

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**El Tránsito de las Reformas Electorales en
México: de la Comisión Federal Electoral al
Instituto Federal Electoral (1946-2007)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

ANA MARÍA TORRES GONZÁLEZ

DIRECTOR DE TESIS: RICARDO UVALLE BERRONES

Octubre de 2011



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.

El Tránsito de las Reformas Electorales en México: de la Comisión Federal Electoral al Instituto Federal Electoral (1946-2007)

Índice

Introducción	p.5
Capítulo I. Líneas conceptuales de la administración pública	
1.1. La administración pública y su vínculo con el Estado	p. 18
1.2. La administración pública vinculada a la rama ejecutiva	p. 22
1.3. La administración pública desde distintos estudios	p. 24
1.4. La administración pública como organización	p. 28
1.5. La administración pública y los órganos públicos autónomos	p. 32
1.6. Democracia y administración pública	p. 37
Capítulo II. Antecedentes del órgano electoral en México	
2.1. Primeras bases legales siglo XIX	p. 41
2.2. Reglas electorales comienzos del siglo XX	p. 47
2.3. México post revolucionario	p. 52
Capítulo III. La centralización de la organización electoral: 1946-1986	
3.1. Comisión Federal Electoral: 1946-1951	p. 58
3.2. Ley Electoral de 1946	p. 59
3.3. Reformas electorales de 1949 y 1951	p. 61
3.4. Reformas electorales de 1963 y 1973	p. 66
3.5. Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales: 1977	p. 72
3.5.1. La reforma política de 1977	p. 72
3.5.2. Composición plural de la Comisión Federal Electoral	p. 74
3.5.3. Estructura administrativa de los órganos electorales	p. 76
3.5.3.1. Comisión Federal Electoral	p. 76
3.5.3.2. Comisiones locales electorales	p. 79
3.5.3.3. Comités Distritales	p. 80
3.5.3.4. Mesas directivas de casilla	p. 82
3.5.3.5. Elecciones de 1979	p. 83
3.6. Código Federal Electoral: 1986	p. 87
3.6.1. Sobrerrepresentación en la Comisión Federal Electoral	p. 91
3.6.2. Estructura administrativa de los órganos electorales	p. 93
3.6.2.1. Comisión Federal Electoral	p. 93
3.6.2.2. Comisiones locales electorales	p. 95
3.6.2.3. Comités distritales electorales	p. 96
3.6.2.4. Mesas directivas de casilla	p. 96

Capítulo IV. La nueva institucionalidad de la función electoral: 1989-1996

4.1. El contexto de las reformas de 1989-1990	p. 100
4.1.1. Elecciones de 1988	p. 102
4.2. Formación del Instituto Federal Electoral: 1990	p. 106
4.3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	p. 108
4.3.1. Estructura administrativa de los órganos electorales	p. 109
4.3.1.1. Consejo General	p. 109
4.3.1.2. Junta General Ejecutiva	p. 113
4.3.1.3. Órganos locales y distritales	p. 117
4.3.1.4. Elecciones de 1991	p. 123
4.4. Buscando los límites del control gubernamental: 1993	p. 124
4.5. Ciudadanización del órgano electoral: 1994	p. 125
4.5.1. Elecciones de 1994	p. 133
4.6. Autonomía del órgano electoral: 1996	p. 135
4.6.1. Elecciones de 1997	p. 143
4.7. La alternancia del Poder Ejecutivo: 2000	p. 147
4.7.1. Elecciones de 2000	p. 149
4.7.2. Elecciones de 2003	p. 150

Capítulo V. Fortalecimiento del árbitro electoral: la nueva reforma de 2007

5.1. El contexto de la reforma electoral de 2007	p. 154
5.1.1. Elecciones de 2006	p. 154
5.2. Proceso de la reforma electoral de 2007	p. 163
5.3. Reformas constitucionales en materia electoral: 2007	p. 167
5.3.1. Nueva modalidad de integración del Consejo General	p. 167
5.3.2. Ajustes en la operación administrativa de la función electoral	p. 171
5.4. Integración de nuevas áreas administrativas	p. 175
5.4.1. Contraloría General	p. 176
5.4.2. Unidad de Fiscalización	p. 180
5.5. El IFE: autoridad de la administración del tiempo del Estado en radio y televisión	p. 183
5.6. Elecciones de 2009	p. 189
5.7. Corolario de la transformación institucional del órgano electoral	p. 191

Conclusión	p. 200
-------------------	--------

Bibliografía y material consultado	p. 207
---	--------

Así como la presente investigación requirió atención, entusiasmo, entrega y profesionalismo, las siguientes personas formaron parte de este esfuerzo:

A mi padre, su amor y ejemplo prevalecerán en mi mente y corazón por el resto de mi vida.

A mi madre, quien su apoyo, amor y comprensión me envolvieron en un clima de esperanza y firmeza.

A mi hijo Gerardo Alejandro, quien ha sido una gran motivación; su ímpetu, pasión y gran inteligencia lo han convertido en pieza clave en mi vida.

A mis hermanos: José Isa, Francisco Javier y Gerardo, quienes amo con todo mi corazón.

A mis hermanas: Juana, Lupita, María Luisa y Rosa, grandes mujeres de hoy que muestran integridad y gran fortaleza.

A mis hermanos que ya no están Alicia y Julio, grandes ejemplos de vida.

A mi hermano del alma: Fernando Andrade.

En especial a mi sobrina Blanca Ismene con admiración y un profundo cariño.

A mi sobrino Salvador por su enorme solidaridad y confianza.

A todos mis demás sobrinos y amigos.

Introducción

En los últimos tiempos, una característica fundamental de las sociedades contemporáneas es la exigencia de mayor participación en la construcción de un orden político que refleje en sus instituciones, precisión tanto en su estructura orgánica como en su eficacia operativa para la funcionalidad del Estado democrático.

México no escapa de esta tendencia internacional; ha vivido una intensa y compleja vida política que avanza sistemáticamente hasta nuestros días. Por lo que el impulso de examinar el modelo de la organización de las elecciones, comienza a raíz de una serie de acontecimientos sociales y políticos; donde la ciudadanía reclama sus derechos, ante un modelo burocrático desgastado y, frente a un sistema autoritario en declive, exhortando a recuperar espacios públicos; así como, exigiendo participación en la arena electoral con leyes de competencia claras y equitativas.

En este proceso de transformación se observa, que en la década de los noventa del siglo pasado surgieron distintos organismos públicos autónomos, que han tenido un efecto trascendental en el ámbito de la administración pública, que es necesario entender su origen, ya que gozan del reconocimiento constitucional y, han adquirido gran relevancia en el contexto de la conformación del Estado mexicano contemporáneo. Esta nueva modalidad organizativa condujo a la creación de un nuevo diseño institucional electoral, desapareciendo al viejo modelo gubernamental centralizado instaurado en la mitad del siglo XX, lo que implicó que la visión centralizada y omnipresente del Estado mexicano se contrarrestara con la formación de este tipo de órganos.

Esta innovación organizativa del aparato estatal, ha estado sujeta a la transformación paulatina del órgano electoral hasta su conversión como organismo constitucionalmente autónomo denominado: Instituto Federal Electoral; el cual se enmarca dentro de la propia evolución de la administración pública, que obedece principalmente a la configuración de nuevos escenarios provocados por los cambios suscitados en los ámbitos social, político y económico; de tal forma que obligaron al

Estado a enfrentar nuevos desafíos y ha reconstituirse, por lo que deja de conservar el plano horizontal y tripartita de la división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, pasando a adoptar distintas formas adicionales que respondieran a las demandas apremiantes de la sociedad civil; y por ello, la importancia de ciudadanizar los procesos electorales.

Es de subrayar que el interés y objeto de este trabajo no es la evolución de las reformas electorales, ni tampoco el estudio de las elecciones, ni de la representación política, ni de los partidos políticos; sino el impacto que han tenido éstas en la transformación del órgano electoral, sustentado en el cambio institucional que se ha generado a través de las modificaciones constitucionales y legales. Específicamente el artículo 41 de la Constitución Política, señala las bases y las disposiciones en materia electoral, estableciendo que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo constitucional, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

De esta manera, con el Instituto Federal Electoral se definen nuevas reglas en la competencia electoral, con la intencionalidad de garantizar a la ciudadanía, a los partidos políticos y sus candidatos a cargos de elección popular, elecciones legales, legítimas, así como procesos electorales confiables, imparciales y equitativos. Este nuevo organismo tiene su primer fundamento en una apuesta ciudadana por la democracia y la evidencia del fortalecimiento de la diversidad política, en un México cambiante que exige una convivencia política civilizada entre los actores involucrados bajo principios democráticos. Así, el 2 de julio de 2000 es la fecha que imprime un sello inédito, la sociedad opta por la alternancia y con ello el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) obtiene el triunfo en el Poder Ejecutivo Federal tras siete décadas de dominancia y hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional.

A partir de la alternancia del poder presidencial, las elecciones adquieren una nueva lógica y un interés únicos en la historia del país. En el orden nacional y en el contexto internacional, México aparecía como una democracia en proceso de construcción, con instituciones confiables y creíbles, con gobiernos fundados en la legitimidad y con un orden político plural y diferenciado. Al mismo tiempo, se configura un alto nivel de competencia electoral, donde los candidatos disponían de las capacidades y recursos para posicionarse ante el electorado, y los partidos políticos se situaban en una mecánica de la legalidad en la definición y aceptación de los resultados.

En contraparte, las elecciones federales del 2006 marcan un escenario novedoso en la historia política nacional, por ser las primeras elecciones cuestionadas en la etapa de la alternancia, que pusieron en peligro la renovación de la presidencia de la República; tanto por la etapa de preparación y durante el desarrollo de la elección, como por su desenlace en los resultados finales, cuya autoridad electoral fue rebasada ante los acontecimientos suscitados por la competencia partidista.

En el filo de estos acontecimientos, se evidencia que en el transcurso de la historia política de México, se han impulsado una serie de reformas político-electorales, teniendo un largo recorrido; las cuales se han enfrentado a usos y prácticas tradicionales en la actividad política, a inercias y resistencias; así como, a comportamientos nuevos que expresan aspectos distintivos y tendencias propias de los cambios acelerados que traen consigo el avance tecnológico, la globalización, la sociedad de la información, las políticas neoliberales, la inseguridad nacional, que impactan de manera importante la forma que vive la nación y el mundo. En este devenir, el proceso de reformas electorales se adhiere al propio desarrollo histórico del Estado mexicano y, a los retos que éste enfrenta por mantener y lograr la estabilidad política, así como la gobernabilidad del país.

Visión institucional del objeto de estudio

Para comprender todos estos sucesos que impactan nuestro entramado institucional en el órgano electoral, es necesario reflexionar con las aportaciones del enfoque del nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo* económico, político y sociológico que surge en las ciencias sociales anglosajonas hace aproximadamente 20 años. A partir de los ochentas se inicia una crítica epistemológica y teórica al institucionalismo tradicional: que abarca desde la economía clásica y los contractualistas, pasa por los positivistas, conductistas, estructural-funcionalistas, hasta la teoría neoclásica. Su planteamiento pone a las instituciones y a la conducta colectiva en el centro del análisis, y ve al individuo como forjador de normas, reglas y pactos, capaces de propiciar y orientar el cambio institucional e histórico. En este sentido, la transformación institucional del Instituto Federal Electoral se sustenta en buena medida en la categoría del cambio institucional, que permite situar a la vez el significado de la administración electoral que es una modalidad de la administración pública actual.

