de Arturo Núñez y Humberto Roque, a quienes se les pagaba nómina en forma quincenal”.<sup>227</sup>

La Procuraduría General de la República, ordenó el ocho de mayo, la aprensión de Montemayor, pero se desconocía su paradero hasta el primero de julio del 2002, cuando de manera voluntaria se entregó (en Houston Texas en EUA) a las autoridades, pero estas no retuvieron al ex director de PEMEX.

Los principales implicados por parte del sindicato petrolero fueron Carlos Romero Deschamps y Ricardo Aldana, que fueron líderes sindicales petroleros y Diputado y Senador respectivamente, del primero también se desconocía su paradero hasta la tercera semana de septiembre (del 2002), una semana antes la PGR solicitó su desafuero para investigarlo por la triangulación de recursos de PEMEX al PRI. La Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO), órgano de la PGR, denunció el 21 de octubre del 2002 a los líderes gremiales de uso indebido de atribuciones y facultades y solicitó nuevamente su desafuero<sup>228</sup> ante la Sección Instructora,<sup>229</sup> que dio un plazo de cinco días (que venció el miércoles 27 de noviembre) a los legisladores priístas Aldana y Romero Deschamps para presentar pruebas de descargo para evitar su

---

<sup>226</sup> “Revelan testigos desvíos en PEMEX” 17 de agosto de 2002.

<http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/095666/>

<sup>227</sup> Declaración de Melitón Cazarez al diario: El Universal. “Revelan Testigos desvíos en PEMEX” 17 de junio de 2002.

<sup>228</sup> Grupo Reforma. “Acusan a Romero por peculado electoral”. 22 de octubre de 2002.

<http://www.reforma.com/ParseoCoberturas/printpage.asp?pagetoprint=../nacional/articulo...>

<sup>229</sup> Órgano legislativo encargado de determinar el desafuero de los legisladores.



## Las bases institucionales de la democracia electoral en México

---

desafuero.<sup>230</sup> Estos entregaron cerca de 4500 pruebas de descargo,<sup>231</sup> además solicitaron a la Sección Instructora llamar como testigos de descargo en el juicio de procedencia que enfrentan a 93 personas, de entre las que se destacan:

Francisco Barrio	Titular de la SECODAM
Francisco Labastida Ochoa	Ex candidato a la presidencia de la República por el PRI
Beatriz Paredes	Presidenta de Mesa Directiva de la Cámara de Diputados
Manuel Bartlet	Senador
Santiago Levy Algazi	Director del IMSS
Miguel de la Madrid	Ex presidente de la República
Raúl Muñoz Leos	Director de PEMEX
Rogelio Montemayor Seguy	Ex Director de PEMEX
Rodolfo Echeverría	Presidente de la Fundación Colisio del PRI
Luis Téllez	Ex Secretario de Energía
Cesar Nava	Abogado de PEMEX
Melitón Cázares	Testigo protegido por la PGR
Alfonso Veraza	Testigo protegido por la PGR
Andrés Heredia	Testigo protegido por la PGR

En la última semana de noviembre del 2002, el décimo tribunal colegiado en materia penal, concedió un amparo a Rogelio Montemayor Seguy, que hasta esa fecha se encontraba en EUA, enfrentando un proceso de extradición a México, con este hecho, la UEDO quedó sin competencia para conducir la investigación del pemexgate.

---

<sup>230</sup> Notimex. “Vence mañana plazo para involucrados en Pemexgate”. El Universal martes 26 de noviembre de 2002.

<sup>231</sup> Jorge Teheran y Sergio Javier Jimenez. “Petroleros solicitan que declare Labastida” El Universal jueves 28 de noviembre 2002. p. 12

Por lo tanto, todos los implicados en este escándalo en el gremio petrolero, no pueden ser perseguidos como organización criminal, sino como delincuentes electorales.

Con la obtención del amparo, Montemayor pudo acceder por medio de sus abogados al expediente del *pemexgate*, además de que sus pruebas presentadas, fueron aceptadas para su defensa. Así mismo, a su regreso a México y tras garantizar el pago de la fianza, pudo llevar el proceso en libertad.<sup>232</sup>

***La triangulación del dinero..*** La Secretaría de Hacienda, aprobó el aumento del gasto de Petróleos Mexicanos en el año 2000, el 8 de junio, desde la paraestatal se destinó el dinero al sindicato petrolero, que lo necesitaba para saldar deudas, parte del monto recibido por el sindicato fue a un banco europeo y de este a uno en Houston (Texas en EUA) y finalmente llegó al PRI.

El dinero fue utilizado por el partido político para simular rifas de millones de pesos, (sorteo: “milenio millonario”) en donde los ganadores fueron las esposas de seis funcionarios del comité de finanzas del PRI. Tales sorteos fueron avalados por la dirección de juegos y sorteos de la Secretaría de Gobernación.

Por su parte, el Instituto Federal Electoral, por medio de la Comisión de Fiscalización, detectó indicios que fueron considerados como faltas a la

---

<sup>232</sup> Francisco Gómez. “Gana Montemayor batalla contra PGR” *El Universal* . jueves 28 de noviembre de 2002.

Ley,<sup>233</sup> así que alistó los argumentos jurídicos contra el PRI, por lo tanto en la sesión del viernes 14 de marzo de 2003, el Consejo General de IFE con 8 votos a favor y una abstención aprobó una sanción a este partido por mil millones<sup>234</sup> de pesos, pero no fue una suma que se le retiró de la cantidad asignada para la contienda electoral del 2003, sino del dinero que recibió cada mes como “gasto ordinario”, esta medida fue tomada según el IFE, para darle equidad a la competencia entre partidos políticos en el proceso electoral federal.<sup>235</sup>

### Financiamiento irregular

El financiamiento irregular siempre ha existido en los partidos políticos, y el caso mexicano es un ejemplo muy claro en este sentido, los dos casos que acabamos de observar, son quizá los más interesantes, y parte de su importancia radica en que son parte del proceso electoral federal más vigilado que ha habido, para el que supuestamente se hizo un despliegue de todas las herramientas posibles para garantizar su transparencia y legitimidad.

---

<sup>233</sup> Los indicios son: aportación de dinero de empresas públicas y violación a los topes de gastos de campaña y aportaciones privadas.

Jorge Teherán y Jorge Herrera. “Emplazará IFE al PRI” El Universal Martes 26 de noviembre de 2002.

<sup>234</sup> Jorge Herrera y Sergio Jiménez. “Ahora va el IFE por los Amigos de Fox” El Universal 15 de marzo de 2003.

<sup>235</sup> Carina García . “Confirman multa al PRI, pero la libra este año” Crónica 12 de marzo de 2003.

Pero el financiamiento de la contienda electoral es un asunto político y no técnico (aspecto del que se encarga el Instituto Federal Electoral) aseveró el ex consejero Presidente del IFE, José Woldenberg, además consideró que las finanzas de los partidos, son un tema irresuelto; un problema de estructura de las naciones democráticas,<sup>236</sup> lo que nos hace pensar que no habrá solución a este problema, y es que las leyes (aunque muy amplias) pueden carecer de elementos que cubran toda la variedad de formas para allegarse de recursos por parte de los partidos. No obstante, "... la financiación de los partidos políticos es uno de los problemas centrales que la teoría de la democracia debe afrontar en la actualidad",<sup>237</sup> así lo considera Jorge F. Malem Seña, que además observa que los partidos para cubrir su erogaciones, recurren a los fondos públicos y privados, y es con estos últimos cuando pueden producirse prácticas de corrupción<sup>238</sup> y de violación a las instituciones.

Malem Seña señala dos tipos de financiación ilícita: la financiación irregular e ilegal y la financiación corrupta.

---

<sup>236</sup> José Woldenberg. "Contienda electoral: El financiamiento como reto para la democracia" Boletín Internacional Elección es MÉXICO. Número 5, Noviembre 2001- Abril 2002  
[http://www.ife.org.mx/wwwcai/elemex5bol\\_elec5.htm](http://www.ife.org.mx/wwwcai/elemex5bol_elec5.htm)

<sup>237</sup> Jorge F. Malem Seña. "La financiación de los partidos políticos y la corrupción: una aproximación conceptual" Boletín Internacional Elección es MÉXICO. Número 5, Noviembre 2001- Abril 2002  
[http://www.ife.org.mx/wwwcai/elemex5bol\\_elec5.htm](http://www.ife.org.mx/wwwcai/elemex5bol_elec5.htm)

El autor es profesor titular de Filosofía del Derecho, en la Universidad Pompeu de Fabra de Barcelona España

<sup>238</sup> El financiamiento público, prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento. Art. 49 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE.

"...el financiamiento público más que sustitutivo del privado, ha funcionado como aditamento del mismo". Daniel Zovatto. "Dinero y política en América Latina" Boletín Internacional Elección es MÉXICO. Número 5, Noviembre 2001- Abril 2002 El autor es ejecutivo senior del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

La primera de estas contempla dos ramas; por un lado, la financiación irregular, que consiste en que los partidos utilizan los recovecos legales para obtener fondos no delimitados por el sistema jurídico, lo que podría hacer suponer que el endurecimiento de leyes eliminaría el financiamiento irregular, pero siempre habrá manera de realizar estas prácticas. La otra rama, es la financiación ilegal, que consiste en la realización de acciones que contravienen los topes en el monto de una donación, como distraer fondos destinados para algo permitido a alguna otra actividad ilícita, como sobornos.

La financiación corrupta, se da si las autoridades de un partido o sus representantes se comprometen a influir de alguna manera en las decisiones de gobierno (si obtiene la victoria electoral) a cambio de recibir fondos económicos.

Este mismo autor también señala que hay relaciones entre la financiación irregular, ilegal y corrupta. Los actos ilegales y de financiación corrupta se asemejan, además deben ser realizados en secreto, son ocultados al público. Los actos irregulares a diferencia de los dos anteriores, pueden aparentar ser legales, ya que pueden ser efectuados públicamente, además carecen de sanción jurídica.

Los actos de financiación irregular, así como los de financiación legal, casi siempre son planeados y ejecutados por las propias estructuras partidistas de recaudación de fondos, pero los fondos corruptos, se consiguen a través de la participación de estructuras diferentes a las legales.

El ingenio utilizado por los partidos para tener recursos y colocarse por sobre las normas, puede llevar al régimen electoral a una crisis que de al traste con los sistemas democráticos.

“... Los asuntos del financiamiento de los partidos han sido motivo de inestabilidad y crisis en muchas democracias del mundo: gobiernos enterrados por escándalos que los implican en operaciones financieras delictivas, ex-presidentes o primeros ministros que pelean por eludir la acción de la justicia, partidos al borde de la desaparición y sistemas políticos enteros precipitados por causa de ilícitos financieros”.<sup>239</sup>

### Efectos sobre el IFE

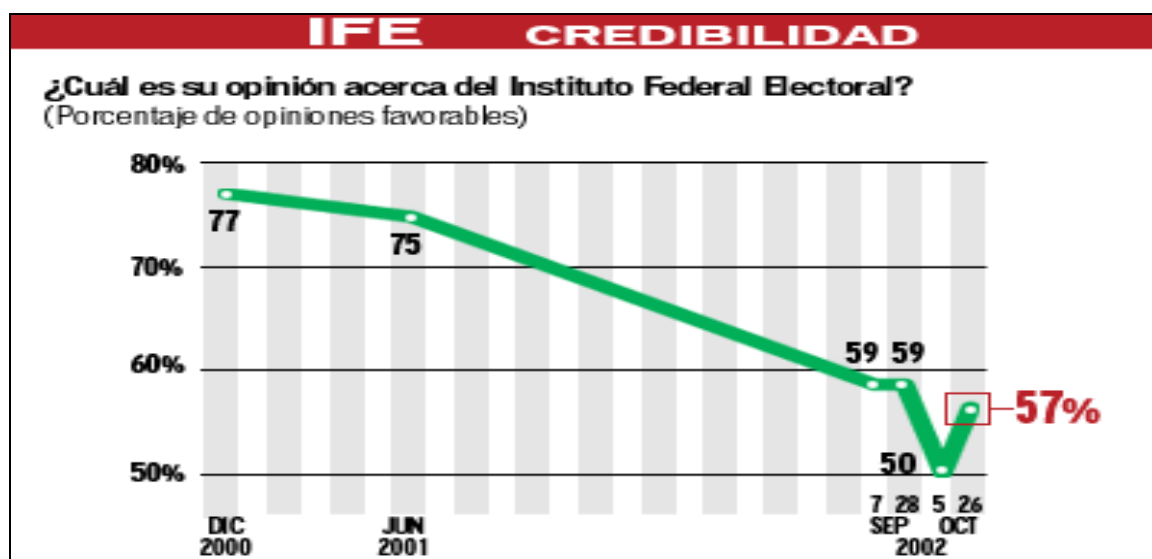
El diario reforma, dio a conocer el sábado 8 de noviembre de 2002, los resultados sobre una encuesta que el grupo reforma había estado realizando entre diciembre del 2000 hasta octubre del 2002 acerca de la percepción del IFE. Según la muestra del grupo reforma, en diciembre del 2000 (cuando se suscitaba el cambio de gobierno), el IFE había alcanzado hasta un 77% de opiniones a su favor, en octubre del 2002 ese porcentaje disminuyó hasta un 57%, es decir ha sufrido una pérdida de 20 puntos porcentuales, pero no es todo, en septiembre del mismo año el porcentaje cayó hasta 50 puntos.<sup>240</sup>

---

<sup>239</sup> José Woldemberg. “Contienda electoral: El financiamiento como reto para la democracia” *Op. Cit.*

<sup>240</sup> Alejandro Moreno. “IFE: un pilar con grietas”. *Reforma* 09 de noviembre de 2002 <http://www.reformra.com/encuestas/articulo/243456/default.htm>

La metodología utilizada por el grupo reforma, fue la siguiente: Serie de encuestas nacionales telefónicas realizadas a 850 entrevistados cada mes en las 32 entidades federativas de la República. Margen de error: +/- 3.5%. Nivel de confianza: 95%.