En esta lógica, los autores que dieron origen al nuevo institucionalismo político son March y Olsen, al abogar por su visión normativa, afirman que los enfoques conductista y de elección racional se caracterizan por ser contextualistas, reduccionistas, utilitarias, instrumentalistas y funcionalistas. Argumentan, que esos supuestos individualistas eran inherentemente incapaces de encarar las cuestiones más importantes de la vida política, ya que no podían integrar la acción individual con

* Cabe señalar, que los autores James G. March y Johan P. Olsen, profundizan en esta línea de pensamiento en su obra *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*, publicada en 1997; cuya introducción es elaborada por Rodolfo Vergara: *El Redescubrimiento de las instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política*. Asimismo, entre otros estudiosos del tema se encuentran Walter W. Powell, Pail J. Dimaggio, quienes escribieron *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, publicado en 1991; donde el estudio introductorio está a cargo de Jorge Javier Romero: *Los Nuevos Institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías*; por su parte José Ayala Espino, cuenta con las obras: *Instituciones y Economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico* en 1999, y en 2002 con *Fundamentos institucionales del mercado*.

las premisas normativas fundamentales o con la naturaleza colectiva de la actividad política importante.¹

Un autor de gran trascendencia quien hace una de las contribuciones más decididas a esta corriente de pensamiento en el terreno de la economía, es Douglas North, quien se establece como el impulsor del neoinstitucionalismo económico, donde sus aportaciones no son exclusivas en esta materia, sino que sus planteamientos son aplicables a otras áreas de las ciencias sociales; ya que nos dice que las instituciones son creadas por el Estado, son las reglas de juego en una sociedad, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, de tal suerte que estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.² En esta lógica, la visión del Instituto Federal Electoral se enlaza con el alcance de las nuevas reglas de juego que explican su transformación institucional.

Dentro de la riqueza del nuevo institucionalismo, sólo se retoma el concepto del cambio institucional como tal, para entender cómo sucede la transformación institucional del órgano electoral; no abundando en su contenido doctrinario ni metodológico, sino su valor obedece a la utilidad que tiene para explicar los arreglos institucionales que configuran diversas etapas, partiendo de la denominada Comisión Federal Electoral al Instituto Federal Electoral.

Así, el cambio institucional es el punto de partida para comprender la transformación del órgano electoral; se ubica como una categoría esencial dentro del nuevo institucionalismo. El argumento básico es, según Peters, que a través de un proceso de aprendizaje las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Los cambios en el entorno constituyen un

¹ B. Guy Peters, *El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, España. Editorial Gedisa, 1999. p. 45.

² Douglass C. North, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, pp.15-16.

conjunto de oportunidades para la institución, así como una amenaza para las pautas de comportamiento establecidas.³

Por ello, el eje conductor de este trabajo son las nuevas reglas de juego, que es uno de los planteamientos teóricos de North, donde la simbiosis que existe en la interacción entre instituciones y organizaciones determinan la dirección del cambio institucional; sin pretender de ninguna manera la formulación de una teoría del cambio institucional en el reformismo electoral, sino el impacto de éste último en la transformación del propio órgano electoral, que como autoridad en la organización de las elecciones federales adquiere relevancia en la configuración del poder político.

En este sentido, las organizaciones cobran vida y evolucionan de acuerdo al marco institucional, pero a su vez influyen en la forma en cómo evoluciona el cambio institucional. En este tenor, la administración pública como estructura orgánica y funcional que materializa al Estado, juega un papel fundamental en este cambio a través del entramado institucional que se construye en el ámbito organizacional.

North dice que el cambio institucional es un proceso complicado, que consiste en ajustes marginales a estos conjuntos de reglas y a sus propios mecanismos de sanción, donde los agentes del cambio son los individuos y la organización que intenta maximizar sus preferencias, respondiendo al conjunto de incentivos que existe en el arreglo institucional. Aclara que los cambios discontinuos, representan el cambio radical en las reglas formales, comúnmente como resultado de una conquista o revolución, son un resultado del encajonamiento de limitaciones informales en las sociedades; mientras que el cambio incremental se refiere a que las partes que intervienen reconstruyen entre sí, donde una reestructuración de instituciones políticas resuelvan una crisis al parecer insoluble. En este sentido, el cambio siempre es incremental y adaptativo.⁴

³ B. Guy Peters, *El Nuevo Institucionalismo*, Op. Cit. p. 57.

⁴ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Op. Cit. pp. 17, 118.

Sin embargo, aunque las normas formales pueden cambiar de manera inmediata como consecuencia de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico, que también influye en el comportamiento de transformación de las instituciones administrativas públicas.⁵

En este sentido, la interacción que producen las reglas de juego entre actores y organización, es la que va trazando la ruta e indicando los ajustes graduales necesarios para perfeccionar ese entablado institucional.

Estrategia metodológica

En este apartado hay dos elementos a distinguir. Uno, la investigación se apoya en técnicas de investigación documental, bibliográficas, hemerográficas, de archivos y documentos oficiales, a fin de construir los argumentos de explicación. El segundo punto, se relaciona con la utilización de los métodos de interpretación y exposición a través de los cuales se elabora el cuerpo de la investigación, con base en el análisis, formación y elaboración de argumentos.

Así, los métodos de interpretación y exposición contribuyeron a separar los campos de análisis para fundamentar una conceptualización histórica de la fase moderna y contemporánea de los fenómenos sociopolíticos de México enmarcados en tres grandes etapas, tomando sólo una parte de sus componentes, que se establece como objeto de estudio que es el órgano electoral, el cual representa la autoridad electoral, responsable de organizar, dirigir y vigilar los procesos electorales, al mismo tiempo que se instituye como árbitro en la contienda electoral.

⁵ *Ibid*, pp.15. 17.

En esta tesitura, la administración pública frente a los procesos de cambio político, inmersa en el órgano electoral, se ensambla como hilo conductor del reformismo electoral, que por su función de organizar las elecciones se establece como una de las funciones públicas más significativas para el desarrollo político democrático del país, donde se sitúa la importancia y funcionalidad del Instituto Federal Electoral.

Siguiendo el eje conductor se plantean los pivotes principales del presente trabajo:

1. La administración pública en la modalidad de los asuntos electorales del país, desempeña una función primordial en la institución formal e informal que México ha asumido en la celebración de las elecciones a lo largo de la historia política del país y que han dado como resultado organizaciones concretas, que obedecen a periodos específicos, pero simultáneamente tal y como North lo expresa, han influido en la orientación del cambio institucional.
2. El cambio institucional que da origen a los procesos de transformación en la vida del Estado, es clave para comprender por qué prosperan o no las democracias, ya que el Estado provee un conjunto de instituciones que se estructuran a través de organismos, dado que su accionar modifica las instituciones a fin de optimizar su desempeño.
3. Como North lo señala, las instituciones entre ellas las administrativas cambian de modo incremental y no de modo discontinuo; y que los cambios incrementales continuos se encuentran en los contextos institucionales que permiten nuevas negociaciones y compromisos entre los jugadores; entonces el estudio de las reformas electorales que impactan en el órgano electoral, nos ayuda a entender una serie de acontecimientos dibujados en situaciones específicas que orillan a los actores políticos a realizar ajustes a las normas constitucionales y legales (limitaciones formales) para su adaptabilidad con la inercia de las costumbres y tradiciones implantadas en la sociedad (limitaciones informales).
4. La importancia del estudio de la administración pública bajo el marco conceptual del cambio institucional se orienta a conocer el desenvolvimiento

de las instituciones y organizaciones en materia electoral; y, a la vez cómo el cambio institucional los transforma en el transcurso del tiempo.

Con base a lo anterior se trata de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuáles han sido los contextos sociopolíticos que han inducido a llevar a cabo reformas o ajustes a la normas electorales? ¿Cómo ha sido esta interacción entre la institución y organización electoral donde se inserta la administración pública? ¿Realmente se ha avanzado en la consolidación de la vida democrática del país a través del cambio incremental continuo, que en materia electoral ha transformado al organismo electoral en una autoridad pública constitucionalmente autónoma?

En esta lógica, se establecen la conexión de las siguientes tres hipótesis:

- ❖ La construcción del arreglo institucional electoral se desenvuelve en contextos de crisis de confianza y credibilidad en las elecciones, con sentidos diferentes y variantes específicas, lo que obliga a impulsar reformas a las normas, que se convierten como parte fundamental del cambio institucional, vía pactos y consensos entre los actores políticos involucrados.
- ❖ La evolución de la administración pública electoral, que va adherida al desarrollo del país, se inscribe en el tránsito de las reformas electorales, que impactan en su estructura orgánica tradicional, ya que pasa de tener formas verticales y concéntricas, a establecer modelos innovadores propios de los procesos históricos de la transformación del Estado mexicano, que a través del perfeccionamiento del entramado institucional instaure una nueva etapa más pública y ciudadanizada.
- ❖ Todo ente público autónomo que se establezca como órgano del Estado como es el Instituto Federal Electoral, está inmerso en el estudio y competencia de la administración pública, no importa que se le otorgue independencia para darle funcionalidad, imparcialidad y legalidad, ya que se le asignan tareas de interés público de la sociedad, y que su fin es contribuir a la gobernabilidad democrática y al desarrollo institucional del Estado mexicano.

En este trayecto histórico en la etapa moderna y contemporánea de México, el órgano electoral se establece como referente de análisis para comprobar las hipótesis planteadas, ya que se demuestra que a través de la transformación institucional se constituye el Instituto Federal Electoral.

Estructura de la investigación

Se organiza de cinco capítulos que se hilan de manera concatenada, teniendo por objeto centrar en el marco de la administración pública la transformación del órgano electoral en el transcurso de la historia de México. Para efectos de puntualización, el primer capítulo de esta investigación se estructura de significados y ópticas de la administración pública que parten de distintos enfoques tradicionales hasta su contemporaneidad. Se recuperan algunas acepciones, corrientes y vínculos considerando al factor político-electoral dentro de una administración pública ciudadanizada y autónoma que configura la nueva estatalidad que tiene su origen en los cambios de la sociedad mexicana que han propiciado espacios públicos.

El segundo capítulo muestra como antecedente, un periodo que si bien abarca más de cien años, este apartado fue elaborado sobre la selección de la organización electoral que en la época decimonónica, prevalecía con un alto grado de centralización, que dio lugar a sentar las bases para la formación del Estado moderno marcado por un presidencialismo fuerte que tuvo como pilar el origen de un partido dominante.

En el capítulo tercero, se analiza la primera etapa de las reformas electorales que cubre el periodo de 1946 a 1986, se resalta el trayecto de la conformación del Estado moderno de bienestar, que generó un modelo centralizador de la organización electoral, favoreciendo al Partido Revolucionario Institucional, con la creación como entidad formal en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal en 1946, denominada Comisión Federal de Vigilancia y, en 1951 cambia a Comisión Federal Electoral. Aquí, el cambio institucional que produjeron las reformas

electorales en este lapso fue la cohesión del poder político a través de la tendencia administrativa centralizada y vertical en los estados de la República.

El cuarto capítulo, estudia la segunda etapa del proceso de reformas electorales, que comienza tras la crisis de legitimidad de las elecciones de 1988, y se identifica por la construcción de un nuevo diseño institucional creado por las reformas electorales pactadas y consensadas en la década de los años noventas. Donde el cambio institucional se dirige a recuperar la confianza de la sociedad, a través de la creación de un órgano electoral que se establece como órgano descentralizado del gobierno federal dependiente de la Secretaría de Gobernación, producto de la reforma de 1989/90. Luego con las modificaciones legales hechas en 1994 adquiere el carácter de órgano ciudadanizado, y se transforma con las reformas de 1996 como organismo público constitucionalmente autónomo e independiente, situándose en el plano democrático bajo las líneas de una institucionalidad en fase de maduración y consolidación.

El quinto capítulo, abarca la tercera etapa que se refiere a las reformas electorales efectuadas en 2007. Se señala que si bien las elecciones de 2000 dieron como resultado la alternancia en el poder presidencial, así como las de 2003 que fueron las primeras efectuadas en este periodo, evidenciaron una serie de expresiones y variables no reguladas, dejando entrever vacíos legales, que afectaban la administración de los procesos electorales.

Asimismo, las prácticas de los actores políticos a puestos de elección popular le dieron un vuelco al escenario de competencia electoral en los comicios de 2006, sobre todo en lo referente al manejo de los promocionales, a raíz de que los candidatos presidenciales de los tres partidos políticos grandes, basaron su campaña de proselitismo en este renglón, de tal forma que pusieron en jaque tanto a la propia ley como a la autoridad electoral en la conducción y actuación ante una competencia tan cerrada entre dos candidatos a la Presidencia de la República, quedando muy por debajo de las expectativas del electorado.

En suma, el objetivo central ha destacar es que el análisis de los asuntos electorales también le conciernen a la administración pública. Se tiene que el Instituto Federal Electoral, órgano público constitucionalmente autónomo forma parte del Estado y en consecuencia de la administración pública, su esencia emana de la norma máxima constitucional que le encomienda una tarea de gran envergadura, teniendo la necesidad de gozar de autonomía para su funcionalidad y cumplir su misión. En este escenario, el estudio y desarrollo de la administración pública se expande hacia estos órganos, considerando la realización directa que tiene con los ciudadanos, con lo cual el presente trabajo no es ortodoxo, sino que se inscribe en la visión contemporánea de lo que significa la administración de los procesos electorales. Por ello, la administración pública más que limitarse, se renueva por ser la que ejecuta y se mueve sobre estas bases normativas a través de las organizaciones, se ubica como el parámetro importante de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son; además, de que sigue permanente en los impactos y consecuencias que traen esos cambios a través de la transformación institucional.

Por último, la tesis también relaciona la administración pública con la democracia, en el sentido de que la solución de conflictos derivados de la competencia política electoral, necesita de procedimientos democráticos para su abordaje, donde el tratamiento y respuesta son medios administrativos y criterios políticos, despojando y evitando los métodos violentos. Así, el éxito de la adaptación del cambio institucional tiene su sustento en la administración pública, ya que su relación es latente con las instituciones que se incorporan y las que son reformadas; instituciones que deben acercarse al valor de la eficiencia y eficacia en sus acciones, así como en su funcionalidad, sujetas a los principios de legitimidad y gobernabilidad democrática.

Se dice entonces, que el único formato en el cual un país como México puede vivir y convivir es el gobierno democrático. Es claro que la democracia es una construcción difícil y hay que hacer todas las operaciones políticas para asentarla. No obstante, en este escenario enmarcado en la administración pública, el tránsito del reformismo

que transforma el órgano electoral se dibuja en la historia política de México la búsqueda permanente: que va de la democracia imperfecta al camino de la perfección.

Agradecimientos

Mi más sincero agradecimiento al Doctor Ricardo Uvalle Berrones, por su apoyo, paciencia y dirección de tesis, que contribuyeron a la realización de este trabajo.

Agradezco a mis sinodales sus valiosas aportaciones a la presente investigación: a la Doctora Karla Valverde Viesca; el Doctor José Juan Sánchez González; al Doctor Francisco José Díaz Casillas y al Doctor Francisco Patiño Ortiz. Asimismo, al Doctor Miguel Ángel Márquez Zarate, por su gran amistad y comprensión.

En especial, agradezco a mi gran amigo el Doctor Raymundo Ramos, por su sapiencia, ayuda y orientación que me brindó, a quien quiero, admiro y respeto.

Capítulo I. Líneas conceptuales de la administración pública

El presente capítulo tiene la función de centrar en el marco de la administración pública la transformación del órgano electoral en el transcurso de la historia de México, por ello se acompaña de significados y ópticas de la administración pública, partiendo de distintos enfoques tradicionales hasta su contemporaneidad; ya que ésta ha sido tratada y observada desde diferentes perspectivas inter y multidisciplinarias; asimismo ha sido analizada por numerosos estudios. Sin embargo, aquí sólo el concepto se expone en su variación conforme al tiempo, recuperando algunas acepciones, corrientes y vínculos con categorías que sustentan la importancia que tiene el estudio del Instituto Federal Electoral, en el espacio público y ciudadanizado; así como dentro de la complejidad que representa como órgano de Estado constitucionalmente autónomo y que se configura tanto por su estructura orgánica como por sus atribuciones.

Por ello, la conceptualidad de la administración pública se acompaña en su relación con el Estado, con el Poder Ejecutivo; con algunas definiciones que le han dado diferentes estudios; con la organización, fundamentado en la estructura orgánica y funcional para ejecutar acciones públicas; con la modalidad de los organismos públicos autónomos y, finalmente con la democracia.

1.1. La administración pública y su vínculo con el Estado

La administración pública se encuentra íntimamente vinculada al significado de Estado; ya que es una de las construcciones más importantes y valiosas para dirigir la sociedad, asegurando su conservación, desarrollo y bienestar. Como creación, se encuentra dotado de elementos volitivos y de fuerzas que articulan su esencia política y administrativa para conseguir el bien público.⁶

⁶ Ricardo Uvalle, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México. Ed. IAPEM. 2000. p. 11.

El Estado nace desde la óptica iusnaturalista como el resultado de un contrato social. Si bien es cierto que existen diferencias entre la concepción contractualista de Hobbes, Rousseau y Locke, también lo es que entre ellos existe una explicación análoga sobre el origen del aparato estatal. Previo a la constitución de una sociedad civil, los individuos cohabitan en un *estado de naturaleza* donde impera la ley *del más fuerte* y en consecuencia la constante dominante es el abuso; de esta manera los miembros de una comunidad determinan firmar un acuerdo, por unanimidad, para crear un órgano supremo e irresistible en el cual depositan su voluntad y al que ceden sus derechos, los que poseen con antelación a la constitución del órgano.

De aquí emergen las obligaciones primordiales del Estado en la perspectiva contractualista o iusnaturalista: garantizar la seguridad y la libertad de los ciudadanos. Hobbes no toca las libertades y se concentra en el compromiso de asegurar la vida y la seguridad; por su parte Locke, acentúa las libertades y derechos y pensaba en un Estado menos poderoso que el Leviatán hobbesiano y respetuoso de la esfera privada; empero, se puede llegar a una conclusión general sobre la intención hipotética, más no histórica, que impulsa la creación del Estado: generar una comunión civilizada, ordenada y próspera entre los individuos, lo que exige del órgano creado privilegiar la seguridad y la libertad dentro de la sociedad.

La soberanía de esta forma reside esencialmente en el pueblo y no se somete, como expresa Hobbes, a transacción alguna. No puede ser enajenada ni se puede renunciar a ella. La soberanía es popular. De aquí se desprende la legitimidad de la estructura política; el Estado será legítimo en tanto sea respaldado por los ciudadanos y en tanto cumpla satisfactoriamente con sus obligaciones. El Estado así, es una asociación de dominación obligatoria y consensual, una paradoja que supone un punto de equilibrio donde la coerción y el consenso se concilian y contribuyen al desenvolvimiento de una sociedad, cuya permanencia está fundada en la convivencia cívica.

Con estos argumentos, la administración pública ha sido caracterizada como la actividad del Estado que tiene por objeto a la sociedad siendo su origen existencial; su legitimidad y justificación está encaminada a producir las condiciones para su continuidad y desarrollo de los elementos que la constituyen.

El Estado moderno es una categoría histórica singular, contiene un conjunto de caracteres distintos a otras formas de dominación política que le precedieron, la confluencia de ingredientes políticos, económicos, sociales y jurídicos, delimitan al Estado frente a otros estados, así como a las transformaciones en su existencia interior.

En el denominado Estado liberal de derecho su concepción se reduce a su tamaño, a la mínima previsión para ejercer las funciones de soberanía, sustentado en las libertades individuales y la libre concurrencia económica. Se formó a partir de que el despotismo ilustrado incorporó al derecho romano para legitimar a la monarquía absolutista, a fin de establecer la primacía de la ley frente a la arbitrariedad; y la igualdad de los ciudadanos ante la ley, donde la administración justifica su existencia en la defensa de los principios universales de libertad y los garantiza mediante el poder. Aquí, la administración pública es mínima, y está centralizada en el ejecutivo que llega mediante órganos unipersonales al territorio; se define materialmente de acuerdo a su propia personalidad jurídica, el Estado y la sociedad están formalmente separados.⁷

El desarrollo del Estado fue un proceso progresivo por el cual, a partir del siglo XIX dio paso al Estado social de derecho o Estado de bienestar. Esta transformación fue paulatina, comenzó a dar un giro partiendo del Estado gendarme con funciones mínimas, donde va asumiendo acciones a través de grandes obras públicas e infraestructuras de comunicaciones, de prestación de servicios asistenciales, de servicios educativos, de salud, hasta constituirse en un Estado actor de gran relevancia en la vida política, económica y social. En este acontecer de papel de

⁷ Rafael, Bañón y Ernesto Carrillo (comp.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, España. Alianza Editorial, S.A., 1997. p. 34.

interventor, la expansión de su tamaño y funciones se vuelve una característica peculiar, que a la par va acompañado de un ilimitado gasto público; siendo precisamente este crecimiento que impacta de manera importante la concepción de la administración pública, ya que su enfoque abarca varias perspectivas de las ciencias sociales: la económica, la politológica, la sociológica y la de la ciencia de la administración; de tal suerte que el Estado se encuentra en la sociedad, donde el concepto de administración se centra en la función que desempeña en ésta.

De esta manera, se convierte en garante y creador de legalidad:

La administración pasa a ser el empresario singular más importante de cualquier economía nacional en las sociedades industriales y a ser el mayor consumidor. Su función social es redistributiva, de protección de los ciudadanos marginales y de prestación de servicios. Para realizar todos estos papeles se dota a la administración de nuevos instrumentos organizativos. Junto a la organización tradicional de tipo departamental, aparecen organismos formalmente distintos con personalidad jurídica diferenciada, en ocasiones con forma de sociedad mercantil, cuya justificación es la prestación de servicios o la intervención en la economía. En los distintos sistemas estos organismos tienen denominaciones diversas.⁸

La evolución del Estado de bienestar, trajo consigo una gran complejidad administrativa que al hacer frente para su mantenimiento en tiempos de crisis económica, enfatizada en los años ochentas con escasos recursos, se optó por adoptar políticas neoliberales, convirtiendo al Estado en neoliberal, caracterizado por la utilización de medidas que lo redimensionaban, reduciendo el aparato gubernamental, a través de la desincorporación, privatización de los organismos; la reestructuración de las finanzas públicas; y, propugnando por la introducción de métodos de gestión privados en el sector público por razones de eficacia y eficiencia.