Fuente: Reforma 9 nov. 2002

Entre los datos que aporta el análisis hecho por “Reforma”, uno muy interesante es que las pérdidas de popularidad más significativas se dio en el electorado masculino, entre quienes tienen 30 y 49 años, y entre aquellos con mayor escolaridad, es decir (se señala en el artículo) en aquellos que son políticamente activos.

<b>IFE CREDIBILIDAD</b>			
¿Cuál es su opinión acerca del Instituto Federal Electoral? (Porcentaje de opiniones favorables)			
	DIC 2000	OCT 26, 2002	VARIACIÓN
<b>SEXO</b>			
Hombre	80%	57%	↓ -23
Mujer	75	57	↓ -18
<b>EDAD</b>			
18-29	84%	67%	↓ -17
30-49	78	52	↓ -26
50 o más	48	48	↓ -16

Fuente: Reforma 9 nov. 2002

También se plantean varias hipótesis que podrían explicar la razón del por qué de ese deterioro. Una de ellas explica que las instituciones mexicanas cayeron de manera conjunta, otra indica que como no hay elecciones, la opinión pública pierde de vista al Instituto electoral, y se fortalece, es que aun con todo y que las opiniones favorables han disminuido, las desfavorables no han crecido al mismo ritmo, lo que si ha incrementado es el porcentaje de respuestas “sin opinión” o “no sabe” (entre 22 y 33%), es decir, no es rechazo sino indiferencia.

Otra hipótesis señala que hay menos confianza ciudadana en el IFE en cuanto a la investigación de los “Amigos de Fox”.

Otra explicación, podría ser que la ciudadanía no ha recibido muy bien el hecho de que el IFE haya otorgado el registro a nuevos partidos. Para el mes de agosto el Consejo General del IFE decidió acerca de las sanciones a los partidos políticos por invertir recursos públicos en acciones bursátiles, pero la sanción fue mínima, ya que el instituto sólo los amonesto públicamente.

Por otra parte, la mayoría de los encuestados vio mal, que el IFE asignara a los partidos políticos, \$5 650 000 000, es decir 45% más de lo recibido por estas organizaciones políticas en el 2000.

La razón del actual deterioro de la imagen del IFE, puede ser cualquiera de las planteadas en el análisis del Grupo Reforma , o bien ser la suma de ellas, pero lo que queda claro, es que la percepción ante la ciudadanía, de que desempeñó



un buen papel en el año 2000, antes, durante y después de las elecciones federales no se ha mantenido, y en buena medida, la razón de tal deterioro ha sido provocado por los obstáculos que representan el “*pemexgate*” y los “*amigos de Fox*”.

Algunos estudiosos del desarrollo electoral en México como José Woldenberg (anterior Consejero Presidente del IFE), Ricardo Becerra, Pedro Salazar, Luis Emilio Jiménez Cacho, Ciro Murayama y Fabrice Salamanca,<sup>241</sup> aseveran que en el año 2000, si el resultado hubiera sido otro, y cualquier partido hubiera obtenido la victoria, el vencedor tendría la misma legitimidad, como la de Vicente Fox. Para ellos, sí Francisco Labastida Ochoa hubiera ganado las elecciones presidenciales, la ciudadanía hubiera estado satisfecha.

En lo personal difiero con esta postura, si el ganador de la contienda electoral del 2000, hubiese sido el abanderado del PRI, con seguridad la mayor parte de los electores hubieran considerado que el resultado era un fraude electoral, aun con que “el sistema no se hubiera caído”, con que se hubieran contado todos los votos, aún y con que los medios de comunicación hubiesen difundido la gran civilidad alcanzada, el resultado difícilmente sería asimilado, y es que el largo historial de irregularidades que ha acompañado a los procesos electorales en nuestro país, generó una fuerte desconfianza en las instituciones (leyes) electorales. Por otro lado, la imagen del Revolucionario Institucional, para mucha gente se convirtió en sinónimo de corrupción y malos manejos, esto no quiere decir que la imagen de los demás partidos este

---

<sup>241</sup> Autores de libro y artículos como los siguientes:

Libro: La mecánica del cambio político en México, de Becerra, Salazar y Woldenberg.

Artículo: Las condiciones de la gobernabilidad de Becerra Jiménez y Murayama.

Artículo: El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral en las elecciones de 2000, de Murayama y Salamanca.

limpia y represente honestidad y transparencia, la diferencia está en que en ningún momento de la historia del régimen presidencial posrevolucionario, el poder estuvo en manos de algún partido distinto, eran ya 71 años consecutivos en que el PRI, se ubicara en el gobierno, de manera tal que los electores que votaron por Vicente Fox para Presidente estaban ansiosos de ver un cambio y no precisamente que este personaje les significara la mejor opción ante su entelequia vieron en él la posibilidad real de ver materializados los deseos de un cambio, si Fox les hubiese representado la mejor carta, todos los símbolos a su alrededor hubieran gozado de la misma popularidad que él, muestra de esta afirmación, es que los lectores no votaron de manera arrolladora por el Partido Acción Nacional en los otros puestos de elección popular, “la diversa y diferenciada votación produjo un Congreso sin mayoría absoluta: un millón 457 mil 956 votantes foxistas sufragaron por un partido distinto a la coalición Alianza por el Cambio en la Cámara de Senadores y un millón 776 mil 68 ciudadanos variaron su voto para la Cámara de Diputados. Si quienes votaron por Fox , lo hubieran hecho en bloque, entonces este y su coalición (PAN-PVEM) hubieran alcanzado una mayoría en el Congreso de la Unión”.<sup>242</sup>

La credibilidad en el IFE disminuyó, (como lo demuestra el sondeo hecho por el grupo Reforma), y su imagen se ha deteriorado paulatinamente pues continuaron apareciendo factores que han propiciado esta situación, como es el caso de la posible venta del padrón electoral a una empresa estadounidense<sup>243</sup> que a su vez la pudo haber vendido a su gobierno

---

<sup>242</sup> Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldemberg. La mecánica del cambio político en México. *Op. Cit.* .533

<sup>243</sup> La empresa Choise Point, recaba y vende información y datos personales de millones de ciudadanos de diversas nacionalidades a empresas y gobierno norteamericanos. El gobierno de Estados Unidos no puede recolectar información personal de los ciudadanos, según su legislación, pero sí puede contratar los servicios de una empresa que acopia fichas de inteligencia. Jim Cason y David Brooks “Choise Point la hace de Big Brther para Washington” La Jornada 21 de abril de 2003. (Nunca se confirmó).

proporcionando información de 60 millones de ciudadanos mexicanos, así como de otros países de América Latina. Jacqueline Peschard,<sup>244</sup> indicó que se estaba investigando al personal de partidos políticos y órganos electorales estatales, debido a que en promedio 4 mil personas tenían acceso al padrón.<sup>245</sup>

Bien se sabe que el déficit de credibilidad hacía la limpieza electoral es el resultado de la relativa eficiencia de las instituciones, también se involucran otras variables cuyo origen data de los años de hegemonía priísta, cuando no se dudaba quién vencería en los procesos electorales porque el PRI “ganaba a como diera lugar”. Está en la memoria colectiva, sucesos fraudulentos y manipuleo que se dieron mediante la polarización del voto. Ahora que se sabe y se tiene avanzadas certezas de las irregularidades presuntamente la permanencia de la impunidad, a lo que la sociedad misma, por su disminuida capacidad de asombro y por su contexto cultural en la política, lo ve como resultado histórico de un proceso en el que sí el gobierno, hasta ahora, no ha desarticulado las estructuras sobre las que gobernó el PRI, mucho menos se eliminarán *de facto* las viejas irregularidades electorales.

Con estos hechos se está disminuyendo el impacto de las reformas institucionales y de los hechos que ya empezaban a modificar el contexto cultural de esas tradiciones fraudulentas. Sí no se frenan, los voluntarismos de elite social estarán amenazando los tejidos institucionales, y por “decretos” no escritos, al margen de la Ley, se convertirán en factores no controlables cuyos resultados agudizarán la tensión existente entre las fuerzas políticas y

---

<sup>244</sup> Ex Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral.

<sup>245</sup> Verónica Alcántara. “Investigan a poseedores del padrón electoral: IFE” El Universal 29 de abril de 2003.

provocarán el desencanto de ciudadanos cuya postura hoy avanza hacia otras formas de organización a la distancia y al margen del sistema electoral.<sup>246</sup>

---

<sup>246</sup> Como es el caso de los municipios organizados con base en sus usos y costumbres, mejor conocidos como “autónomos” y otros de rebeldía institucional como el caso de San Salvador Atenco en el estado de México.

## **CONCLUSIÓN**

Es claro que las instituciones, son las leyes, normas y reglamentos que sostienen las actividades de la sociedad, pero no sólo de esta, sino de las actividades que realizan los tres Poderes de la Unión, por medio de sus órganos.

En este sentido, podríamos caer en una confusión, porque afirmar que todas las actividades se rigen bajo las leyes, podría hacer pensar que los actos de corrupción, también están regulados por estas; la confusión radica en que, al

saludo de mano, actuar cortésmente, o darle alguna retribución a alguien por hacer su trabajo como si fuera un favor o saltarse los procedimientos, son actos con los que convivimos todos los días, y ya forman parte de lo cotidiano, (al menos en México), por lo tanto se les llega a denominar como “instituciones informales”, así que entrampados en este juego. Consideramos la existencia de instituciones formales, tomando como tales a lo que es correcto, según las leyes; y a las instituciones informales, aquellos actos que realizamos bajo la premisa de que son “las leyes no escritas”, es decir, es lo acostumbrado y lo que todos hacen.

Por otro lado, en ocasiones lo afirmado por algún personaje conocido va generando una opinión en la gente sobre las cosas que acontecen a su alrededor, y el constante interés en saber la opinión de tal o cual persona, hace considerar al personaje en cuestión como una institución.

El simplismo con que se aborda, bajo el “sentido común” el tema de las instituciones, y lo que estas implican, genera un mar de términos que cada quien interpreta de la manera que más le conviene, provocando un uso indiscriminado y no preciso de esta corriente teórica, reduciéndola a sólo formar parte del discurso empírico de quienes mencionan palabras como: la institucionalización, las instituciones, el institucionalismo o tal o cual cosa es institucional. Nuestra capacidad perceptiva es un producto social, en ese tenor, es una herencia cultural incierta que nos induce a hablar sin analizar cualquier representación material de la práctica cotidiana. Utilizamos el término de institución de la manera vulgar como es el manejo en la televisión, en particular se expresa como la condensación de lo visto y oído para una sociedad “futbolizada” y “telenovelera” que condiciona nuestros mecanismos

de reconstrucción de algún concepto, no sólo de lo que se entiende por institución. Lo cual le damos sentido de validez porque “la mayoría tiene la razón” tratándose de una opinión múltiple haya sido expresado – falsamente – por un locutor merolico. Participar del sentido común en estos casos nos lleva al error de la concepción por la simple explicación de que no se trata de estar acorde con la “razón” colectiva de confundir las cosas en el pensamiento ordinario.

Es importante dejar en claro que las **instituciones**, son las leyes, que regulan todo tipo de intercambio, ya sea entre individuos, o entre estos y el Estado, etcétera, las instituciones están escritas, y son para todos, de esta manera quien desea contar con el apoyo institucional, debe conocer las normas.

Las instituciones son por ejemplo, los artículos constitucionales, los códigos como el penal, o los reglamentos como el de tránsito, así que “las leyes no escritas”, es decir “las instituciones informales” son virtuales entendimientos bajo códigos basados en el intercambio de beneficios al margen de la norma, ni siquiera existen, no se les puede dar esa categoría, porque no están contempladas en ninguna parte, no son más que simples costumbres, y aunque bien es cierto que estas pueden elevarse a rango de Ley, no se hace, porque muchas veces son costumbres que atacan la moral pública por tratarse de actos inconfesables o de injusticia y corrupción, muchos de estos acuerdos necesitan de consenso por parte de quienes aprueban las leyes (el Poder Legislativo), lo que significa que las costumbres tendrían que ser una necesidad imperiosa para todos o para una gran mayoría,<sup>247</sup> pero algunas de

---

<sup>247</sup> Al menos aparentemente. Las necesidades que exige la mayoría pueden ser cuestionables y es que la población puede ser influenciada para solicitar algo sin darse cuenta que sólo unos pocos obtienen beneficios;

las costumbres jamás podrían formar parte de las instituciones, y es que regular la corrupción, por ejemplo es algo inaceptable, además de que contraviene a la teoría institucional, siendo que esta promueve el apego a la legalidad, en otras palabras, aboga por la consolidación de un imperio de la Ley.