En esta perspectiva neoliberal, se exige mayor eficacia y, sobretodo, eficiencia, por lo que la naturaleza del Estado y su función social son revisadas; de tal forma, que la acción pública tiene ahora que justificar su utilidad en términos económicos y de

⁸ *Ibid.* p.35.

apoyo social; ahora no basta con el simple hecho de la existencia del ser público, para justificar la bondad, tampoco basta la producción y prestación de servicios. La administración pública se contempla desde fuera, desde el mercado, para exigirle que justifique su utilidad social, estas proposiciones, lógicamente, se relacionan a la exigencia de una administración menos intervencionista, de tamaño pequeño y flexible y de alcance funcional limitado por la propia necesidad de justificar su actividad.⁹

Bajo esta línea conceptual, la administración pública es la vida del Estado, es la organización que contiene los embates y las contradicciones de la sociedad, es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar; a la par que funge como mediadora, la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés público.

1.2. La administración pública vinculada a la rama ejecutiva

Hay un arraigo muy significativo por vincular el concepto de administración pública exclusivamente a la estructura del Poder Ejecutivo, múltiples autores la definen como la rama ejecutiva del gobierno encargada de materializar las políticas del Estado. Bajo este enfoque, la administración pública es un conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de las instancias del gobierno federal, estatal y municipal; y de los diferentes órganos públicos centralizados y descentralizados. Hace referencia a la agrupación e integración de las dependencias y entidades que tiene el Poder Ejecutivo y constituyen los medios para conseguir los propósitos del Estado; es la estructura legal que fundamenta y orienta la acción del Estado a partir de disposiciones jurídico-administrativas que la sociedad comparte y acepta. Asimismo, es un cuerpo de conocimientos sobre todo el contexto general de las unidades administrativas que forman parte del área ejecutiva del gobierno; es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de recursos públicos en

⁹ Rafael, Bañón y Ernesto Carrillo (comp.) *La Nueva Administración Pública. Op. Cit.*, p. 37

acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones.

Por lo tanto la administración pública se sitúa en el gobierno, siendo el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías, organismos, comisiones y fideicomisos da un contenido político-administrativo a la acción del gobierno para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad.

De esta forma, todas las acciones que realiza el gobierno relacionadas con las cuestiones que ligan al Estado con la sociedad, se hacen presentes a través de la ejecución de políticas de diversa índole ya sea fiscal, social, económica; así como programas de educación, salud y vivienda entre otras, y/o la aplicación de múltiples legislaciones, es decir todas aquellas funciones del Estado que al concretizarse se hacen visibles en la administración pública.

Concebida de esta manera, permite apreciar la relación entre el Estado y la sociedad, a través de la intervención de la acción del Poder Ejecutivo que sirve como vínculo o enlace para que la misma sociedad reciba el poder del Estado. Lo que la hace estar inmersa en el funcionamiento del sistema político, correspondiéndole ser la base del gobierno, ya que la administración pública se encuentra sustentada en decisiones políticas. Además, constituye el conjunto de normas, organizaciones, procesos, actividades y personal del poder ejecutivo, mediante los cuales lleva a cabo la provisión permanente de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, en conformidad con lo prescrito constitucional y legalmente establecido.

De acuerdo a ésta noción, los otros poderes del Estado, el Legislativo y Judicial, si bien tienen una estructura administrativa, no se les considera como cuerpo de la administración pública, sino que ésta se ubica en el Ejecutivo y es donde se define.

En contraposición a este enfoque, se encuentra la que sitúa a la administración pública como la ocupación y las áreas donde actúa en nombre del pueblo, de la sociedad en general. Subraya que la administración pública está en aquellas estructuras que se asigna, delega y recae de manera legal acciones y decisiones que afectan al interés público y, que tienen consecuencias para los individuos y los grupos sociales. Esta postura incluye no solo a los otros dos Poderes de la Unión, sino a todos aquéllos órganos que ante la complejidad y diversidad que ha tenido el Estado actual, surgen para velar el interés público, proteger los derechos de la sociedad; la gobernabilidad democrática, la estabilidad y el desarrollo político, económico y social del Estado.

En suma, bajo la óptica de la administración pública vinculada al Poder Ejecutivo, la argumentación es que el Estado no puede actuar por sí mismo, sino que materializa sus decisiones, acciones políticas, planes, programas, legislaciones, etcétera, en la estructura gubernamental encaminada a reconocer y satisfacer las demandas colectivas apoyándose en la administración pública como brazo ejecutor de dichas acciones y decisiones.

1.3. La administración pública desde distintos estudios

El estudio del pensamiento administrativo a lo largo de la historia ha sido multifacético, se ha distinguido por tener una gama abundante de autores que han escrito sobre distintos temas y cuantiosos enfoques que inciden en el concepto de la administración pública; su tratamiento permanente comienza con la aparición del Estado constitucional como forma de organización política en el siglo XIX.

En este contexto, la variedad de estudios abarcan distintos enfoques y perspectivas, que van de 1810 hasta nuestros días. Partiendo de Juan Bonnin quien la llamó ciencia de la administración en su obra *Compendio de los Principios de Administración*, calificado como el primer tratado de la ciencia administrativa, que

tenía como fin explicar el sentido y contenido de la administración en la primera República Francesa, creada por la Revolución.

Bonnin define a la administración pública, como una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas, se instituye para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas, haciéndolos concurrir a la común utilidad; es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, siendo activa como ejecución determinada: la ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución.¹⁰

Woodrow Wilson, con su obra publicada en 1887: *Estudio de la Administración* trata a la administración como objeto específico de estudio y al mismo tiempo, establece la integración de una ciencia de la administración. Este autor plantea que la administración es la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción, es el lado ejecutivo, el operativo, el más visible del gobierno, y es tan antigua como el gobierno mismo. Afirma que es el contexto de la administración pública, más que su composición interna, lo que determina su funcionamiento y sus potencialidades de transformación, ya que esta disciplina comprende sólo un aspecto del funcionamiento del sistema político.¹¹

A partir de entonces se produjeron estudios que caracterizaron las primeras corrientes de pensamiento moderno sobre la administración pública, destacando los siguientes rasgos: la administración debe ser neutral y estar bajo el control de la política, mediante la delimitación de la discrecionalidad de los funcionarios y el ajuste estricto de sus actos al proceso debido; la administración pública constituye un campo con contenido propio, su objeto se localiza en la burocracia gubernamental, específicamente en el Poder Ejecutivo; el fin último de la administración pública es la

¹⁰ C.J.B. Bonnin, *Principios de la Administración*, en Revista de Administración Pública Antología 1-54, México, Instituto de Administración Pública, 1983, p. 491.

¹¹ Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, Coord. por Mauricio Merino, Estudio Introdutorio de Mario Martínez Silva. México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999. p. 8

eficiencia; la tarea del jefe ejecutivo es planificar, organizar, administrar el personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar; la estructura de las organizaciones es formal y debe ser impersonal; la especialización vertical y horizontal constituye un asunto técnico aprovechar al máximo sus ventajas; el método científico debe aplicarse en la clasificación de cargos y en la selección, remuneración y promoción del personal público; el rendimiento de los trabajadores es una forma de comportamiento social, resultado de su organización informal de grupos; el presupuesto es uno de los principales instrumentos de la planeación, coordinación, control e información; la administración pública es un arte, pero es capaz de llegar a ser una ciencia libre de valores por su propio derecho.¹²

Respecto a las corrientes que surgieron a partir de la segunda mitad del siglo XX, el estudio de la administración pública se orienta a redefinir el alcance del propio concepto, centrándose más en la función que en la estructura y procedimientos dirigidos sobre objetivos y los métodos alcanzados. Estos estudios proliferaron, resaltando distintos puntos de vista y nuevos campos de estudio de la tarea administrativa gubernamental utilizando diversas disciplinas académicas. Se destacan las funciones administrativas, el diseño y análisis de las políticas públicas, la gestión de los recursos, la planeación estratégica; la teoría de la organización, la administración de personal; liderazgo, motivación y manejo de conductas de grupo; se agrega la investigación de operaciones; los enfoques de sistemas; y con la aparición de la cibernética y de nuevas tecnologías, se establece la información para prevenir problemas y medir, evaluar y corregir el desempeño, renovando métodos cuantitativos que han ido conformando la actual ciencia de la administración.¹³

Es entonces que el concepto de administración pública, se define por la metodología de estudio más que por el objeto, ya no hay en el sentido estructural un objeto identificable, esta difuminado entre lo público y lo privado.¹⁴

¹² Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. *Op. Cit.* p. 15.

¹³ *Ibid*, pp.16-17

¹⁴ Rafael. Bañón y Ernesto Carrillo (comp.) *Op. Cit.* pp. 35-36.

A partir de los años ochenta hasta la actualidad, los estudios realizados se determinan por la adopción de políticas neoliberales, dentro de un contexto globalizado, plenamente marcado por la aceleración del desarrollo científico y tecnológico, que impacta de manera importante en el terreno económico y se inserta en el cambio constante de las organizaciones y funciones sociales.

Consecuentemente el análisis y debate vigente ha girado alrededor de las funciones de las organizaciones públicas, privadas y no lucrativas, y los efectos de la retracción de la administración pública y la privatización del aparato gubernamental, lo que ha permeado la influencia de la administración de los negocios privados, siguiendo sus principios y prácticas, con lo cual se ha acentuado la transferencia de concepciones, enfoques y tecnologías empresariales al sector público.

Ha ganado terreno el estudio de las políticas públicas, que se ha convertido en una área sólida de investigación y práctica administrativa; así como, el poder y la responsabilidad de la burocracia; en especial en el ámbito local están las relaciones intergubernamentales, a la par de la ética del personal público, rendición de cuentas, son temas que siguen siendo de constante atención.

Otro aspecto que se ha destacado en los últimos tiempos, está sustentado en la búsqueda de redefinir las funciones y operación del gobierno y del Estado. Muchos autores han propuesto “reinventar el gobierno” y/o “reformar al Estado”, porque no ha sido suficiente crear nuevas burocracias o privatizar las existentes. Se parte de la lógica que existe la necesidad de renovar, redefinir, replantear funciones, estructura, dimensión y rutas institucionales para eficientar al Estado, al gobierno, hacerlo funcional acorde a las nuevas circunstancias con mecanismos no burocráticos para actuar de manera creativa, innovadora, y democrática.

La privatización ha sido y es el instrumento principal de la política económica para incrementar la eficiencia y la competitividad, por lo que han desaparecido empresas públicas que en esta lógica son ineficientes y se han reestructurado empresas para

atraer capital extranjero y fortalecer la economía nacional. Sin embargo, la concentración de la propiedad en manos privadas ha menguado la equidad, así como la eficiencia administrativa del sector público, debilitándolo, lo cual ha tenido un importante impacto en los cambios en el poder político y social viéndose afectados.

En suma, sin duda el concepto de administración pública considera variados aspectos, subraya la responsabilidad de la función pública de administrar. Considera desde procesos organizativos hasta el ciclo de las políticas públicas que contribuyen a definir la conceptualidad de la administración siempre con el tamiz de la especificidad pública y de los valores a impulsar: equidad, orientación al mercado y al entorno social, ética, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y calidad. Asimismo, este concepto debe tener el compromiso con los procesos de cambio institucional a fin de fortalecer el desarrollo institucional que la sustenta.

1.4. La administración pública como organización

En este punto se expone a la administración pública como organización, contemplando la estructura orgánica, funcional y administrativa para concretizar decisiones. Cabe señalar, que existe una gran diversidad de definiciones de lo que son las organizaciones, todas con distintos enfoques relacionados a las personas que las integran, a la autoridad, a las funciones y actividades que se desarrollan bajo propósitos definidos. Sin embargo, el hablar de organizaciones en el ámbito público es ubicar a las estructuras administrativas donde se emplean recursos públicos; se aplican leyes, normas, reglamentos y se llevan a cabo los dictados civiles de la sociedad, se trabaja entonces en correspondencia al interés público; el individuo aquí actúa como servidor o funcionario público con responsabilidad para desarrollar tareas de gobierno.

En este sentido, la organización se coloca como función administrativa, donde ésta significa el acto de organizar, estructurar e integrar los recursos y los órganos

involucrados en la ejecución; así como establecer las relaciones entre los individuos que la integran, teniendo atribuciones cada uno.¹⁵

El rasgo más importante de la organización formal es el racionalismo, porque una organización es un conjunto de cargos funcionales y jerárquicos a cuyas prescripciones y normas de conducta deben someterse todos sus miembros. Consecuentemente existen cuatro tipos de organización:

1. Organización lineal, constituye la forma estructural más simple y antigua, significa que existen líneas directas y únicas de autoridad y responsabilidad entre superior y subordinados.
2. Organización funcional, es la estructura organizacional que aplica el principio funcional o principio de la especialización de las funciones.
3. Organización línea-staff, es el resultado de la combinación de los tipos de organización lineal y funcional, buscando incrementar las ventajas de esos dos tipos de organización y reducir sus desventajas.
4. Consejos, comisiones, comités, reciben una variedad de denominaciones: comités juntas, consejos, grupos de trabajo, etc. No existe uniformidad de criterios al respecto de su naturaleza y contenido. La autoridad que se da a los comités es muy diversa. Para algunos autores, el comité es un “tipo de organización de asesoría”, que no posee características de línea. Otros conciben al comité como un “grupo de personas designadas para desempeñar un acto administrativo”.

Las figuras de comité, juntas, consejo, comisión, dependen de la autoridad de la cual se revisten, pueden tener autoridad de toma de decisión sobre los subordinados (administración múltiple, es decir, comité administrativo) o puede tener autoridad de consultoría (comisión de asesoría) o aún puede utilizarse como medio de recolección y estudio de la información. O bien también puede adquirir el nivel de órgano de gobierno, que como órgano colegiado se le otorga la facultad de dirigir una

¹⁵ Idalberto Chiavenato, *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México. Ed. McGraw-Hill Interamericana, Séptima edición. 2006. p. 148.

organización. En esencia estas figuras se componen de un grupo de personas a quienes, como grupo, se les otorgan ciertas atribuciones y se les dan temas específicos para estudiar. Es esa característica de acción en grupo que distingue la personalidad de dichas figuras administrativas.¹⁶

La organización como burocracia

No se puede dejar de lado el concepto de la burocracia, porque en toda organización administrativa pública, existe un cuerpo de servidores públicos que Max Weber define a este cuerpo “como un círculo de personas que están habituadas a obedecer las órdenes de dirigentes y que tienen un interés personal en la continuación del dominio, en virtud de su propia participación y los resultados benéficos, que se han dividido entre ellas al ejercicio de aquellas funciones que servirán prontamente a su ejercicio.” Para Weber, entonces la organización por excelencia es la burocracia, que hasta la fecha sus planteamientos son vigentes.

Este autor señala que los rasgos de la burocracia son: el carácter legal de las normas y reglamentos, la formalidad de las comunicaciones; el rasgo racional y la división del trabajo, interpersonalidad en las relaciones, jerarquía de la autoridad, rutinas y procedimientos normalizados, competencia técnica y meritocrática, previsión del funcionamiento administrativo.

Resalta que el cuerpo de funcionarios que componen a la burocracia actúa de manera específica:

1. Existe el principio de áreas jurisdiccionales fijas y oficiales, generalmente ordenadas por reglas, es decir, por leyes o por regulaciones administrativas. Así todo derecho pactado u otorgado puede ser estatuido de modo racional.
2. Los principios de jerarquía en las oficinas y de niveles de autoridad graduada significan un sistema firmemente ordenado de superordinación y subordinación en que hay una supervisión de los cargos inferiores por los superiores.

¹⁶ Idalberto Chiavenato. *Op Cit.* pp. 160, 162, 169 y 170.

3. La administración de la oficina moderna se basa en documentos escritos (“los archivos”) que se conservan en su forma original o borrador. El cuerpo de funcionarios que laboran en una oficina pública, junto con el aparato respectivo de equipo material y archivos, constituye la oficina.
4. La administración de las oficinas, al menos de toda administración especializada –y tal administración es claramente moderna-, suele presuponer una preparación experta y completa.
5. Cuando el cargo está completamente desarrollado, la actividad oficial exige toda la capacidad de trabajo del funcionario, sin que importe que su tiempo obligatorio en la oficina pueda estar bien delimitado.
6. La administración de la oficina sigue reglas generales más o menos estables, más o menos exhaustivas, y que se pueden aprender. El conocimiento de estas reglas representa un aprendizaje técnico especial, que los funcionarios poseen.¹⁷

Destaca entonces, la profesionalización de los funcionarios, donde cada empleado es un profesional, ya que es un especialista, es asalariado, ocupa un cargo, su superior jerárquico lo nombra, su mandato es por tiempo indeterminado y hace carrera dentro de la organización. En suma, se trata de un cuerpo institucional que lo componen un conjunto de personas (funcionarios) jerárquicamente organizadas y caracterizadas por ciertas estructuras, sometiendo rigurosamente su actividad a las formas y contenidos de normas y leyes.

Se observa que el estudio de la organización pública es amplio y que tiene diferentes características que la definen en la sociedad contemporánea. Para el estudio del órgano electoral parte de que es una organización pública, que tiene estructura administrativa de índole colegiada y es ejecutora de acciones; donde existe un complejo diseño de comunicaciones y relaciones al interior, que engloba conjuntamente a una serie de actividades coordinadas de manera consciente y dirigidas hacia un propósito o un fin.

¹⁷ Max Weber, “La Burocracia”, tomado de *From Max Weber: Enssays Sociology*, citado en: Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, Coord. por Mauricio Merino. Estudio Introductorio de Mario Martínez Silva. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1999. pp. 117-119.

1.5. La administración pública y los órganos públicos autónomos

En las dos últimas décadas han surgido distintos órganos públicos autónomos, que han tenido un efecto trascendental en el ámbito de la administración pública y que es necesario entender esta nueva composición de estos órganos, ya que tienen reconocimiento constitucional y que han adquirido gran relevancia en el contexto de la gobernabilidad del Estado mexicano. El punto es que carecen de un concepto claro de lo qué es un órgano autónomo a nivel constitucional, no se establecen cuáles son sus características o facultades, por lo que no hay una definición normativa de su naturaleza jurídica.

Sin embargo, es fundamental entender su significado, su origen, sus razones, su justificación y sus características, así como el papel que tienen estos organismos en el Estado. Uno de los autores pioneros de este tema es Manuel García-Pelayo, que define cuatro características de los órganos autónomos previstos en una Constitución o norma suprema:

- a) Configuración por la Constitución, implica que la fuente normativa de creación del órgano autónomo es la norma suprema, es la Constitución de un Estado el instrumento jurídico que prevé la existencia del órgano autónomo.
- b) Su no adscripción a los poderes tradicionales: ejecutivo, legislativo y judicial; se sitúa como componente fundamental en la estructura constitucional, siendo un órgano fundamental sin el cual no se entiende un Estado.
- c) Participación en la dirección política del Estado, su labor es fundamental debido a que participan en la formación de la “voluntad estatal”, en la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Son la expresión orgánica no sólo de la división de las tareas en distintas unidades del sistema estatal, sino también y ante todo de la idea del Estado proyectada por la Constitución.
- d) Paridad de rango y relaciones de coordinación, los órganos autónomos no tienen relación alguna de subordinación respecto de algún órgano de Estado; lo que implica que goza de independencia respecto de los demás órganos constitucionales. Por lo que su autonomía es en relación con las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno, así como de los demás órganos autónomos, sin que esto quiera decir que

están libres de control alguno, ya que dependiendo de la naturaleza y facultades del órgano, éste tendrá un sistema de rendición de cuentas y revisión de sus actos.¹⁸

Por su parte, José R. Castelazo señala que la institución de un órgano constitucionalmente autónomo responde a tres ámbitos:

1. El Jurídico-democrático, que significa la apertura del Estado de Derecho, la participación de la ciudadanía para acotar el ejercicio abusivo del poder y limitar la discrecionalidad de grupos económicos y políticos en la toma de decisiones, y desde luego, apoyar la política de transparencia.
2. El jurídico-político, que norma la función en la Constitución y en las leyes, al ser organismos públicos y por tanto responsables ante el Congreso y la sociedad.
3. El jurídico-administrativo, al sancionar que sus estructuras, procesos y recursos, estén establecidos por el Poder Legislativo y sean susceptibles de auditarse, aunque ejerzan sus funciones autónomamente, de acuerdo a sus propias políticas.¹⁹

Este autor, destaca que un organismo constitucional autónomo se establece para restituir la confianza y dar certidumbre a la sociedad sobre el manejo del poder público en aquellas tareas fundamentales para su desarrollo y para compartir ese poder.

Asimismo, la creación de órganos públicos constitucionales autónomos obedece principalmente a dos cuestiones: uno, a la necesidad de desarrollar nuevas funciones que el Estado no había venido realizando con anterioridad, y que por sus características no pueden ser llevadas a cabo por los poderes tradicionales del

¹⁸ Manuel García Pelayo, "El status del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional, volumen 1, número 1, enero-abril 1981, p. 13; en: Ileana Moreno Ramírez, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. Breviarios Jurídicos, México, Editorial Porrúa, 2005, pp. 6-21.

¹⁹ José R. Castelazo, "Organismos Constitucionales Autónomos; una reflexión", en *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, Ricardo Uvalle Berrones, (coordinador), Toluca, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. 2005. p. 176.

Estado; y, segundo, por cuestiones coyunturales del Estado que determinan algunas necesidades particulares de acción política.²⁰

Por su parte, Iliana Moreno Ramírez traza que el derecho constitucional contemporáneo dejó de sostener la división horizontal y tripartita de poderes del Estado de modo exclusivo, para aceptar la conveniencia de distintas formas adicionales en que se divida el poder público; plantea que en México, el reconocimiento de esta modalidad a finales del siglo XX, condujo al diseño de órganos constitucionales autónomos tales como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sin dejar de lado las Universidades Públicas entre otros entes autónomos.

Criterios que sustentan a los órganos autónomos

Moreno Ramírez²¹ parte de que no hay una teoría universal de los órganos autónomos, por ello, existe un amplio abanico de razones por las que se toma la decisión de crear un órgano de tal naturaleza. Sin embargo, señala tres criterios o justificaciones más recurrentes:

a.- La Neutralidad política, es un elemento necesario cuando en la toma de decisiones permanece la injerencia de algún partido político, por lo que el órgano creado debe poseer esta neutralidad política y tomar sus decisiones con base en consideraciones estrictamente técnicas, siendo el objetivo evitar la influencia de factores partidistas en la toma de decisiones derivada de la ejecución de la función que se tutela. En otros términos, el órgano autónomo debe ser imparcial.

b.- La Legitimidad, es cuando el Estado carece de credibilidad en el ejercicio de una función. Esta carencia puede suceder por varios motivos tales como: la toma de decisiones invariable que atienden a criterios políticos y no a lo ordenado por la ley;

²⁰ León Francisco Herrera, Senador de la República, *Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 22 de marzo de 2007.