Las instituciones, son la respuesta a las deficiencias que deja la elección racional o “*rational choise*”, como la actitud de algunos individuos por satisfacer sus intereses económicos, sin considerar las consecuencias que ello conlleva, pero no sólo en el aspecto económico sino también en el social y el político.

Otras de las deficiencias del rational choise, se ubican en la libre competencia y el intercambio entre partes: y es que, durante su realización, las partes pueden quedar inconformes, porque la buena voluntad de los individuos no es suficiente, debido a que puede ser alterada fácilmente, y al quedar de lado surgen fricciones y problemas, de esta manera existe la necesidad de normar todas las actividades, es decir, es menester una instancia que esté por encima de todos, que arbitre las diversas actividades, una norma, UNA INSTITUCIÓN, que le de a cada quien lo justo,<sup>248</sup> pero que esto sea así, implica un compromiso de todas las partes de acatar lo dictado por la ley. Pero que los interesados cumplan cabalmente lo dictado por la institución, conlleva otras necesidades.

---

Ralph Miliband observa que los círculos de negocios hacen sus demandas buscando el apoyo de la población convenciéndola de que tales demandas velan por sus intereses.

<sup>248</sup> Aunque la Ley nunca es justa para todos.



La norma no puede cumplirse por sí sola, esta a su vez necesita de organizaciones que la administren. Necesita de todo el aparato público para hacerse cumplir. La Ley en sí misma resulta inoperante, tiene que ser respaldada por la acción gubernamental y estatal. Aquí surge otra exigencia; la de garantizar que los individuos encargados de estas instancias cumplan su labor con estricto apego a la Ley, y no la utilicen como instrumento para beneficiarse a sí mismos. Los encargados de los organismos son susceptibles de corromperse, así que la integridad, en su actuación es indispensable; en este sentido, México ha carecido de servidores públicos comprometidos con su labor, por lo que la percepción de la ciudadanía, acerca de las autoridades, es de desconfianza y recelo.

La historia mexicana esta llena de abusos de autoridad y quejas ciudadanas sin respuesta, por lo tanto la confianza en las instituciones también ha sido mermada, lo que ha llevado en algunos casos, a la gente a pasar sobre ellas, y hacer justicia por sí misma, como sucedió el día jueves 5 de diciembre de 2002, en que tres delincuentes que robaron un taxi fueron linchados por los habitantes de un pueblo al sur de la ciudad de México.<sup>249</sup> Hay más ejemplos en que se ha abusado de las jerarquías al margen de las instituciones. Un buen ejemplo es la institución presidencial allá en los años treinta, cuando el Presidente Cárdenas obliga, fuera de la ley al exilio a Calles y Morones sin que en ningún lugar de la Constitución legitimara ese acto de abuso de autoridad; lo mismo sucedió a José Vasconcelos cuando sintió que su libertad o su vida corrían peligro después del proceso electoral de 1929; y que decir de los asesinatos, exilio y reclusión de disidentes de conciencia. Este tipo de actitud, no esta justificada, por el contrario contraviene a las instituciones.

---

<sup>249</sup> Alejandro Almazán y Raúl García. "Linchan a tres en Milpa Alta" El Universal 06 de diciembre de 2002

La falta de compromiso, para aplicar las leyes y las deficiencias de estas, han provocado en México, un sinnúmero de obstáculos para la institucionalización, quedando el “estado de derecho” rezagado.

Un modelo teórico, puede tener deficiencias; así, la elección racional “rational choise” deja sin solución las grandes diferencias que aparecen tras el libre intercambio, ya que parte, del supuesto de que todos están en igualdad de condiciones; la teoría institucional entonces, se encarga de poner a todos dentro de la ley, protegiendo los intereses de todos, en este modelo se contempla que la igualdad de condiciones no es real, “sino virtual” es decir, se sabe que algunos tienen ventajas sobre otros. Pero la teoría institucional tiene sus deficiencias precisamente en este punto, y es que las diferencias permiten a los más favorecidos contar con instrumentos (como la información) que entre otros aspectos, les dan la oportunidad de anticiparse a la Ley, así que quedan dos soluciones a este problema.

Por un lado, que aquellos con mayores ventajas, actúen éticamente, y no utilicen su poder para beneficiarse sólo ellos, además de que pueden compartir los instrumentos con los que cuentan y beneficiar a otros. Pero esta solución no es más que una buena intención.

La otra salida, lleva a un ciclo, que además puede saturarse. Aquí la explicación. El intercambio entre partes, puede causar que algunos abusen de otros, esta situación da por resultado la creación de normas que impidan tal situación. Bajo el régimen de cierta reglamentación, algunos realizan actividades que las leyes dejaron de lado, o en las que estas son poco claras,

en otras palabras, su actuar puede carecer de legitimidad, pero están dentro de la Ley, al observar las deficiencias las normas pueden ser modificadas y hasta sustituidas, con el objeto de colocar lo irregular dentro de los reglamentos, pero surge nuevamente el problema, porque sí las leyes impiden que una actividad que genera grandes beneficios se acote demasiado, quienes la realizan, siempre buscarán la manera de recorrer el camino necesario a través de los recovecos legales para alcanzar su objetivo.<sup>250</sup> En este sentido, nuevamente la institución puede cambiar para impedir tal situación, llevando a un ciclo, en donde unos intentan estar por sobre las instituciones, y a su vez, estas aumentarán conforme la necesidad lo exija, creando así su rigidez, complejidad y difícil aplicación.

Ninguna de las dos soluciones parece serlo, así que no queda muy claro el panorama de la teoría institucional, pero toda creación humana es falible. Sin embargo, esto puede traducirse en que, las deficiencias han de ser el acicate para un nuevo modelo.

La propuesta institucional en México, en materia electoral, es muy amplia en dos sentidos, por un lado, el periodo por el que ha atravesado es muy largo. Tomando como referencia la reforma de 1977 a la de 1996, hay una diferencia de casi 20 años; el otro sentido y relacionado con este lapso de tiempo, implica una serie de cambios en las leyes que paulatinamente fueron contemplando más aspectos.

---

<sup>250</sup> Y tal parece que la solución no es tanta mediante modificación relativa de leyes sino de conducta humana grupal que histórica y culturalmente intenta por todos los medios transgredir o mal interpretar la ley.

La celebración de elecciones en nuestro país, durante el periodo posrevolucionario, estuvo respaldada por instituciones que contemplaban pocos aspectos a regular, como la integración de las casillas el día de la elección. Conforme fue creciendo la población y sus necesidades, también se incrementó la necesidad de generar nuevos espacios políticos, así que el gobierno, proveniente de un partido hegemónico, se encargó de llenarlos y simular que se tomaba en cuenta las diversas corrientes políticas

El reparto de los espacios políticos, fue generando pugnas por obtenerlos, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX y es que, solo los ocupaban representantes del partido de la revolución institucionalizada, sin permitir entrar a ningún otro actor político, generando así una crisis de legitimidad del régimen político. La crisis se disparó cuando en 1976, la contienda electoral contó con un único candidato a la Presidencia de la República, José López Portillo, la crisis dio como respuesta el inicio de un largo proceso de cambio. La institución electoral experimentó a partir de entonces una mayor transformación.

La observación de los cambios institucionales a través del tiempo, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta hasta la actualidad, permite aseverar que el régimen electoral mexicano está dentro de una transición, que aun no ha terminado (como lo aseguran algunos autores como José Woldenberg), y es que el gobierno que presidió Vicente Fox, no fue la gran conclusión del esfuerzo institucional en materia electoral, es sólo una parte, representa una alternancia, es decir el simple cambio de un partido a otro en el poder político, la transición en cambio, es la consolidación del régimen democrático en un país, entonces es menester un lapso de tiempo en el que la

alternancia en el poder vaya de un partido a otro sin alteraciones sociales, ¿Cómo afirmar que ya concluyó la transición, si sólo se ha dado una alternancia?

Para afirmar que la transición ya es un hecho, deben transcurrir acontecimientos políticos que fortalezcan la institución electoral, como el que los resultados tras las diversas elecciones carezcan de imputaciones a corto y largo plazo, que los actores participantes en las contiendas acaten las reglas y no haya lugar a dudas de que así lo hicieron.

Samuel Huntington, afirmó en su libro “La tercera ola”, que México, forma parte de los países democratizados, pero este autor norteamericano se contradice a sí mismo, ya que en este mismo libro, afirma que el proceso de democratización es complejo y prolongado, que necesita avanzar desde el final del régimen no democrático, la inauguración del democrático y luego, la consolidación de este sistema. Nuestro país, está en las etapas del nacimiento y de la interminable consolidación por lo difuso e incierto de los acontecimientos sobre las imputaciones electorales que se han dado posteriormente a los últimos procesos electorales.

Huntington considera que las democracias operan por medio de elecciones, afirma que estas son la vida de la democracia, así como la muerte de los regímenes autoritarios,<sup>251</sup> considera (contrario a lo que afirman otros autores), a México como un sistema democrático a partir de que el PRI ganó las elecciones presidenciales de 1988 con un mínimo margen y perdió la

---

<sup>251</sup> Samuel Huntington. La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX. Paidós. pp. 162

gubernatura de Baja California Norte en 1989.<sup>252</sup> La gran alternancia se suscitó en el año 2000, el libro de Huntington fue publicado en 1994, y no habla de la contienda electoral de ese año, ¿cómo es posible entonces que los resultados de 88 y 89 le hayan parecido suficientes para afirmar que México ya era un país democrático? Sí los resultados del 2000, hubieran favorecido al PRI, entraría en mayor contradicción porque este partido político representa a un sistema autoritario según los propios términos de este autor, los sistemas no democráticos entran en esta categoría.<sup>253</sup>

La transición aún no concluye, las exigencias de la democracia se han ido colocando en la estructura institucional en México, pero sólo en materia electoral.

La teoría democrática en su aspecto electoral, (según la percepción de los cuatro estudiosos de la democracia elegidos en este trabajo) se ha ido institucionalizando, es decir se le ha ido dando un formato a la democracia en México a través del articulado de la Ley en materia electoral. En última instancia podemos observar (tercer capítulo) cómo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contempla y regula aspectos necesarios para que exista democracia electoral, como es el caso de la representación y los partidos políticos, pero hay elementos democráticos no regulados por el COFIPE, ¿por qué?

La tendencia observada en los cambios institucionales en materia electoral, ha sido la de ir incluyendo las exigencias de la democracia electoral, pero entre

---

<sup>252</sup> *Ídem.* p.35

<sup>253</sup> *Ídem.* p. 25

tales transformaciones, no están algunas como el que la sociedad cuente con una educación y una economía satisfactorias. Estas necesidades, no son competencia de la institución electoral, sino del Estado a través del gobierno, recordemos nuevamente que este análisis observa la democracia electoral y no toda la teoría democrática.

El difícil trayecto democrático fue haciendo de esta institución un fuerte apoyo para legitimar las elecciones y acompañándola el IFE como organización administradora de esta institución, hasta antes de conocer y en proceso los escándalos de “Amigos de Fox” y el desvío de los dineros de PEMEX había gozado de la confianza de la ciudadanía, y es que el desempeño que tuvo, sobre todo durante la contienda electoral del año de 1997 y relativamente de 2000, le permitió colocarse ante la percepción ciudadana como un símbolo de transparencia, y honestidad. Ello significa que esta instancia se ha visto fortalecida, trasladando la lucha política a nuevos espacios, es decir para los partidos políticos las decisiones que toma el Consejo General del IFE en materia electoral determina las estrategias a seguir para obtener poder político, de manera tal que luchan por conseguir el mejor resultado posible, bajo los lineamientos institucionales a través de las determinaciones del Consejo General del Instituto Electoral.

Hay que recordar que este Consejo, está integrado por 21 miembros, de los cuales, las decisiones recaen en 9, que tienen derecho a voz y voto, uno de estos es el Consejero Presidente, los 8 restantes son los Consejeros Electorales; estos 9 miembros del Consejo General son propuestos por cada uno de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y elegidos por el voto de las dos terceras partes de la propia Cámara. Esta forma de designación

refleja que la llamada “ciudadanización” del órgano electoral, no significa precisamente, que los partidos políticos quedan fuera del mismo; razón por la que en ningún momento se habla de este término durante este estudio, hasta aquí, ya que no comparto el significado del mismo, para autores como Andreas Schedler, la “ciudadanización”, significa la mayor intervención de integrantes de la sociedad civil, independientes de los partidos políticos, individuos *apartidistas*.<sup>254</sup>

Cuando la Secretaría de Gobernación estaba a cargo del organismo electoral, era evidente que la lucha política residía en las instancias gubernamentales, pero el rol que actualmente juega el IFE, lo convierte en una especie de metapoder, que supervisa al poder mismo.