²¹ Iliana Moreno Ramírez, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Breviarios Jurídicos. México. Editorial Porrúa. 2005. pp. 30-37.

la corrupción en alguna institución o la interferencia de la rama ejecutiva en su función. Ello implica que la ciudadanía pierda la confianza y credibilidad en el órgano encargado de esa función estatal, al tiempo que se deteriora el respeto a las instituciones, y por ende, también el Estado de derecho. Por ende, una de las modalidades mediante la cual se puede recuperar esa pérdida de confianza es encomendar la función a un órgano autónomo cuya imparcialidad no esté en tela de juicio.

c.- Especialización Técnica, generalmente estas entidades creadas constitucionalmente aparecen en sectores que requieren una regulación específica, por lo que se sostiene que la administración centralizada es incapaz de regular algunos sectores o mercados que se identifican por una gran complejidad técnica, sujetándose a continuos cambios, consecuentemente se le encomienda a un órgano autónomo esta función. Asimismo, es inherente que los funcionarios que ocupen los cargos sean especialistas según la rama por la que fue creado el órgano autónomo.

Componentes que garantizan la autonomía

Un rasgo fundamental es la autonomía que personifica a estos organismos creados constitucionalmente, la cual presupone una serie de elementos:

1.- Ley orgánica o normas propias o bien, un estatuto orgánico que garantice su autonomía política, financiera, técnica y de gestión.

a).- Autonomía política permite contar con personalidad jurídica propia, ya que permite al órgano actuar por su propio derecho que lo rige, sin la representación de otro órgano.

b).- Autonomía financiera, gozar de patrimonio propio le permite al ente aprovechar sus recursos materiales y financieros en la forma que le parezca conveniente para desarrollar sus funciones.

c).- Autonomía técnica, se refiere a que el órgano autónomo no se sujeta a los lineamientos de la administración centralizada de las ramas clásicas del Poder Público.

d).- Autonomía de gestión, significa que la entidad puede actuar libremente, sin la intervención directa y continua de un ser superior jerárquico, el cual sólo determinará lineamientos a grandes rasgos; toma sus propias decisiones internas.

Si bien los órganos descentralizados también gozan de autonomía, lo que los distingue a los órganos autónomos constitucionales es precisamente su independencia de la esfera ejecutiva, ya que no se disgrega del mismo, sino que es un ente creado, donde ninguno de los tres poderes interviene como autoridad directa para fijar directrices, lineamientos y políticas.

2.- Régimen de funcionarios, un sistema de nombramientos y de remoción de los miembros del órgano de gobierno del ente autónomo.

Las modalidades de las designaciones es lo que distingue a estos órganos públicos autónomos. Una forma sería que una sola rama de gobierno es la que designa a los miembros del órgano de gobierno, generalmente se hace en el seno del poder legislativo, y, el mecanismo de designación varía, el objetivo es hacerlo por consenso entre las fracciones parlamentarias; otra forma, sería una designación conjunta, aquí los funcionarios deben contar tanto con la aprobación de la rama ejecutiva como con el visto bueno del Legislativo, ya sea a través de una terna o por otro tipo de dispositivos.

Ambos casos definen la duración de los funcionarios en el cargo, la reelección; si se trata de un órgano colegiado, es de vital importancia la sustitución escalonada de sus miembros, ya que de lo contrario se corre el riesgo de que el órgano pierda su legitimación, sin mencionar el cambio repentino de criterio que el ente podría sustentar. Asimismo, la remuneración debe ser acorde con las responsabilidades que éste tiene encomendadas y cumplir con un perfil adecuado, deben ser personas expertas en el ámbito de las competencias del órgano autónomo.²²

²² Iliana Moreno Ramírez, *Op Cit.* p. 41.

3.- Sistema de responsabilidades, transparencia y rendición de cuentas.

El órgano autónomo debe sujetarse a un sistema de controles, para garantizar el principio de división de poderes, de pesos y contrapesos; además de abonar a las relaciones de coordinación entre los órganos previstos en la constitución. Uno de los controles son las responsabilidades presupuestarias, donde la cuenta debe ser revisada por la Auditoría Superior de la Federación. En su ordenamiento jurídico interno, también debe preverse el sistema de responsabilidades administrativas, con el fin de que el sujeto obligado rinda cuentas no sólo a las cuestiones financieras, sino también por el ejercicio de la función.

De lo anterior, se puede desprender que un órgano autónomo requiere de capacidad de decisión para cumplir su mandato constitucional; legitimidad para brindar confianza y credibilidad; capacidad de maniobra y actuación política en pro de la democracia y gobernabilidad del país. (o de la razón de Estado por la que fue creado). Gozar tanto de autonomía política y administrativa para desarrollar sus fines.

En suma, los órganos públicos autónomos forman parte del Estado y en consecuencia de la administración pública, ya que ésta se establece como el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado; de tal suerte y, siguiendo la doctrina de la división de poderes, si bien no dependen de alguno de éstos, los organismos constitucionalmente autónomos públicos son producto de los mismos; su esencia emana de la norma máxima constitucional que le encomienda una tarea de gran relevancia. En este escenario, el estudio y desarrollo de la administración pública se expande hacia estos órganos más que limitarse.

1.6. Democracia y administración pública

La administración pública contemporánea, sin duda se compromete indiscutiblemente con la democracia representativa y participativa; ya que el

desarrollo institucional de la administración pública se ha enfrentado a nuevas realidades, cambios vertiginosos, a demandas de una sociedad cada vez más compleja y a exigencias de distintos grupos de ciudadanos, que se ha traducido en la búsqueda de otras alternativas de gobernar.

Partiendo de que el objeto de estudio de la administración pública es la sociedad, las reglas de ésta tienen su origen en la interacción de los actores políticos y económicos, los cuales tienen la responsabilidad de formalizar en normas positivas, los valores de la equidad y la democracia. Bajo esta lógica, el control del poder es condición necesaria para no deteriorar el orden político y las instituciones públicas. Evitar que el gobierno sea un mal público y que los gobernantes tiendan hacia lo autoritario, es un punto clave de la sociedad abierta, misma que reconoce la importancia de que los ciudadanos no tengan incertidumbre ni desconfianza en su relación con las autoridades públicas.²³

La sociedad abierta*, es producto de procesos que maduran y se consolidan bajo la premisa de reconocer la inteligencia, la conciencia y la capacidad para reformar las instituciones en un sentido democrático. En América Latina, en los últimos años se ha manifestado la fuerte tendencia de que la mejor manera de solucionar los conflictos políticos y sociales, es asumiendo la actitud civilizada al utilizar el método político de definir las “reglas del juego” en las elecciones; en contraposición, sobre todo a las formas violentas de canalizar éstos conflictos, donde el fraude electoral es a menudo el detonante de revueltas y reacciones violentas de los actores políticamente oprimidos; por lo que se ha orientado al establecimiento, mantenimiento y perfeccionamiento de las normas de un derecho electoral democrático.

²³ Ricardo Uvalle Berrones, “La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado”, en: Ricardo Uvalle Berrones, (coordinador), *Sociedad, ciudadanía y Estado Democrático*. México, INAP. 2001. pp. 10, 13.

* Ricardo Uvalle, establece que la sociedad abierta es la combinación de valores, instituciones y principios que reconocen la dignidad de las personas, la responsabilidad institucional, la capacidad inventiva, las relaciones competitivas y la existencia de condiciones que favorecen el desarrollo racional y razonable de los grupos en términos de aportar experiencia, sapiencia y recursos a favor de los asuntos de interés común. Donde lo privado y lo público son los atributos de la sociedad abierta.

En este marco, cuando las sociedades democráticas modernas hablan del pueblo soberano, se refiere exclusivamente al conjunto de ciudadanos, de hombres y mujeres que gozan de derechos políticos y que pueden, por consiguiente participar de un modo o de otro en la constitución de la voluntad política colectiva. La democracia se establece como la opción política que mejor responde a las necesidades y expectativas de las sociedades modernas. Su virtud consiste en la creación de un orden político que vincula los actos individuales con el entramado jurídico de un Estado.

La democracia contempla entonces un conjunto de reglas o procedimientos fundamentales, que permiten tomar decisiones colectivas mediante el debate libre y el cálculo de la mayoría. En la democracia, el principio de mayoría es importante para las deliberaciones colectivas como para las elecciones de los representantes, haciendo válido el principio de la mayoría numérica, si bien pueden establecerse diversas formas de mayoría (relativa, absoluta, calificada), en determinadas circunstancias, previamente establecidas; ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho de convertirse en paridad de condiciones, en mayoría.²⁴

Por su parte, el sufragio se define como un medio del que disponen los ciudadanos para participar en las decisiones colectivas, cumpliendo una función electoral la cual constituye un derecho público que se otorga a una parte de los integrantes de una comunidad nacional, para participar como electores o como elegibles, esto es, para formar parte del electorado o cuerpo electoral, o de quienes como candidatos tienen la posibilidad de llegar a convertirse en gobernantes.

En esta plataforma argumentativa, la democracia y la administración pública están unidas en torno a que se desenvuelven en un régimen democrático, basado en dos dimensiones: 1) la existencia de competencia política o la posibilidad de oposición y 2) la extensión de la participación, que Dahl las llamó poliarquías, entendidas como

²⁴ Norberto, Bobbio, *¿Qué socialismo?* Barcelona, España. Plaza & Janes, S.A. Editores. 1978. p. 84.

sistemas sustancialmente liberalizados, popularizados y representativos, paralelamente abiertos al debate público, poniendo al mínimo de restricciones a la expresión, organización y representación de opciones políticas y a las oportunidades de que disponen los oponentes del gobierno.²⁵

La democracia actúa en la esfera del máximo consenso de los ciudadanos permitiendo tomar decisiones sobre los principios de libertad e igualdad. Asimismo, deben prevalecer las condiciones para que los ciudadanos puedan elegir a sus gobernantes, fundado sobre el Estado de derecho, que es lo que obliga a los gobernantes a no excederse en su poder y a ejercerlo en el ámbito de un sistema de normas escritas. Por lo que solo se puede hablar de democracia, allí donde las decisiones colectivas son adoptadas mediante el principio de la mayoría a través de la participación de la mayor parte de los ciudadanos en estas decisiones colectivas.²⁶

En suma, se puede señalar que el principio fundamental de la democracia es la ciudadanía, siendo el objeto de la administración pública; por ende en un régimen democrático, el cambio institucional representa un factor trascendental, ya que las instituciones tienen un poder estabilizador de las relaciones humanas que actualmente se consideran básicas para el buen funcionamiento de la sociedad. En este tenor, ambas se necesitan mutuamente para propiciar ese cambio, tanto la democracia como la administración pública se vuelven fundamentales en el desarrollo de las instituciones formales e informales que rigen a una sociedad.

²⁵ Robert, Dahl, *La Poliarquía, participación y oposición*, Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política. España. Editorial Tecnos, 2002, pp. 13, 14, 15.

²⁶ José M. González García, "Límites y aporías de la democracia representativa" en: José M. González y Fernando Quesada, *Teoría de la democracia*. Barcelona, España. Ed. Anthropos.1988, p. 22.

Capítulo II. Antecedentes del órgano electoral en México

La función de organizar las elecciones ha sido un asunto central desde el nacimiento del Estado mexicano que como nación independiente organiza los comicios sobre una base organizativa descentralizada, al otorgar la facultad de organizar y controlar la legalidad de las elecciones a las autoridades administrativas estatales y municipales. Modelo que se mantuvo hasta la primera mitad del siglo XX. De esta manera, funcionarios de los ayuntamientos y de los gobiernos de los estados designaban de manera temporal a “comisionados” encargados de esta función, que incluían desde el levantamiento del padrón, hasta la resolución de controversias.

2.1. Primeras bases legales siglo XIX

Las Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y de Provincia se sitúan como primer antecedente de los órganos electorales en México, establecidas en la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, para la elección de los diputados de Cortes. En ella se introduce el sistema de elecciones indirectas que se mantuvo vigente durante cien años.