El papel del Instituto Federal Electoral durante el periodo electoral del 2000, fue bueno, según la percepción ciudadana, sin embargo en la actualidad, la imagen del IFE no continúa siendo la misma, ha ido en deterioro y es que primero los rumores y después ya las investigaciones acerca del financiamiento irregular de las campañas de Fox y Labastida han golpeado la transparencia de las consideradas elecciones más vigiladas. Las investigaciones de ambos casos no han concluido, sin embargo si dejan ver que en la institución electoral (COFIPE), hay elementos que intervienen en la democratización de México que faltan por contemplar para evitar este tipo de sucesos.

---

<sup>254</sup> Andreas Schedler. “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del IFE” Política y Gobierno vol. VII, núm. 2, CIDE



A raíz de tanta trapacería legada del siglo XX, en materia electoral, las prácticas fraudulentas y de inequidad, hacen que la ley se vaya configurando sobre la complejidad para controlar a los actores políticos. Ello, hace pensar que el rol del Instituto Federal Electoral debe ser más extenso, lo que significa que la institución electoral contemplaría y regularía más aspectos, para ampliar la vida democrática, como eliminar las prácticas de compra y coacción de del voto, el desvío de fondos públicos, así como la utilización de recursos ilícitos en las campañas electorales, poner candados a las descalificaciones, reglamentar más el acceso a los medios de comunicación, en este sentido el COFIPE regula el acceso y difusión partidista en radio y televisión pero no así con medios como internet.

También puede haber cambios en cuanto a las coaliciones entre partidos, podría analizarse también la posibilidad de adoptar nuevas formas de escrutinio como la segunda vuelta, podrían reevaluarse los requisitos para la formación de nuevos partidos, podría evaluarse también la reelección de integrantes del Poder Legislativo para el periodo inmediato, pero esto podría acarrear la eternización de los representantes más significativos de cada organización política en un puesto de este tipo,<sup>255</sup> o podría caber en la institución electoral (COFIPE) la regulación de las precampañas al interior de los partidos; regular la votación de cada partido, sobre todo cuando se suman a una coalición y aquellos que no alcanzan el mínimo de porcentaje (2%) para su supervivencia garantizar su permanencia, y representatividad en el Congreso y su manutención a través de las prerrogativas que le garantiza la institución electoral, quizá sin merecerlo. Podría este trabajo analizar estas propuestas y ofrecer una forma de aplicarlas, pero se alejaría de su objetivo

---

<sup>255</sup> Como Diego Fernández de Cevallos por el PAN, o Manuel Bartlett por el PRI

original que es observar y analizar el proceso de institucionalización de la democracia electoral, sin embargo y haciendo una excepción, en lo tocante a las precampañas, yo propondría eliminarlas de manera pública; solo permitiéndolas al interior de los partidos y sus instalaciones, incluso permitiéndoles el uso de auditorios durante las horas que duren sus eventos, evitando así la *basura* electoral,<sup>256</sup> ahorrando recursos y lo más importante impidiendo el bombardeo electoral a la ciudadanía antes de lo previsto.

---

<sup>256</sup> Gallardetes con imágenes de personajes y emblemas partidistas en mobiliario urbano, como postes y puentes, pancartas, carteles, espectaculares, volantes y otro tipo de propaganda electoral, que tras las elecciones queda olvidada y estorbando en las calles.

## POST ESCRIPTUM

Las elecciones del año 2000 marcaron un nuevo y particular capítulo en la historia electoral mexicana, y no sólo por ser las primeras en las que el ganador no fue el Partido Revolucionario Institucional, fueron las primeras en que el organismo encargado de dirigir y vigilar los comicios tuvo el carácter de autónomo, y con un Consejo General más alejado del gobierno, también porque de su resultado y de su ganador se conformaron un sinnúmero de expectativas en muchos sectores y de diversa índole, sin embargo el devenir de estas fueron modificando el ambiente político a través de los años, así que un nuevo proceso electoral en el que se jugaría la presidencia de la República confrontaría al órgano electoral con un panorama distinto al suscitado entorno de los comicios de inicio de siglo.

2006 representó para actores políticos, ciudadanos e investigadores entre otros, un nuevo reto en diversos sentidos; como las propuestas partidistas, la continuidad o la modificación de rumbos en materias como la económica o la social.

Para diversos grupos de interés, los comicios de 2006 planteaban interrogantes en dos grandes rubros, el primero y más evidente, conocer el resultado de las elecciones federales. El segundo consistió en prestar atención al desempeño del Instituto Federal Electoral. ¿Respondería este órgano a las expectativas en apego a sus principios<sup>257</sup> y fines?<sup>258</sup>

La búsqueda de respuestas a esta incógnita y otras inquietudes, motiva la realización de una revisión del proceso electoral de dos mil seis, dada su trascendencia histórica y la posibilidad que nos brinda de conocer los alcances y limitaciones (operativas y estructurales) que aún enfrenta el órgano electoral.

---

<sup>257</sup> Certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad

<sup>258</sup> Contribuir al desarrollo de la vida democrática, fortalecerle régimen de partidos políticos, garantizar la celebración de las elecciones en forma pacífica, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y coadyuvar en la promoción de la cultura democrática. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE Art.69

## **El ambiente político y organizacional precedente**

Tras las elecciones federales del año dos mil, el desempeño del Instituto Federal Electoral, tuvo un alto índice de credibilidad entre la ciudadanía, sin embargo como se observa en el cuarto capítulo de este documento, la popularidad no duró mucho, en este sentido podemos considerar diversos factores que influyeron en el declive del IFE como un icono de fortaleza organizacional en el ámbito institucional.

Entre estos factores, tenemos la distancia de seis años para una nueva elección presidencial, el desempeño gubernamental de Vicente Fox y su gabinete, la falta de interés ciudadano en asuntos de índole electoral y democrática o el largo y difícil esclarecimiento de los casos de financiamiento para las campañas presidenciales del Partido Revolucionario Institucional y la Alianza por el cambio integrada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México.

### **Los amigos de Fox y el escándalo de PEMEX**

Durante los meses de mayo y junio de 2000, el Partido de la Revolución Democrática a través de Jesús Ortega propuso al IFE hacer una revisión al financiamiento de la campaña presidencial de Vicente Fox, y en septiembre de 2001 en el periódico “el universal” fue publicada una nota en la que se aseguró de la existencia de un desvío de mil millones de pesos de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos a la campaña de Francisco Labastida Ochoa, abanderado del PRI.

El largo proceso de investigación y análisis de estos casos por el IFE, culminó oficialmente con sanciones económicas para los partidos políticos involucrados. La multa establecida para el Revolucionario Institucional en marzo de 2003, fue de mil millones de pesos, sin embargo esa cantidad no le fue retirada de las prerrogativas para la contienda electoral de ese año, sino del dinero asignado mensualmente como “gasto ordinario”.

Para el caso de la coalición encabezada por Acción Nacional se apostó por el desgaste y la inconsistencia en el seguimiento y por ende la falta de observación.

La falta de cooperación de las partes involucradas y de organismos públicos, como los operadores de “Amigos de Fox”, el Partido Acción Nacional, instituciones bancarias, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o la PGR, generaron un ambiente de hartazgo e impotencia entre la ciudadanía interesada, que paulatinamente dejó de estarlo; otro factor que podría influir para esta situación lo constituyen las descalificaciones entre los partidos políticos, que compiten por la simpatía ciudadana.

La irregularidad en el financiamiento, de la campaña de Vicente Fox concluyó con una multa para el PAN y el PVEM.

#### Las elecciones intermedias

Desde el inicio de las denuncias, pasando por las respectivas investigaciones y la conclusión con las sanciones económicas pasaron casi tres años, cuando ya se acercaba el proceso electoral federal de 2003.

Para estas elecciones federales se renovó la mitad de la Cámara de Diputados, y como en la pasada elección la mayoría que obtuvo el PAN no era suficiente para hacer cambios constitucionales, este organismo político hizo un enorme esfuerzo por alcanzarla, e hizo en los medios una agresiva campaña por convencer al electorado de que tenía el poder de “quitarle el freno al cambio”<sup>259</sup> y lograr mejoras para sí.

Sin embargo en 2003, la publicidad proselitista no alcanzó su objetivo de convencer a la ciudadanía de otorgarle a Acción Nacional una mayoría contundente, pues a pesar de obtener nuevamente más curules que cualquier otro partido político, tampoco fue suficiente para hacer reformas constitucionales.

---

<sup>259</sup> Durante la campaña presidencial de la Alianza por el Cambio, su abanderado (Vicente Fox Quezada) hizo hincapié, en sus discursos para convencer a la ciudadanía en capacidad de votar, que si así lo hacían en su favor tendrían un gobierno muy diferente, a todos los emanados por el PRI.

Es más, dicha propaganda emitida para beneficio de cualquier partido político o por el propio Instituto Federal Electoral por promover la movilización de los votantes hacia las urnas el día 6 de julio fue en vano, pues de 64,710,596 personas registradas en la lista nominal, solo hubo una votación de 26,968,371 lo que significó una abstención de 58.32%<sup>260</sup> dejando en claro que el interés de la gente en asuntos político-electorales se incrementa solo cuando hay un cambio de titular en el poder ejecutivo.

### **El camino recorrido hacia las elecciones de 2006**

El Instituto Federal Electoral encargado de organizar y vigilar las elecciones de 2006, se integró el último día de octubre de dos mil tres en la Cámara de Diputados con los votos que para este fin otorgaron el PAN, el PRI y el PVEM.

El nuevo Consejo General del IFE elegido para el periodo comprendido entre 2003 y 2010 quedó integrado por Luisa Alejandra Latapi Renner, Virgilio Andrade Martínez, María Lourdes López Flores,<sup>261</sup> Arturo Sánchez Gutiérrez, María Teresa de Jesús González Luna Corvera, Andrés Albo Márquez, Rodrigo Alfonso Morales Manzanares<sup>262</sup> y Marco Antonio Gómez Alcántar.<sup>263</sup>

Luis Carlos Ugalde Ramírez<sup>264</sup> por su parte, fue elegido para el cargo de Consejero Presidente. El día su nombramiento aseveró<sup>265</sup> que no tenía compromisos con los partidos políticos que lo eligieron, mas que con la legalidad, ofreció conducir al Instituto Electoral con absoluta transparencia, apertura y dialogo y consideró que entre los principales retos estaban, el conducir de manera impecable en 2006 la elección presidencial, abaratar el

---

<sup>260</sup> Fuente: Instituto Federal Electoral [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

<sup>261</sup> Estos tres integrantes del Consejo General fueron propuestos por el PRI.

<sup>262</sup> Propuestos por el PAN.

<sup>263</sup> Propuesto por el PVEM.

<sup>264</sup> Propuesto por el PRI

<sup>265</sup> Óscar Camacho. "Ugalde: No le debo nada a ningún partido". *El Universal* 1 de noviembre de 2003.

costo de la democracia electoral, y lograr que en la decisión de la ciudadanía influyeran cada vez más las ideas y menos la televisión.<sup>266</sup>

Ya han pasado las elecciones y un sinnúmero de eventos muy particulares e irónicamente ninguno de estos retos han llegado más allá de las declaraciones; por parte del IFE, ninguno de sus integrantes ha presentado alguna propuesta de reforma que modifique las condiciones que actualmente prevalecen en las competencias electorales federales.

Al conformarse el nuevo Consejo General del órgano electoral el Partido de la Revolución Democrática y el del Trabajo, expresaron su inconformidad, e incluso rechazaron la propuesta de los integrantes, antes de la definición por los personajes mencionados plantearon la reelección de cuatro de los anteriores consejeros electorales, pues consideraron que la plantilla (finalmente designada) significaría la partidización del IFE y la venganza por las multas de los casos *Pemexgate* y *Amigos de Fox*.<sup>267</sup>

El Consejo General del IFE definido en 2003, nació sin el aval a plenitud de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, los elegidos cumplieron con el requisito mínimo de ser electos por dos tercios de la cámara baja, pero no por la legitimidad que brindó en su momento la consensuada elección del anterior Consejo.

---

<sup>266</sup> “Asimismo, mantener y acrecentar la autonomía, independencia e imparcialidad del IFE. Tenemos que elevar la calidad de la democracia mexicana” y para ello se requiere dice Ugalde “privilegiar las ideas sobre las imágenes”.

Las reformas de los últimos años contribuyeron a generar un sistema equitativo con financiamiento público predominante. Pero eso tiene que venir aparejado con un sistema electoral que introduzca mecanismos para que no sólo sean las imágenes las que cuenten en las decisiones de la gente, sino, sobre todo, las ideas añadidas”.

<sup>267</sup> Jorge Herrera y Alejandro Torres. “El nuevo IFE, sobre la sombra de PRI y PAN” El Universal 01 de noviembre de 2003.

El panorama para los partidos y sus abanderados

**El Partido Revolucionario Institucional**, se encontraba en un franco declive en un lapso de cuatro años, perdió la quinta parte de los municipios a nivel nacional; sin embargo la real preocupación la constituyó la pérdida del voto rural, aquel que por décadas le dio seguridad.

El grupo Unidad Democrática (mejor conocido como el TUCOM *todos unidos contra Madrazo*) el 9 de febrero de 2005 en el Campo Marte, a través del aún gobernador del Estado de México Arturo Montiel indicó que el PRI se encontraba a la baja en las preferencias electorales y lo atribuyó a las maniobras del pasado. Este personaje buscaba la candidatura de su partido, pues se vio fortalecido por la abultada victoria obtenida en su entidad por Enrique Peña Nieto; pero el escándalo provocado por su inexplicable fortuna lo obligo al abandono de sus aspiraciones. Así que el TUCOM finalmente se desvaneció y Roberto Madrazo ganó la elección contra Everardo Moreno,<sup>268</sup> aunque durante el proceso para convertirse en candidato por el PRI, se ganó la enemistad de Elba Esther Gordillo, que junto a él conformo la formula ganadora que dirigió al Revolucionario Institucional en 2001.

A pesar de la imagen poco aceptada de Madrazo, el PRI durante 2005 obtuvo buenos dividendos incluso por arriba del PAN; demostrando así que aún conservaba cohesión es su estructura electoral.

**El Partido Acción Nacional**, en 1999 a pesar de perder la gobernatura del Estado de México tuvo un gran avance, pero en 2005 cayó estrepitosamente y quedó en segundo lugar apenas superando al PRD, sus magros resultados se repitieron en otras entidades como Baja California, Quintana Roo, Hidalgo y Guerrero, aunque este patrón de pérdida no solo se manifestó a nivel estatal, sino también en los municipales y federal.<sup>269</sup>

---

<sup>268</sup> Un personaje desconocido.

<sup>269</sup> A nivel municipal como sucedió en ciudades norteñas donde había mantenido una constante superioridad electoral (Tijuana y Ciudad Juárez) a nivel federal, las elecciones intermedias de 2003 no favorecieron al partido en el poder.



Con todo y sus derrotas en 2006, hubo elecciones en seis estados en donde este partido político concentró mucha fortaleza al obtener victorias en Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí en donde hubo elecciones para diputados locales y alcaldías, mientras que en Morelos Guanajuato y Jalisco se jugaron las gobernaturas.

**El Partido de la Revolución Democrática**, se vio beneficiado de la popularidad que alcanzó Andrés Manuel López Obrador siendo Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo durante 2004 se suscitaron hechos que mermaron la preferencia electoral de este personaje al cierre de ese año.<sup>270</sup>

Durante 2005, en la Cámara de Diputados se concretó la sesión de juicio de procedencia que desafió a López Obrador, quien reunió a miles de simpatizantes en el zócalo de la Ciudad de México, ganando así fortaleza, razón por la que el Presidente Vicente Fox decidió frenar el proceso, por lo que el titular del gobierno capitalino continuó en su cargo del cual había pedido licencia para volver a solicitarla en julio y concentrar sus esfuerzos para la competencia por la presidencia.

El asunto del desafuero fortaleció al PRD, y así lo demostraron sus cifras obtenidas en estados como Guerrero, Nayarit, Hidalgo y Quintana Roo.

Antes de continuar observando el camino recorrido hacia las elecciones es importante señalar que este documento también contempla un resumen *anexo* del perfil de los tres principales contendientes en la carrera presidencial de 2006 pues aunque este escrito se concentra en la revisión del desempeño organizacional del IFE, los personajes involucrados poseen un peculiar historial que vale la pena revisar.

---

<sup>270</sup> Los videoescándalos, la esposa del entonces Gobernador de Tlaxcala cuya indisciplina partidista condujo a la pérdida de la gobernatura del estado en las elecciones de ese año, los linchamientos de policías federales preventivos en la delegación Tlahuac en el DF y los malos resultados electorales que obtuvo el partido durante ese año.

Desde que oficialmente fueron conocidas las intenciones por participar en la carrera presidencial por parte de los tres partidos con mayor importancia, Andrés Manuel López Obrador mantuvo una ventaja considerable por sobre los demás en la preferencia electoral, razón por la que la estrategia de campaña de Felipe Calderón tuvo que modificarse y optó por el descrédito para el puntero.

Para tal efecto, la estrategia del equipo de campaña del candidato panista fue contratar los servicios de Dick Morris, mercadólogo consultor estadounidense que también tomó parte en la estrategia de Fox para ganar la presidencia.<sup>271</sup>

En esencia la campaña de desprestigio consistió en hacer ver ante el televidente que López Obrador estaba vinculado con Hugo Chávez y Fidel Castro (presidentes de Venezuela y Cuba respectivamente) de manera tal que el país podría ir en el rumbo de las naciones que estos personajes dirigen, así que la de 2006 podría haber sido la última elección, por lo tanto el candidato perredista era un peligro para México.

En esta materia el Instituto Federal Electoral adoptó una posición poco clara, ya que no intervino para marcar límites que impidieran descalificaciones contra los partidos políticos o sus candidatos, a pesar de que la institución electoral (COFIPE) prohíbe el uso de los medios de comunicación para denigrar a los contendientes electorales.

Aunado a esta situación el candidato del PRD no asistió al debate programado para el día 25 de abril de 2006, situación que fue aprovechada por sus adversarios para incrementar las descalificaciones lo que en cierto sentido contribuyó a desestabilizar la preferencia electoral.

Otra irregularidad del Instituto consistió en el caso Aznar, cuando el 21 de febrero de 2006, José María Aznar expresidente de España en un discurso en la sede nacional del Partido Acción Nacional declaró abiertamente su apoyo a Felipe Calderón por lo que la institución

---

<sup>271</sup> José Gil Olmos y J. Jesús Esquivel. “Dick, el sucio” Proceso Núm. 1558 10 de Septiembre de 2006

electoral fue violentada<sup>272</sup> y no fue hasta más de tres meses después que el Instituto Federal Electoral castigó al PAN por aceptar el apoyo propagandístico, dicha sanción consistió en una multa de 146,010 pesos, una acción demasiado lenta considerando la vertiginosa sucesión de hechos en rededor de las elecciones de 2006.

Tras el segundo debate y hasta antes de las elecciones continuó la guerra de declaraciones y entre la ausencia de mano firme por parte del IFE, pasando por la constante intromisión presidencial, los únicos ganadores fueron los dueños de los grandes medios de comunicación, que al menos se habían repartido 136 millones de pesos provenientes del Consejo Coordinador Empresarial,<sup>273</sup> pero ese no fue el gran premio, sino el obtenido con la aprobación en la Cámara de Diputados y después en la de Senadores de la llamada “Ley Televisa” que dio a los gigantes de los medios en México un inmenso poder, pues entre otras cosas se les otorgó el privilegio de ser los únicos en tener acceso al uso y explotación del espectro radioeléctrico.<sup>274</sup>

Regresando al tema electoral y del papel del Instituto Federal Electoral, el esperado día de las elecciones fue prácticamente interminable, ya que después de una jornada con una alta abstención los resultados no fueron satisfactorios, pues una cerrada elección impidió al órgano electoral dar un ganador y no fue hasta las primeras horas del día 3 de julio cuando se dio un resultado, el cual favoreció al PAN, sin embargo el conteo correspondió a los llamados conteos rápidos elaborados por empresas que el Instituto Electoral contrató para tal efecto.

Los resultados finales contados por el propio IFE se dieron a conocer días después tras un dramático conteo en el que en un inicio ganaba la coalición encabezada por el PRD y que con una diferencia de centésimas de punto terminó a favor de Acción Nacional. Todo esto en un contexto muy delicado ya que por un lado la fluidez de los resultados fue a

---

<sup>272</sup> Art. 25 y 38 COFIPE

<sup>273</sup> Carlos Tello Díaz. “La estrategia de la derrota” Proceso Núm. 1558 10 de Septiembre de 2006  
Esta organización participó fuertemente en la campaña de desprestigio al difundir mensajes que directa o indirectamente agraviaban al candidato de la Coalición por el bien de todos.

<sup>274</sup> Cabe mencionar, que la Ley de Radio y Televisión, sufrió modificaciones en su parte substancial por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la primera semana de junio de 2007, subsanando al menos en lo primordial la inconstitucionalidad de la llamada Ley Televisa.

cuentagotas y por otro, semanas antes de la elección se había filtrado información a algunos medios de comunicación que señalaban la probable manipulación de los resultados electorales por medio de sofisticados programas informáticos instalados en las computadoras del IFE, también fueron encontradas urnas y votos emitidos el domingo 2 de julio en el tiradero del Bordo de Xochiaca,<sup>275</sup> factores que entre otros detonaron una cruenta crítica por parte del entonces candidato López Obrador que puso en tela de juicio la labor del órgano electoral, así que este instituto se colocó en el centro de las miradas de ciudadanos en general, partidos políticos, organizaciones de todo tipo, comunidades académicas del país e internacionales.

Así en este álgido entorno, todos recibieron los resultados oficiales por parte del Consejero Presidente del IFE, que irresponsablemente tras anunciar las cifras para cada candidato, hizo una frase que indicaba que en una democracia ganaba quien más votos obtenía, dejando de lado la sensibilidad que ameritaba el momento histórico para el país, pues debió concretarse a hacer públicos los resultados para cada participante.

Los acontecimientos sucedidos después de la elección ya son muy conocidos y quedan al menos por ahora fuera de este análisis, sin embargo las consecuencias de estas elecciones y el desempeño organizacional del Instituto Federal Electoral en ellas continuaron bajo la lupa. Entre las secuelas se encuentra la propuesta realizada formalmente en febrero de 2007 en la Cámara de Diputados para remover en su totalidad al Consejo General del IFE, por otro lado cabe destacar que como resultante de los excesos en los gastos de publicidad en radio y televisión para las campañas, llegó tardíamente tras un largo análisis la sanción que el Instituto Federal Electoral impuso a los partidos políticos por 99.2 millones de pesos, y aunque lógicamente los partidos políticos hicieron público su rechazo, seguramente continuaron realizando prácticas irregulares o fuera de lo marcado en la institución electoral, puesto que el órgano rector seguirá administrándola parsimoniosamente y con una amplia tolerancia, además a un costo muy elevado, en este sentido cabría destacar que para las elecciones de 2006 el IFE, contó con un presupuesto superior a 12 mil millones de pesos, lo que significa que considerado exclusivamente los sufragios emitidos para

---

<sup>275</sup> Situación que no ha sido aclarada por ninguna autoridad.

presidente de la República cada uno de estos tuvo un costo superior a los 288 pesos,<sup>276</sup> estas cifras son un indicador de que se distó mucho de reducir el costo de la democracia electoral si tomamos en cuenta los objetivos que Ugalde Ramírez se planteó al ser electo Consejero Presidente del órgano electoral. Paradójicamente meses después de la elección Ugalde reconocería errores contundentes por parte del instituto a su cargo en las elecciones presidenciales que encumbraron a Felipe Calderón Hinojosa.<sup>277</sup>

### **Los resultados electorales de 2000 y 2006, un comparativo**

En el año 2000, el candidato presidencial de la alianza encabezada por el PAN, obtuvo el triunfo, superando a su más cercano rival (Francisco Labastida Ochoa candidato presidencial por el PRI) por una diferencia de %6.41, los votos obtenidos fueron de 15,989,636 es decir el %42.52<sup>278</sup> mientras que el segundo lugar obtuvo un porcentaje de la votación de 36.11, y el tercero un %16.64.<sup>279</sup> Si hacemos un ejercicio ocioso y nos enfrascamos un poco en una visión optimista de ver en México una nación con una democracia totalmente instaurada, podríamos imaginar que la suma de los porcentajes descritos en líneas arriba<sup>280</sup> en una grafica de pastel, cubrirían esta figura casi en su totalidad, entonces se consideraría que fue una contienda competitiva, pero sobre todo con un alto índice de participación ciudadana.

La realidad fue muy distinta, pues quienes acudieron a las urnas el 2 de julio sumaron 37,601,618 es decir un %63.97 de participación y para ese año el padrón electoral casi alcanzó 59 millones de electores,<sup>281</sup> esto se traduce en una fuerte abstención (%36.03) pues considerando las altas expectativas que se generaron en rededor de esta elección, solo %27.20 del padrón electoral decidieron que la dirección del poder ejecutivo recayera en manos del abanderado del PAN y el Partido Verde.

---

<sup>276</sup> Los sufragios emitidos en el extranjero, tuvieron un costo superior a los 8 milpesos. Fabiola Martínez y Alonso Urrutia. "Histórica disputa por Los Pinos" La Jornada 02 de julio de 2006.

<sup>277</sup> Virginia Pérez Souza. "Piedras electorales para Calderón" Impacto el Diario 04 de diciembre de 2006.

<sup>278</sup> El equivalente a 13,579,780 votos.

<sup>279</sup> El equivalente a 6,256,780 votos.

<sup>280</sup> Sin considerar la suma de porcentajes de los demás participantes en la contienda electoral.

<sup>281</sup> 58,782,737

Estas cifras, denotan un desgaste en la credibilidad de las figuras políticas, pero no solo de estas, sino de los aparatos partidistas, gubernamentales y autónomos pues la confianza en ellos por parte de la ciudadanía se ha visto disminuida de manera paulatina. Para reforzar esta aseveración observemos ahora las cifras arrojadas tras la elección federal de 2006.