Las Juntas Electorales se compondrían de todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se incluían los eclesiásticos seculares. Por su parte, las Juntas Electorales de Partido se formarían de los electores parroquiales, que se congregarían en la cabeza de cada partido a fin de nombrar Al elector o electores, que habrían de concurrir a la capital de la provincia para elegir a los diputados de Cortes. En lo que corresponde a las Juntas Electorales de Provincia se compondrían de los electores de todos los partidos de ella, que se juntarían en la capital a fin de nombrar a los diputados que le correspondieran, para asistir a las Cortes como representantes de la Nación.²⁷

²⁷ Constitución Política de la Monarquía Española, de 19 de marzo de 1812. Artículo 35, 59 y 78, en Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. México. Secretaría de Gobernación. 2010.

Durante el siglo XIX, México independiente se caracteriza por las diferencias sociales e ideológicas que dibujaron un paisaje histórico nacional de contradicciones y conflictos internos, por dos corrientes básicas de pensadores que luchaban por construir la nación independiente de México: por un lado, se encontraban los liberales, sus ideales estaban bajo la forma republicana, federal, representativa y democrática, y los otros, eran los conservadores que querían instaurar una monarquía bajo modalidades centralistas.

El *Acta Constitutiva de la Federación de 1824*, plasma la doctrina liberal. Este documento fue preparado por Miguel Ramos Arizpe, quien funda aspectos de derecho consuetudinario inglés contenidos en la Constitución de Filadelfia; así como principios federalistas de las Cartas de las Colonias Angloamericanas, con la tradición del derecho público español de la Constitución de Cádiz y algunos elementos recogidos de la revolución francesa. Teniendo esta base, la *Constitución Federal de 1824* establece como forma de gobierno la república representativa popular y federal, además se instituye el federalismo, se crean los estados y territorios que comprenderían la federación mexicana y, se adopta la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial.²⁸

Instaurada la República Federal permaneció el sistema de elección indirecta, básicamente con una estructura de organización de elecciones a cargo de las propias autoridades locales y municipales, donde eran los propios estados de la República los que establecían las bases constitucionales y reglamentarias de las elecciones. El federalismo adoptado por la Constitución de 1824 fue la respuesta a las circunstancias prevalecientes en la época, y fue la bandera de los grupos liberales partidarios del progreso. Sin embargo, la lucha entre estos dos bandos fue muy compleja y dramática; los ideales liberales se vieron amenazados por violentos movimientos que se concretaban bajo leyes centralistas.

²⁸ Decreto de 4 de octubre de 1824, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en: Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.* pp.209-213.

En 1830 se promulga la *Ley para Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República*; en ella se establece la figura del Comisionado, que un mes antes de la elección entregaba a los ciudadanos con derecho a votar, un documento que se utilizaba como identificación y como boleta electoral. Esta figura determinaba la distribución y ubicación de las Juntas Primarias (antes de Parroquia) tomando como base las manzanas del distrito o territorio.²⁹

Las *Leyes Constitucionales de 1836*, en conjunto integraban un texto único constitucional, establecieron la primera República centralista, -encabezada por el General Antonio López de Santa Anna- estipularon la organización de un Supremo Poder Conservador compuesto por cinco miembros, de los que se renovarían uno cada dos años; dentro de sus atribuciones se destacaba el “declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarias a artículo expreso de la Constitución.”³⁰

En 1836 se promulgó la *Ley Electoral*, donde se subraya que el Comisionado levantaba el padrón electoral por sección y no por manzanas, entregando al elector, como anteriormente se hacía, la boleta que también se utilizaba de identificación el día de los comicios.

Posteriormente en 1843, las *Bases de la Organización Política de la República Mexicana*, dan el contenido jurídico para la segunda República centralista, teniendo como origen el alzamiento del General Manuel Paredes y Arriaga en 1841 para reformar las Siete Leyes Constitucionales. Mediante estas Bases se anula el Supremo Poder Conservador creado por las mismas, concluyendo con la renuncia del presidente Anastasio Bustamante (quien ocupaba el cargo por tercera ocasión), así como por el desconocimiento de los Poderes: Supremo Poder Ejecutivo, la Alta

²⁹ María del Carmen Alanís Figueroa, Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral. Vol. IV, No. 5, 1995, p.p. 9-20; citado en: Secretaría de Gobernación, *Organización de las Elecciones en México y América Latina*, Dirección General de Desarrollo Político, México, Agosto de 1997, p. 5.

³⁰ Leyes Constitucionales, de 29 de diciembre de 1836, en: Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.* pp. 261-262.

Corte de Justicia, el Poder Legislativo; y, la designación de Francisco Javier Echeverría como Presidente con poderes extraordinarios.³¹

El *Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1856*, documento suscrito por el Presidente sustituyó al General Ignacio Comonfort, para que rigiera mientras durasen las sesiones del Congreso Constituyente, hasta en tanto se promulgara la nueva Constitución Política, que con su aprobación el 5 de febrero de 1857, la Revolución de Ayutla se cristaliza con el triunfo de los liberales, quienes como es conocido abanderaban principios democráticos. Constituye una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación. Retoma la doctrina de la división de poderes, estableciendo que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De esta manera, se consagra el espíritu democrático de la forma de gobierno y de la consumación de los derechos del hombre y del ciudadano.

Bajo estos principios, la Constitución de 1857 introduce cambios significativos como la inclusión del derecho activo y pasivo del voto, como prerrogativas de los ciudadanos; y con la Ley Orgánica Electoral, expedida ese mismo año, se establecieron las siguientes normas vinculadas con la función de organizar las elecciones:

1. La división territorial de los distritos electorales sería una atribución de los gobernadores de los estados y de las autoridades del Distrito Federal.
2. El Comisionado encargado de levantar el padrón electoral continuaba siendo designado por el presidente municipal.
3. El voto se volvió secreto, por lo cual se tuvieron que señalar en la legislación, una serie de reglas específicas para que el cuerpo electoral emitiera el sufragio.
4. El elector debía escribir al reverso de la boleta, el nombre del candidato por el que votaba.
5. La boleta electoral era depositada en una urna.

³¹ Bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843, en: Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.* p. 317.

6. Concluida la votación, los resultados se vaciaban en listas de escrutinio.
7. Concluido el escrutinio, se hacia la declaración del electo a quien hubiese obtenido la mayoría simple de los votos.³²

Las elecciones tuvieron como marco legal la Constitución de 1857 y la Ley electoral del 12 de febrero de ese mismo año. Estos dos ordenamientos estipularon los derechos del ciudadano y la forma en que se hacía la elección, sobre la base de un sistema de elecciones indirectas que prevalecía para elegir a los gobernantes. Establecen que el Poder Ejecutivo quedara depositado en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que su elección era indirecta en primer grado y en escrutinio secreto.

La elección indirecta en primer grado, es decir, la delegación del voto del ciudadano en el elector, quien escogía en su nombre al presidente, favoreció la elección de los notables, quienes mantuvieron un dominio fuerte sobre su región debido a sus redes familiares y comerciales, y a su relación con las autoridades locales o algunos jefes militares.³³

Con base a la Constitución de 1857, las elecciones marcan una fuerte lucha por el poder. El gobierno del Presidente Lerdo de Tejada, se inicia como interinato el 18 de julio al 30 de noviembre de 1872, y luego como presidente constitucional del 1º de diciembre de 1872 al 30 de noviembre de 1876, tiene la intención de reelegirse en las elecciones convocadas en 1876, encontrando una amplia oposición aun dentro del grupo liberal, donde la rebelión armada empieza con los dictados del Plan de Tuxtepec, propuesto por el General Hermenegildo Sarmiento el 10 de enero de 1876 con los auspicios de Porfirio Díaz. No obstante a ello, se reeligió Lerdo de Tejada en unas dudosas elecciones, disponiéndose a iniciar un nuevo periodo en diciembre de ese mismo año, lo que provocó el levantamiento que se propagó por amplias zonas

³² María del Carmen Alanís Figueroa, Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral. Vol. IV, No. 5, 1995, p.p. 9-20; citado en Secretaría de Gobernación, *Organización de las Elecciones en México y América Latina*, Op. Cit. p. 6.

³³ María Eugenia Ponce Alcocer, "Las elecciones presidenciales de 1877 a 1888: modalidades y tendencias", en José Antonio Aguilar Rivera, *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*. México. FCE-CONACULTA-IFE-CONACIT. 2010. p. 285.

del país desconociendo tal reelección, donde Porfirio Díaz logra vencer al ejército Lerdistas en la batalla de Tecuac, Tlaxcala, el 6 de septiembre de 1876; quien finalmente el 5 de mayo de 1877, es fecha que el Congreso lo elige como Presidente Constitucional, en votación indirecta, iniciándose una permanencia en gobierno interrumpida hasta 1911,³⁴ excepto por el lapso de 1880 a 1884 con la presidencia del General Manuel González.

Durante el porfiriato, las elecciones se desarrollaron a través de clubes electorales que se organizaban en vísperas de las elecciones que permanecían y desaparecían en un estado latente, cuando aquéllas se consumaban. El presidente Díaz, no dejó que surgieran clubes electorales opositores. A pesar de ello, algunos clubes liberales se esforzaron en organizar, desde la clandestinidad. En este periodo del porfirismo, los jefes políticos tuvieron un papel predominante en la organización de las elecciones.

Los jefes políticos representaban al Poder Ejecutivo estatal ante los municipios, y sus atribuciones variaban de estado a estado; sin embargo, legalmente o de hecho se convirtieron en los agentes electorales del gobernador, y sacaban adelante candidatos y elecciones gracias al control que ejercían sobre los alcaldes y mediante redes clientelares que alcanzaban el barrio, la hacienda, el pueblo o la villa. Así, el alcalde dejó de ser el intermediario privilegiado entre su comunidad y el Poder Ejecutivo estatal, y se convirtió en agente auxiliar del jefe político para organizar el proceso electoral.³⁵

Luis Medina Peña, explica que el sistema porfirista tenía dos piezas claves para su adecuado funcionamiento; la primera era la centralidad que guardaba el Presidente de la República, ya que confluían todos los hilos informativos del país oficiales e informales, que le permitían tener una visión del conjunto y del detalle a la vez. La segunda pieza, fue la maquinaria electoral cuidadosamente ensamblada para la integración de la representación, sustentada en la desconfianza innata de las élites

³⁴ Plan de Tuxtepec de 10 de enero de 1876, en *Las Constituciones de México, Op. Cit.* pp. 489-490.

³⁵ Luis Medina Peña, "El Maderismo: la oportunidad perdida", en: Luis Medina Peña (coord.), *El Siglo del Sufragio*. México. Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Federal Electoral-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 2010. pp 35-36.

sobre el impacto estabilizador del voto de las masas. En todo el siglo XIX se observa, que la norma electoral se implanta como medio para integrar la representación nacional y no como reguladora del acceso de grupos contendientes al poder o como forma para adelantar la democracia y la participación popular.³⁶

2.2. Reglas electorales: comienzos del siglo XX

A principios del siglo XX comienza una época de lucha social hacia la democracia a través del movimiento revolucionario de 1910, para derrocar la dictadura de Porfirio Díaz, y de esta manera instaurar un nuevo orden legal que condujera a la formación del Estado mexicano.