En la elección federal de 2006 se renovaron en su totalidad los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y será en este último punto en donde concentraremos nuestra atención.

La coalición integrada por el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Convergencia<sup>282</sup> obtuvo un porcentaje de votación de un %35.33, aún así fue superada por el Partido Acción Nacional que obtuvo un %35.89, mientras que por su parte, la coalición conformada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, consiguió un 21.17 por ciento.

Con estas cifras en los porcentajes, y retomando el ejercicio anterior, tenemos que la suma de estos nos da un %92.63 dejando en una grafica de pastel (imaginaría) una mínima parte para el resto de los participantes y nuevamente observamos un falaz escenario, en el que hubo gran participación y una contienda sumamente competitiva.

Pero volviendo a la realidad, nos ubicamos en una nueva ocasión con una situación muy diferente y aquí el porque.

Felipe Calderón Hinojosa (candidato presidencial del PAN) ganó<sup>283</sup> por 14,916, 927 votos, para Andrés Manuel López Obrador y su coalición correspondieron 14,683,096 y para Roberto Madrazo Pintado 9,237,000; para el resto de los participantes junto con los votos nulos el total fue de 2,720,907 sufragios.

---

<sup>282</sup> Cuyo abanderado fue Andrés Manuel López Obrador.

<sup>283</sup> Según lo determinado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Alonso Urrutia y Jesús Aranda “Aun con anomalías importantes, el TEPJF califica de válidos los comicios” La Jornada 6 de septiembre de 2006.

El gran total de la votación alcanzó la cifra de 41,557,430 ciudadanos que ejercieron su derecho al voto, sin embargo el total de electores en capacidad de participar fue de 71,351,585 lo que significó una abstención del %41.76; esta situación nos arroja que solo %20.90 del electorado en julio de 2006 conformó la mayoría decisoria

Pero ahora crucemos datos entre estas dos elecciones federales. En el año 2000, el padrón electoral alcanzó casi 60 millones de electores y seis años después mas de 71 millones, lo que significo un crecimiento de más de un %21. Pero la abstención también creció en ese lapso de tiempo en un alarmante 40.66 por ciento.

Si bien es cierto que este análisis no se enfoca a observar el sistema utilizado en México para designar la mayoría que decide en una votación, sí es preciso señalar la necesidad de estudiar y en su momento aplicar mecanismos que aseguren una participación copiosa, pues considerando el enorme despliegue de recursos que han sido utilizados en estas dos últimas elecciones federales (sin considerar las intermedias) podríamos considerar, que los resultados de los comicios gradualmente están llevando al fracaso al mecanismo del sistema electoral mexicano.<sup>284</sup>

Existen otras diferencias preocupantes entre estas dos elecciones, en cuanto al rol que juegan los organismos políticos, autónomos y hasta gubernamentales, pues la poca participación encarece la incipiente democracia electoral mexicana. En el año 2000 la diferencia entre los dos punteros fue de mas de 2 millones 400 mil votos, más de seis puntos porcentuales, diferencia que permitió en un solo día determinar al triunfador, pero no solo eso, sino que se dio legitimidad al proceso electoral, al ganador, a los partidos políticos participantes, a la institución electoral (como una norma adecuada y funcional) y sobre todo al órgano administrador de esta, es decir el Instituto Federal Electoral.

---

<sup>284</sup> Una organización tiene una razón para existir. Las necesidades sociales deben ser subsanadas por medio de mecanismos que dimensionen y den respuesta a las exigencias demandadas, pero ello requiere reglas (instituciones) administradas por organizaciones que promuevan y exijan el respeto pero sobre todo el apego institucional. La baja participación ciudadana denota un hartazgo entre los electores, y por ende le resta legitimidad a los esfuerzos institucionales.

Para el caso de las elecciones del año 2006 el escenario fue muy diferente, la distancia entre los principales contendientes ni siquiera alcanzó un punto porcentual. Hubo mas votos en 2006 que en 2000, pero también mayor abstención, lo que significa que hubo menos participación, las cifras nos arrojan que Vicente Fox superó a Felipe Calderón por mas de un millón de votos, indicador de una desilusión de los simpatizantes del PAN y/o de los partidarios del foxismo, en detrimento del esfuerzo proselitista del entonces candidato Calderón, pero sobre todo del sistema electoral mexicano y todos los elementos que este implica.



## ANEXO

Reconstruir el contexto en que se desarrollaron las elecciones federales de 2006, implica en un amplio sentido, conocer la obra y evolución de los principales personajes políticos que participaron en este escenario, pues de su proceder, o mejor dicho de su “estilo” de hacer política, derivan otras condiciones, otros acuerdos...otras reacciones de consecuencias trascendentales para el país. Por ello, con base a la información biográfica expuesta en la edición especial No. 19 de la revista Proceso, publicada en abril del año de la elección, revisaremos de breve manera, la historia pública de los tres principales contendientes a la presidencia de la República en 2006.

### **FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA**

Es Rodrigo Vera, quién en el citado texto menciona que Felipe Calderón Hinojosa, tuvo dos padres, uno biológico, Luis Calderón Vega y uno político, Carlos Castillo Peraza. El primero, panista de abolengo, fue incluso el cronista del partido político en que trató de hacer convergir sus ideales humanistas y comunitarios. El segundo, su maestro político, su preceptor y amigo, de quién, no obstante, tuvo que prescindir para ascender y encumbrarse. Fue el quién tras la dimisión de su padre a Acción Nacional en el año de 1980, guió a Felipe y se encargó de impulsar su carrera política. Calderón ingresó al PAN en ese mismo año, al cumplir 18, e hizo una rápida carrera partidaria en la cual fue Secretario Juvenil, Secretario de Estudios y Secretario General del Partido, bajo la presidencia de Castillo Peraza, en 1993.

Miguel Ángel Granados Chapa señala que, a manera de premonición, Castillo Peraza gustaba de “hacer una comparación zoológica: *somos perros de un trineo*, dijo a Calderón. *Tú vas en la segunda fila, husmeando el trasero del que va a la cabeza. Lo que verás y olerás allí no te gustará, pero un día serás el perro de adelante.*”<sup>1</sup>

Su formación académica: Calderón es abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho (en el DF 1987). Tiene estudios de la maestría en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) (aunque no alcanzó el grado) cursó una Maestría en Administración por la escuela John F. Kennedy de la Universidad de Harvard en Estados Unidos.

Llegó a practicar su carrera en un despacho de origen estadounidense llamado, Goodrich, Dalton, Little and Riquelme, y de 1988 a 1992 fue ejecutivo de Proceso Legal y de Reglamentación Laboral en el Multibanco Comermex.

Como legislador, fue integrante de la primera Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por el 39 distrito. Posteriormente, en dos ocasiones sería diputado federal por la vía de la representación proporcional. En 1995 decidió contender por la gobernatura de su Estado, lo cual termino en un estrepitoso tercer lugar de la contienda.

---

<sup>1</sup> Miguel Ángel Granados Chapa. Proceso edición especial Núm. 19 p. 22

Como ya se ha mencionado, dentro de su partido fungió en varios cargos, pero fue en marzo de 1996, cuando llegó a la presidencia del mismo. Bajo su mandato, según su propio informe, en el año de 1999, se registró un franco crecimiento de su partido en todos los ámbitos, pues logró incrementar su matrícula de militantes a 126 mil miembros activos y 220 mil adherentes, al igual que también aumentó el número de Estados gobernados por ese partido, pues de cuatro aumentó a seis. Aunque, perdió la gubernatura del Estado de Chihuahua y su bancada disminuyó a 121 diputados. Bajo su mandato se generó la reserva financiera que más tarde sería destinada para construir la actual sede del PAN.

En 1996, encabezó la negociación entre los partidos y el gobierno, concerniente a las reformas para establecer un nuevo sistema electoral, con un órgano constitucional autónomo para organizar comicios y el nacimiento de Tribunal Electoral Federal. Granados Chapa menciona que Andrés Manuel López Obrador jugó un papel semejante al interior de su partido y que ambos coincidieron en considerar excesivo el monto del financiamiento que correspondió a sus respectivos partidos, por lo que, Calderón optó por devolver al IFE una parte de los recursos destinados, y López Obrador destinó su excedente a obras y servicios. Aunque hubo una convergencia en este punto, ambos representantes mostraron posturas encontradas en lo referente al rescate bancario, pues Calderón fue partidario de convertir la deuda privada en deuda pública a través del IPAB y el segundo emprendió campaña para condenar dicha decisión.

Su relación con Vicente Fox Quezada nunca fue del todo estrecha, e incluso durante gran parte de la campaña presidencial de éste, Calderón estuvo fuera del país estudiando en Harvard. Definitivamente hubo discordancia en ésta relación, ejemplo de ello, es que durante la primera legislatura del sexenio de Fox no se concretó la reforma fiscal propuesta por el nuevo presidente, (propuesta de la cual, según Granados Chapa, Calderón se enteró por medio del periódico), e incluso tiempo después al ser cuestionado sobre el fracaso de esa tentativa reformista, Calderón no admitió como suya esa frustración, “porque no tenía el control de las negociaciones ni de los ritmos, ni siquiera de la presentación de las iniciativas”.<sup>2</sup> Se señala que en algún momento tuvo la intención de volver a postularse como candidato a gobernador, no obstante se le persuadió para mantenerse en la Cámara, relegado y siempre en comunicación directa con Santiago Creel y no con Fox. Sin embargo, y aún careciendo de los requisitos legales, Fox le nombró director de Banobras del cual fue titular por espacio de seis meses. De septiembre de 2003 a mayo de 2004, encabezó a la Secretaría de Energía, y a decir verdad, poco pudo hacer. El autor del artículo destaca que: “Paradójicamente, los obstáculos que no habían podido ser allanados se multiplicaron, pues al ascender al gabinete se reforzó la posición de Calderón como aspirante presidencial, y dentro de su partido y fuera de él disminuyeron las posibilidades de negociar con un presunto contrincante sus posibilidades crecieron cuando se convirtió en Secretario, pero, por serlo, hubiera tenido que atenerse a las condiciones impuestas por el Presidente a su gabinete, las cuales utilizaba para afianzar la posición de Creel como su favorito”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> *Idém* p. 24

<sup>3</sup> *Idém.* p. 25

Cuando en 2004, Francisco Ramírez Acuña, gobernador del Estado de Jalisco, dio a conocer a carta abierta las intenciones presidenciales de Felipe Calderón, desató la irritación del primer mandatario, quién seguramente tenía la impresión de que al incluirlo en el gabinete tendría mejor sujetas las riendas de sus desbocadas aspiraciones. Tras tal exabrupto, las consecuencias fueron, como bien se conoce, la reprimenda pública presidencial, y la consiguiente renuncia del ofendido postulante. A partir de entonces, Calderón Hinojosa buscó sacar provecho del distanciamiento, cosechando la animosidad panista contra Fox, y pese a todo lo previsto, en octubre de 2005 obtuvo la candidatura de su partido.

### **ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**

López Obrador nació en Tepetitán, municipio de Macuspana, Tabasco, el 11 de noviembre de 1953. Hijo de los comerciantes Andrés López y Manuela Obrador, tuvo siete hermanos y hermanas. Descrito por quienes le conocieron desde la infancia, como una persona sencilla y disciplinada que no paraba de trabajar. Durante su adolescencia, trabajaba por las mañanas en una tienda de ropa, por las tardes asistía a la escuela y ocupaba las noches para estudiar. Esas faenas inagotables, aunadas a otros rasgos, refieren según algunos especialistas, características de una personalidad hiperactiva. Y en su caso controversial. Daniel Lizárraga, retoma información de la página de internet de la Fundación de Investigaciones Sociales, A.C. la siguiente definición: “los adictos al trabajo (workoholics), son personas cuya dedicación obsesiva a su empleo es tal que descuidan sus necesidades materiales, físicas, psicológicas, familiares y sociales”.<sup>4</sup> De igual manera refiere que otra de las características de los adultos hiperactivos, es que en algunos casos no llegan a medir las consecuencias de sus actos.

Andrés Manuel López Obrador se afilió al PRI en 1976 para colaborar en la campaña a senador de Tabasco del poeta y político Carlos Pellicer. En 1977 fue nombrado delegado del Instituto Nacional Indigenista en el mismo estado, concretó programas de vivienda, impulsó la alfabetización, e incluso desarrolló un programa parecido a lo que hoy es el crédito a la palabra. En 1983 desempeñó como presidente del comité ejecutivo estatal del PRI también en Tabasco, cargo del que salió poco tiempo después, debido a ciertos exabruptos de transparencia que incomodaron a algunos alcaldes de la región. En 1984 asumió la dirección de promoción social del Instituto Nacional del Consumidor en la Ciudad de México. De esta etapa son sus libros *Los Primeros Pasos* y *Del Esplendor a la Sombra*

Fue ante Salvador Neme Castillo, que expuso su inquietud de contender por la presidencia municipal de Macuspana, pero al encontrarse con una negativa un diputado del PMS (Partido Mexicano Socialista), Graco Ramírez, le presentó con Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz quienes le propusieron la candidatura a gobernador por Tabasco, justamente contra Neme Castillo. Es así como en 1988, López Obrador se unió al grupo de militantes del PRI, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas que, a la larga, se escindiría del partido. Ese mismo año, López Obrador se integró al Frente Democrático Nacional, que lo

---

<sup>4</sup>*Idém.* p. 34

postuló como candidato a gobernador de Tabasco. Tras perder las elecciones, asumió la presidencia estatal del recién creado PRD y publicó el libro: *Tabasco, víctima de un fraude*. Durante su gestión el PRD se asentó en ese estado, por medio del establecimiento de comités de base en pueblos y colonias.

En 1994, se postuló por segunda ocasión a la gobernatura de Tabasco, donde curiosamente compitió contra Roberto Madrazo Pintado, quién ganó los comicios.

López Obrador apeló la legitimidad de los mismos, llamó a la resistencia civil y marchó a la ciudad de México donde presentó documentos contables con los que pretendía demostrar un gasto excesivo en la campaña de Madrazo, superior al límite establecido por el Instituto Federal Electoral. Ante las inconformidades, el presidente Ernesto Zedillo buscó conciliar a las partes, pero al final no se modificó el resultado de la elección.

Para el año de 1996, contendió por la presidencia nacional del PRD contra Heberto Castillo y Amalia García, de la cual salió victorioso el 17 de abril del año ya referido. Dicho cargo lo ocupó de agosto de 1996 hasta abril de 1999, y fue durante ésta gestión cuando el partido ganó la primera elección para jefe de gobierno de la ciudad de México, con Cuauhtémoc Cárdenas como abanderado.

Meses después, en septiembre de 1999 presentaría el libro *FOBAPROA, expediente abierto*, en el cual pone de manera manifiesta los abusos cometidos por el IPAB.

El 29 de marzo de 2000, Andrés Manuel López Obrador se inscribió como candidato para la elección de jefe de gobierno del Distrito Federal de ese mismo año. Su registro a esta contienda estuvo cerca de ser impugnado ante el Tribunal Federal Electoral, ya que no contaba con los años de residencia en la Ciudad de México que la ley exige. Demetrio Sodi y Pablo Gómez, aspirantes también a la candidatura del PRD, se inconformaron ante la precandidatura de López Obrador. El PRI y el PAN llegaron a pronunciarse al respecto, pero finalmente no impugnaron. Todo se solucionó mediante un esquema de negociaciones encabezadas por Rosario Robles y el mismo Cuauhtémoc Cárdenas, aunque claro está devino en una serie de problemáticas que a final de cuentas fueron causa de la salida del partido por parte de Demetrio Sodi e incluso tiempo después de la misma Rosario Robles.

El 2 de julio del 2000, López Obrador ganó la elección para la jefatura de gobierno del Distrito Federal con un 38.3% de los votos emitidos, contra 33.4% de su más cercano rival, Santiago Creel del PAN.

Este personaje, adquirió creciente popularidad al frente de su jefatura de gobierno por programas tales como el apoyo mensual para despensa de personas de la tercera edad, apoyo material a los discapacitados, subsidio a la leche liconsa y el incremento salarial por arriba de la inflación a los afiliados al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del D.F. No obstante, también hubo compromisos importantes inconclusos, tales como el de seguridad pública, mantenimiento y ampliación del sistema de drenaje y la falta de agua en la delegación Iztapalapa, compromisos que dejó de lado por dar prioridad a obras viales. Por lo anterior fue muy criticado, pero evidentemente, para bien o para mal se mantuvo en la boca de todo el mundo. Las encuestas en muchas ocasiones le mantuvieron a la cabeza,

lo cual fue planteando un serio problema para el ejecutivo federal, quién se dio a la tarea de poner obstáculos a la carrera política de Andrés Manuel, quién ya tenía en vista las elecciones presidenciales de 2006.

Un caso representativo fue su negativa a pagar mil 810 millones de pesos a un particular que reclamaba una indemnización por un predio denominado Paraje San Juan, dada la existencia de evidencias de corrupción, tráfico de influencias y conflicto de intereses entre legisladores y jueces. Dicho desacato entreabrió la posibilidad a una destitución. Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó el caso y lo resolvió en favor de López Obrador.

Estos lo convirtieron en el político y gobernante más popular del país y con ello se desencadenaron una serie de ataques contra el Gobierno del Distrito Federal, que se extendió durante varios meses, se agudizó en 2004 y desembocó con el desafuero, el 7 de abril de 2005, López Obrador fue acusado de haber incumplido un ordenamiento judicial. Con ese motivo, el entonces Jefe de Gobierno se separó del cargo y se puso a disposición del juez para demostrar que no cometió ningún delito. Sin embargo, regresó a la jefatura de Gobierno el 25 de abril.

El 28 de abril, en un mensaje a la Nación el Presidente de la República anunció una salida política al caso de López Obrador, dimitió al Procurador General de la República y días después se definió que la PGR no ejercería acción penal contra el mandatario capitalino. En ese contexto publicó el libro *Contra el desafuero* que pretendió ser una defensa en el que dio a conocer los alegatos jurídicos que presentó a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados para defenderse de la acusación que se le hizo.

El 29 de julio de 2005 pidió licencia al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal para dedicarse de lleno a su campaña presidencial.

### **ROBERTO MADRAZO PINTADO**

*“Los principales hechos que forman la biografía política de Roberto Madrazo, candidato a la alianza por México a la Presidencia de la República, permiten ubicarlo dentro del conservadurismo y el ejercicio del poder absoluto. Esta tendencia se encontraba muy definida ya desde sus años de juventud, cuando, según excompañeros de estudios, solía inclinarse hacia el lado de la autoridad. En su trayectoria política no se advierten principios ni lealtades, sino sólo la búsqueda del poder sin importar los medios para alcanzarlo”.<sup>5</sup>*

Debilitado, gris y ensombrecido por su pasado y sus rencillas político-personales, finalmente Madrazo Pintado, fue candidato presidencial por el Partido Revolucionario Institucional.

---

<sup>5</sup> *Idém.* p. 54

Se inició tempranamente en el ámbito de la política, se puede decir que le venía de familia, pues su padre, Carlos Alberto Madrazo Becerra, fue gobernador del Estado de Tabasco entre 1959 y 1964.

Curiosamente, tras la muerte de sus padres en 1969, Roberto Madrazo se declaró como un “furibundo antipriista”, según palabras de Rafael Loret De Mola en entrevista con *Proceso*, pues estaba convencido de que éstos habían fenecido a manos del régimen encabezado desde siempre por el partido en cuestión.

No obstante, esa aversión hacia el partido duró poco tiempo en el ánimo de Madrazo Pintado, tanto así, que es en 1972, bajo la presidencia de Luis Echeverría cuando se afilió al PRI y obtuvo la jefatura del bufete jurídico de la Delegación Álvaro Obregón en el D.F. Para 1976, había obtenido ya la anuencia partidista para competir por una diputación federal por el segundo distrito de Tabasco, para cuya labor proselitista contó con el cobijo de un viejo amigo de su padre, el Doctor César Lastra, quién de igual forma le fue útil para relacionarse políticamente en el Estado. Al esmero y cuidado del Doctor Lastra pagó con una ingratitud pues, años después, ya como gobernador del Estado, y según la investigación de Carrasco Araizaga, Madrazo expropió dos terrenos de gran valía a dicho personaje, quién según referencias cercanas, maldecía a Madrazo aún a pocas horas de morir.

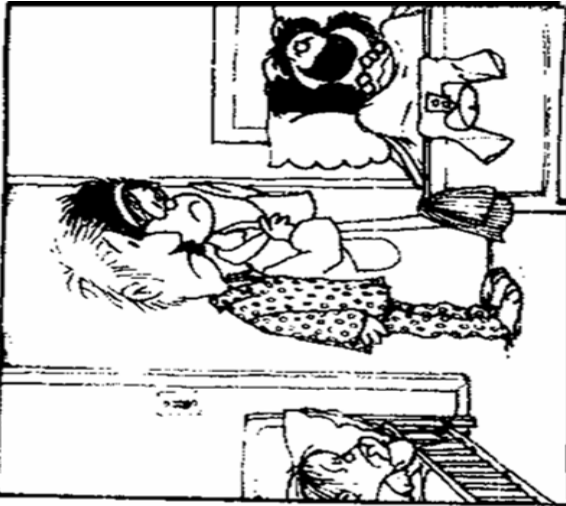
Después de dejar la diputación en 1979, y con la ayuda de otros actores logró colocarse como asesor del entonces regente capitalino, Carlos Hank González, e incluso delegado político en la Magdalena Contreras.

Su carrera fue en ascenso al ser elegido en 1983 delegado especial y general del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de partido en Chihuahua. Un año después, pasó a desempeñar la Secretaría de Promoción y gestoría del CEN y en 1988 fue elegido secretario de Organización del CEN, cargo que alternó con el de presidente del Comité Directivo Estatal del PRI en Tabasco, el cual renovó en 1993.

En 1987 coordinó en la zona centro la campaña que llevó a la presidencia de la República a Carlos Salinas de Gortari. En éstas, celebradas en julio de 1988, Madrazo fue elegido senador por Tabasco, pasando a presidir en la Cámara la tercera sección de la Comisión de Relaciones Externas, donde coordinó el Foro de Información, Opinión y Diálogo sobre las negociaciones del Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá. En las elecciones federales del 18 de agosto de 1991 consiguió un acta de diputado federal por Tabasco, presidiendo en la Cámara la Comisión de Educación. Colaboró con Luis Donaldo Colosio, el candidato presidencial asesinado el 23 de marzo de 1994. El 21 de noviembre de 1994 fue elegido gobernador de Tabasco y, años después, el 15 de junio de 1999 consiguió del Congreso de Tabasco una licencia para dejar el puesto temporalmente para competir por la designación presidencial del PRI de cara a los comicios del 2000. Después de tres meses de campaña, plagada de descalificaciones y ataques personales, el 7 de noviembre de ese año fue derrotado por el oficialista Francisco Labastida. Anunció su permanencia en la formación como miembro del CEN y liderando una corriente "crítica" para impulsar el cambio. Superada la crisis, el 26 de noviembre regresó a su puesto de gobernador.

Tiempo después Madrazo manejó las elecciones a favor de Manuel Andrade Díaz, con cuya victoria y teniendo como trasfondo la histórica derrota de Francisco Labastida, se colocó como el personaje al que se podían aferrar los miembros del expartido de Estado que buscaban el retorno si tener que pagar la reforma de su partido.

Saliendo victoriosa la fórmula Madrazo-Gordillo en la contienda interna para coordinar las huestes priístas, la líder sindical tuvo un gran acercamiento con el gobierno foxista, en tanto que Madrazo se dedicó a bloquear gran parte de las propuestas que el ejecutivo ponía a consideración del poder legislativo. Incluso supo tomar partido de muchas decisiones de Fox, a pesar del escándalo suscitado por la desviación de recursos de PEMEX hacia la campaña presidencial de Francisco Labastida, razón por la cual el Revolucionario Institucional fue multado con mil millones de pesos, suma que fue negociada por el Tabasqueño con el Instituto Federal Electoral para pagar en cómodas mensualidades, sin afectar, claro está, la partida de 714 millones de pesos que se les habían otorgado para las elecciones federales de 2003. Situaciones como ésta y la imperante condición de que el gobierno del “cambio”, no cambiaba nada, y la recuperación de algunos bastiones priístas, dieron la sensación en su partido de que Madrazo era el hombre más prometedor del momento, a pesar de lo cual tuvo serias dificultades para encumbrarse con la candidatura presidencial, pues hubo de enfrentarse incluso con su antigua aliada, su compañera de fórmula, su amiga Elba Esther Gordillo quién a final de cuentas perdió su puesto de coordinadora de los diputados priístas cayendo en una esfera de marginación y humillación dentro del partido. Ante este escenario, la maestra, impulsó la formación del Partido Nueva Alianza, para enfrentar a Madrazo y más aún también tuvo que enfrentar a los miembros del TUCOM (Todos Unidos Contra Madrazo), grupo formado por importantes gobernadores del Revolucionario Institucional, que veían peligrar sus cabezas en el supuesto caso de que Madrazo ganara la presidencia, pero al ser evidenciadas una serie de irregularidades entre éstos personajes, la candidatura de Madrazo fue un hecho.





# FUENTES

## Bibliografía

AGUIRRE VIZZET, Javier. **Distrito Federal: Organización jurídica y política.** Porrúa México 1989

ALCOCER VÁRELA, Jorge. (Compilador) **Elecciones Dialogo y Reforma; México 1994** Editorial Nuevo Horizonte México 1995

ALMEYRA, Guillermo, BATIZ, Bernardo. **La Transición Difícil.** Ed La Jornada. México 1998

ANGUIANO, Arturo. **La transición democrática.** UAM-Xochimilco. 1988 México

ARTEAGA, Elisur. **Constitución Política y Realidad.** Ed siglo XXI

AYALA ESPINO, José Luis. **Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión a la teorías modernas del Estado.** Primera ed. 1997 Facultad de Economía, Miguel Angel Porrúa. México

BECERRA Ricardo, WOLDENBERG, José, SALAZAR, Pedro. **La mecánica del cambio político en México lecciones, Partidos y Reformas.** Ed. Cal y Arena

BECERRA, Ricardo, SALAZAR Pedro, WOLDENBERG, José. **La Reforma electoral de 1996; una descripción general.** México 1997 FCE.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. **Transición política y reforma constitucional en México.** Instituto de inv. Jurídicas UNAM México 1994

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. **Partidos Políticos y Democracia.** Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 8 IFE México 1996

CARPIZO MC GREGOR, Jorge. **Estudios Constitucionales**  
Ed. Porrúa, 1991 México

CARPIZO MC GREGOR, Jorge. **El Presidencialismo Mexicano.**  
Ed. Siglo XXI 1989 México

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. **Derecho electoral en México, Introducción general.** Ed, Trillas 1999.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. **Formas de Gobierno y sistemas electorales en México.** Tomos I y II. Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo. México 1996

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. **Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México** Editorial Porrúa, Instituto Internacional del Derecho y del Estado 2004

CASTILLO GONZÁLEZ, Humberto. **Régimen Presidencial en México 1982-1988.** Tesis de Maestría, FCPyS 1994 UNAM México

COSÍO VILLEGAS, Daniel. **El Sistema Político Mexicano.**  
Ed. Joaquín Mortiz México

CRESPO, José Antonio **Los riesgos de la sucesión presidencial; actores e instituciones rumbo al 2000** Centro de Estudios de Política Comparada. 1999 México

CROZIER, Michel. **El fenómeno burocrático.** Buenos aires. Amorrortu, Editores 1972.

DAHL, Robert A. **Los dilemas del pluralismo democrático: Autonomía versus control.** 1ª ed. En la colección Los Noventa 1991, Alianza Editorial, México 1991

DAHL, Robert. **La democracia y sus críticos.** México. FCE 2ª. Edición en español 1993

DAHL, Robert. **La democracia. Una guía para los ciudadanos.** España Madrid Editorial Taurus 1999

DOWNS, Anthony. **Teoría económica de la democracia**, Madrid: Aguilar, 1973

DROR, Yehezkel. **La Capacidad de Gobernar**. México FCE 1986

FERNÁNDEZ SANTILLAN, José F. **La Democracia como forma de Gobierno**. IFE Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. 1997 México

FUENTES DÍAZ, Vicente. **Los Partidos Políticos en México**. Porrúa 1995 México

Giovanni SARTORI. “videopoder” en **Elementos de teoría política**. Alianza Ed.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo. **El estado y los Partidos Políticos en México**. Ediciones ERA

GUERRERO OROZCO, Omar. **El Estado y su Administración** Primera Ed. Serie: Ensayo, FCPyS UNAM 1980 México

GUTIÉRREZ S., Elías y RIVES S., Roberto. **La constitución mexicana al final del siglo XX**. 2ª ed. 1995 Las líneas del mar

HELD, David. **Modelos de democracia**. Madrid Alianza Universidad 1992

HINOJOSA, Oscar. **La sucesión presidencial del 94 en la recta final** Ed. Raya en el Agua México

HIRSCHMAN, Albert. **Retoricas de la Intransigencia**. FCE México 1991

HUNTINGTON, Samuel. **La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX**. Editorial Paidós

JUNQUERA, Rafael. **La Reforma Política**. Biblioteca de humanidades. Serie Política, Economía y Administración. Universidad

Veracruzana, Xalapa, 1979.

LOAEZA, Soledad. **Oposición y Democracia** Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 11 IFE México 1996

LOPEZ MORENO, Javier. **¿Qué es la Reforma Política? La prueba electoral del 79.** Biblioteca del estudiante universitario núm. 112, UNAM 1980

MAJONE, Giandoménico. **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas.** Estudio introductorio de Luis F. Aguilar. CNCPyAP, FCE 1998

MARCH, J. y OLSEN, Johan. **El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política.** México FCE. 1997

MARCH, J. y OLSEN, Johan. **El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional.** En Gestión y política pública, vol. VI, núm. 1 primer semestre de 199, CIDE, PP41-72

MOLINAR HORCASITAS, Juan. **El tiempo de la legitimidad.** Cal y Arena México 1993

NOHLEN Dieter, PICADO Sonia, y ZOVATO Daniel (comp). **Tratado de derecho electoral comparado en América Latina..** FCE. México, 1998.

NORTH, Douglass. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico** 1993 FCE. México

O'DONELL, Guillermo. **Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas.** tomo IV Ed. Paidós 1994 Madrid España

OLSON, Mancur. **La lógica de la acción colectiva.** Ed. Limusa

PEMPEL, T.J. **Democracias Diferentes** México, FCE

POWELL W, Walter y DIMAGGIO, Paul. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.** FCE México.

RAMÍREZ CARBAJAL Miguel. **La importancia y función de las elecciones en México. Siglo XX.** Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencia Política FCPyS UNAM 2000 México

REYES HEROLES, Federico. **Ensayo sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo** FCPyS UNAM 1982 México

RIVERA HERNANDEZ, Emilio. **La institución presidencial y su vinculación con la Administración Pública en las elecciones presidenciales del año 2000 en el contexto de la democratización.** Tesis de Maestría FCPyS UNAM 2000 México

RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio. **La Reforma Política** Séptima ed. Siglo XXI México

SALAZAR, Luis. coord.. **México 2000, Alternancia y transición a la democracia.** Ed. Cal y Arena

SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?**, México. Editorial Patria, 1997.

SARTORI, Giovanni. **Teoría de la democracia.** México 1989 Alianza editorial

SCHEDLER, Andreas. **Neoinstitucionalismo**, en *Léxico de la política*, México, FLACSO-FCE-CONACYT, 2001. pp. 472-476

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo y democracia.** Barcelona 1996, tomo II

SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. **El Antiguo Régimen y la Transición en México** Ed. Planeta – Joaquín Mortiz 1999 México

TOURAINÉ, Alain. **Crítica a la modernidad** Editorial Temas de hoy Madrid España 1993

UVALLE BERRONES, Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea.** IAPEM

UAEM 1997 México

VALDES, Leonardo. **Sistemas electorales de partidos**. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. IFE 1995

VERGARA, Rodolfo. **Decisiones, Organizaciones y Nuevo Institucionalismo**, en *Perfiles Latinoamericanos*. 3, 1993 pp. 119-144

Enciclopedia Parlamentaria de México, volumen II, tomo 2 **Legislación y estadísticas electorales (1814-1997)**. IFE, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados.

## Hemerografía

Cámara de diputados, LIV Legislatura. Reforma al artículo 41 de la Constitución política mexicana en: Crónica de la Reforma Política

Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales IFE 1991

Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales IFE 1994

Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales IFE 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Criticas de la economía política (edición Latinoamericana) México, . Julio-diciembre de 1981

Crónica 10 de agosto de 2002

Crónica 01 de marzo de 2003

Crónica 04 de marzo de 2003

Crónica 07 de marzo de 2003

Crónica 12 de marzo de 2003

Crónica 24 de marzo de 2003

Crónica 07 de abril de 2003

Crónica 08 de abril de 2003

Crónica 23 de abril de 2003.

Crónica 30 de abril de 2003

Diario Oficial de la Federación diciembre de 1989

Economía Informa núm.264, febrero de 1998.

El Herald de México 26 de septiembre de 1976

El Universal 03 de agosto de 2000

El Universal 10 de septiembre de 2001

El Universal 25 de noviembre de 2002

El Universal 26 de noviembre de 2002

El Universal 28 de noviembre de 2002

El Universal 06 de diciembre de 2002

El Universal 15 de marzo de 2003

El Universal 01 de abril de 2003

El Universal 07 de abril de 2003

El Universal 29 de abril de 2003

El Universal 07 de mayo de 2003

El Universal 01 de noviembre de 2003

El régimen electoral mexicano y las elecciones federales 2000. IFE

Gobernabilidad. Técnicas, problemas y resistencias no.3 1997

Impacto el Diario 04 de diciembre de 2006

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, 1994: TU ELECCION.  
Memoria del proceso electoral

La Jornada 15 de julio de 1993

La Jornada 21 de abril de 2003

La Jornada 02 de junio de 2006

La Jornada 06 de septiembre de 2006

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales  
1977

Milenio 01 de abril de 2003

Milenio 11 de abril de 2003

Nexos septiembre 1999

Peninsular núm.: 553 del 26 de mayo 2000

Política y Gobierno vol. VII núm. 2 CIDE segundo semestre de 2000

Proceso 1379 7 de abril de 2003

Proceso 1558 10 de septiembre de 2006

Proceso Edición especial Núm. 19 abril de 2006



Reforma 29 de marzo de 2003

Reforma 08 de abril de 2003

Reforma y Democracia Núm. 13 febrero de 1999

Serie popular Era núm. 21, México, 1972

Uno más Uno 17 de agosto 1993

NOTIMEX 09 de agosto de 2001

## Internet

[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

**PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2000 INFORMACIÓN GENERAL. Régimen de financiamiento y topes a gastos de campaña.** [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

**Satisfechos con los comicios electorales, observadores nacionales 3 de julio 2000** en: <http://www.cimac.org.mx/noticias/00jul/00070308.html>

**Cavaría. PRI, PAN Y PRD, responsables de irregularidades electorales 3 de junio 2000 noticias CIMAC** en: <http://www.cimac.org.mx/noticias/00jun/00063003.html>

Matilde Pérez, María Esther Ibarra y Triunfo Elizalde. **ONG nacionales dan cuenta de irregularidades en los estados.** 3 de julio de 2000 en: <http://jornada.unam.mx/2000/jul00/000703/pol4.html>

María Ether Ibarra y Triunfo Elizalde. **Los comicios, “parteaguas” de la democracia mexicana James Carter 3 de julio de 2000** en: <http://jornada.unam.mx/2000/jul00/000703/pol4.html>

Lourdes González Prieto. **Cooperación técnica entre Elecciones Canadá y el IFE de México.**

<http://www.ife.org.mx/wwwcai/elecsmex5/cooperacion.html>

Alcaraz. **Asesoría del IFE mexicano.** Revista: PROCESO

<http://www.proceso.hemeroteca.com.mx>

Declarado por Miroslava García. En: Rodolfo Montes Propuesta: **comisión legislativa para investigar a los amigos de fox.** Revista: PROCESO

<http://www.proceso.com.mx.hemeroteca>

Renato Dávalos. **Virtual deslinde del TEPJF del caso Amigos de Fox,** Periódico: La Jornada 26 de septiembre de 2002

<http://www.jornada.unam.mx/2002/sep02/020926/014n1pol.php?printver=1>

Alonso Urrutia. **Reconocen al IFE como parte interesada en los amparos del caso de Fox. Periódico: La Jornada 21 de noviembre de 2002** <http://www.jornada.unam.mx//010n1pol.php?printver=1>

Leopoldo Mendivil. **Detectan irregularidades en PEMEX.** <http://www.esmas.com/negocios/noticias/economia/214457.html>

José Antonio Román y Gustavo Castillo García. **Superaría \$1,100 millones el desvío en PEMEX.** Domingo 20 de enero de 2002. <http://www.jornada.unam.mx/2002/ene02/020120/005n1pol.html>

Diario: Reforma. **Personajes.** 20 de enero de 2002.

<http://www.reforma.com/PaseoCoberturas/printage.asp?pagetoprint=../nacional/articulo...>

**Revelan testigos desvíos en PEMEX.** 17 de agosto de 2002

<http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/095666/>

Declaración de Melitón Cazarez al diario: El Universal. **Revelan Testigos desvíos en PEMEX** 17 de junio de 2002.

<http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/095666/>

Grupo Reforma. **Acusan a Romero por peculado electoral.** 22 de octubre de 2002.

<http://www.reforma.com/ParseoCoberturas/printpage.asp?pagetoprint=../nacional/articulo...>

Notimex. **Vence mañana plazo para involucrados en Pemexgate.**

Martes 26 de noviembre de 2002

[http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version\\_imprimir?id\\_notas=104672&tabla=n...](http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir?id_notas=104672&tabla=n...)

**Boletín Internacional Elección es MÉXICO. Número 5,** Noviembre 2001- Abril 2002

[http://www.ife.org.mx/wwwcai/elemex5bol\\_elec5.htm](http://www.ife.org.mx/wwwcai/elemex5bol_elec5.htm)

Jorge F. Malem Seña. **La financiación de los partidos políticos y la corrupción: una aproximación conceptual.** Boletín Internacional Elección es MÉXICO. Número 5, Noviembre 2001- Abril 2002

[http://www.ife.org.mx/wwwcai/elemex5bol\\_elec5.htm](http://www.ife.org.mx/wwwcai/elemex5bol_elec5.htm)

Alejandro Moreno. **IFE: un pilar con grietas.** Diario: Reforma. 09 de noviembre de 2002

<http://www.refroam.com/encuestas/articulo/243456/default.htm>

Raúl TREJO DELARBRE. **El imperio del marketing político.**

<http://www.rolandocordera.org.mx/confi/trejo.htm>

Victor M. SORIA. **Crecimiento Económico y desarrollo de la seguridad social en Brasil y México.** Universidad Autónoma Metropolitana. <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/etp/num5/a3.htm>