En el *Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910*, elaborado por Francisco I. Madero, documento que es producto de las fraudulentas elecciones porfiristas de 1910, e proclamaban los principios de “sufragio efectivo y no reelección”, como medio para detener la prolongación de la dictadura y luchar por los principios de la democracia, planteados como elementos básicos para efectuar elecciones limpias:

En México, como República democrática, el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad nacional y ésta no puede ser supeditada a fórmulas llevadas a cabo de un modo fraudulento. Se desconoce al actual gobierno del general Díaz. Se declaran nulas las elecciones por ilegales y convoca al levantamiento de armas el 20 de noviembre de 1910.³⁷

La inconformidad planteada por Francisco I. Madero, la represión desatada en contra del Partido Antirreleccionista –el cuál fue fundado en 1909- y el inicio de la lucha armada; causó en mayo de 1911, la renuncia del presidente Porfirio Díaz, y del Vicepresidente Ramón Corral. Así, la presidencia provisional de Francisco León de la Barra, convocó a elecciones indirectas para el 15 de octubre de ese año.

³⁶ *Ibid*, pp. 31-32.

³⁷ Jesús, Silva Herzog. *Breve Historia de la Revolución*, Tomo 1. México. Fondo de Cultura Económica. 2007. p.177.

Madero triunfó como presidente del país, con la nominación del Partido Constitucional-Progresista que lo postuló. Ya como mandatario del Poder Ejecutivo, expidió el 18 de diciembre de 1911 la *Ley Electoral*, que contenía varias innovaciones en la materia:

1. Se reguló la formación y el funcionamiento de los partidos políticos.
2. Concedía personalidad jurídica a los partidos políticos.
3. El territorio mexicano se dividió en distritos y en Colegios Electorales Sufragáneos.
4. La división territorial se mantenía a cargo de los gobernadores de los estados y de la autoridad política del Distrito y territorios.
5. Los presidentes municipales tenían atribución de dividir los municipios en secciones electorales.
6. El empadronamiento deja de ser una atribución del comisionado designado por el ayuntamiento, creándose para tal efecto, en cada municipio una Junta Revisora del Padrón Electoral, integrada por el presidente municipal y por los ex-candidatos al mismo cargo que hubieran contendido con él, o en caso contrario, con dos ex-presidentes municipales.
7. La conformación de las Juntas Revisoras del Padrón Electoral, que estaba bajo la dirección del presidente municipal.
8. Las Juntas Revisoras del Padrón Electoral, debían publicar las listas electorales y resolver las “reclamaciones” que los propios ciudadanos hicieran al respecto; asimismo, resolvía sobre las “recusaciones” presentadas por los ciudadanos para impugnar los nombramientos de funcionarios de casilla.
9. Las cédulas o boletas electorales eran elaboradas por los propios partidos políticos, según el modelo aprobado por la Secretaría de Gobernación.
10. Los escrutadores de las casillas eran propuestos por los partidos y nombrados por el presidente municipal.
11. Los nombramientos de los funcionarios de casilla eran publicados.
12. Cada partido podía acreditar a un representante de casilla.³⁸

³⁸ Secretaría de Gobernación, *Organización de las Elecciones en México y América Latina*, Op. Cit., p.6.

Con esta ley se observa, el otorgamiento de personalidad jurídica a los partidos políticos; y en 1912 se reforma teniendo modificaciones legales que implantan la elección directa de los puestos de representación popular, tanto de los diputados como de los senadores del Congreso de la Unión. Para tal efecto, se hizo indispensable la creación de una Junta que realizara el cómputo correspondiente, éste órgano se integraba por diez ciudadanos residentes en el distrito electoral.

Para el presidente Francisco I. Madero, la realización de elecciones legales y creíbles, por sí solas, significaba la reivindicación de las instituciones de la República. Sin embargo, el golpe de Estado promovido por Victoriano Huerta provocó la ruptura del proyecto democrático de Madero y la continuación de la lucha armada por varios años.

Por su parte, Venustiano Carranza al consolidar su posición como jefe del movimiento revolucionario en el país, decretó una nueva *Ley Electoral* en 1916, para regular las elecciones de diputados al Congreso Constituyente, que tendría como objetivo redactar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El contenido de la *Ley Electoral* de 1916 fue similar a la aprobada en 1911, salvo por dos elementos: la posibilidad de elegir de manera directa al Presidente de la República, y que las Juntas Revisoras del Padrón Electoral serían sustituidas por las Juntas Empadronadoras, que tendrían a su cargo, además de sus anteriores funciones, la resolución de reclamaciones del proceso electoral.

Al triunfo de la revolución mexicana, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917* teniendo como fundamento la de 1857, ya que rescata los principios democráticos y liberales. Puntualiza que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo; y la forma de gobierno que se establece es una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos, donde se instituye la división de poderes. Además, el espíritu de constituir un gobierno democrático se mantuvo como uno de los principales ideales

del constituyente y, agrega las garantías individuales y las sociales en sus articulados: 3ro, 27 y 123.

En 1918, Venustiano Carranza emite la *Ley para la Elección de los Poderes Federales*, la cual retomó muchos de los planteamientos de la Ley Electoral de 1911, incluyendo a las candidaturas individuales, que se equiparaban a las de los partidos políticos. Como consecuencia del periodo caudillista de esa época, se le otorgó al padrón electoral el carácter permanente y se perfilaron modelos para la credencial de elector. Además, se crearon los consejos de listas electorales, de distritos electorales y municipales, órganos presididos por integrantes del Ayuntamiento.

Los consejos de listas electorales se integraban por nueve miembros propietarios y sus respectivos suplentes, elegidos por sorteo de entre los propuestos por los Ayuntamientos de cada estado de la República y del Distrito Federal.

Los consejos de distrito electoral, estaban conformados por el presidente municipal de la cabecera de distrito, por dos de los contendientes en las elecciones o, a falta de éstos se recurría a los ex presidentes municipales más recientes, en caso de imposibilidad de éstos ex funcionarios, se designarían a dos ciudadanos por insaculación, y a cuatro ciudadanos más por este mismo procedimiento de entre los inscritos en la lista electoral.

Los consejos municipales los componían el síndico del Ayuntamiento, quien fungía como presidente; dos de los competidores en las elecciones o a falta de éstos, serían los ex síndicos de los años inmediatos anteriores; en caso de la imposibilidad de integración de éstos, se designarían a dos ciudadanos bajo el procedimiento de insaculación y a cuatro más ciudadanos del municipio, electos por el mismo modo de entre los inscritos en las listas electorales.

Entre las atribuciones de estos órganos estaban: inspeccionar y dirigir los servicios que se refieran a las listas electorales; conservar los ejemplares impresos de las

listas definitivas; perfeccionar y completar las listas; consignar a las autoridades competentes las quejas que se recibieran; acusar ante la instancia correspondiente a los que hallan incurrido en violar la ley; y dar cuenta al congreso local de las modificaciones sobre la división de los distritos electorales, señalando las causas que motivaron a esa determinación. También se estableció el periodo de dos años para que los gobernadores de los estados y las autoridades del Distrito Federal, realizaran la revisión territorial de los distritos y de los colegios municipales sufragáneos. Además se consagró el derecho de los candidatos de vigilar los actos electorales correspondientes a su elección.³⁹

Bajo este contexto, las modificaciones a la legislación electoral orientaron el cambio institucional, al implantar las elecciones directas de diputados y senadores con la reforma de 1912 impulsada por Madero, en virtud de que los liberales decimonónicos idearon la elección indirecta plasmada en la Constitución de 1857 por la desconfianza que tenían en la ignorancia de la población. Posteriormente al triunfar la revolución constitucionalista, Carranza introduce las elecciones directas del Presidente de la República como medida para obstaculizar a que se presentara de nuevo una dictadura.⁴⁰

Luis Medina, apunta que la revolución mexicana resultado del movimiento maderista, que tuvo una larga etapa armada, contribuyó a crear una serie de obstáculos para restaurar el ideal de Madero, donde los revolucionarios triunfantes prefirieron la búsqueda de la estabilidad a través de otras bases, creando con la Constitución de 1917 lo que para este autor ha denominado el segundo Estado:

Sin negar la existencia de la violencia electoral en los primeros decenios posrevolucionarios, o fraudes electorales posteriores, es preciso tener presente que los revolucionarios que triunfaron y tomaron el poder en 1920, partían de una profunda convicción: la democracia que había querido Francisco I. Madero lo condujo

³⁹ Secretaría de Gobernación, *Organización de las Elecciones en México y América Latina*, Op. Cit. p. 8.

⁴⁰ Luis, Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado*. México 1920-1994. México. Fondo de Cultura Económica. 1994. p. 161.

a la muerte, a la destrucción de su gobierno. Madero quiso la reconciliación nacional, la independencia de los poderes y la libertad de prensa. Madero veía su revolución como la culminación, el perfeccionamiento, del Estado liberal, del cual deseaba su estabilidad pero no los métodos para mantenerla. Para ello conservó el ejército porfirista, no apoyó a los suyos para llegar a las cámaras y dejó que la prensa lo atacara hasta ridiculizarlo, todo en aras de su compromiso democrático.⁴¹

En esta construcción del segundo Estado que habla Medina, el grupo que se estableció en el poder opta deliberadamente por la institucionalización del sistema presidencial a través de la creación de un partido político como mecanismo de arbitraje de los conflictos de clases, en un marco de rectoría económica y social. Que en sus primeros años no escapa de atravesar por una serie de problemas políticos, aunado a que la legislación electoral de este periodo mantuvo una organización electoral con un significativo grado de descentralización, que provocaron que en el futuro inmediato no fuera satisfactorio para la conformación del poder político.

2.3. México post revolucionario

Los procesos electorales que siguieron a partir de la década de 1920, tuvieron como marco la Ley de 1918. Con la llegada al poder del grupo revolucionario de Sonora, se inicia la constante que identificaría a los procesos electorales subsecuentes: la realización de comicios como medio para dirimir las controversias políticas sin recurrir a las armas y el resultado de las elecciones como fuente de legalidad y de legitimidad de los gobernantes.

La Constitución Política de 1917, redujo el periodo presidencial a cuatro años y estableció el voto directo y secreto para los ciudadanos y la no reelección del Poder Ejecutivo depositado en el Presidente de la República, que para su elección se exigía un triunfo de mayoría absoluta; pero con la Ley de 1918 se opta por la mayoría relativa. Asimismo, esta norma suprema hace mención que en los casos de ausencia definitiva del Presidente, el Congreso se constituiría en Colegio Electoral

⁴¹ *Ibid*, p. 308.

para elegir al nuevo encargado del Poder Ejecutivo, precepto que se utiliza para elegir a Adolfo de la Huerta en mayo de 1920, a raíz del asesinato de Venustiano Carranza, que en ese mismo año tiene lugar la elección presidencial siendo electo Álvaro Obregón, quien ocupa el cargo de 1920 a 1924.

No obstante, se suscita una situación peculiar durante este lapso en la lucha por el poder. En enero de 1927, el Congreso de la Unión reformó el artículo 83 constitucional para permitir la reelección presidencial por un periodo, aunque no de manera consecutiva; el General Álvaro Obregón, -quien ya había ocupado la presidencia- lanzó su programa manifiesto el 16 de junio de 1927 para postularse nuevamente como candidato presidencial; el 24 de enero de 1928 se volvió a reformar de nueva cuenta el artículo 83, ampliando el periodo presidencial a seis años y la reelección dejando pasar un periodo presidencial: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1ro de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato.” Como se observa en el texto, un presidente podría ser reelecto en varias ocasiones, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato.⁴² Con esta base jurídica, Obregón compite en las elecciones, proclamando su reelección en julio de 1928 siendo asesinado en la celebración de ésta declaratoria.

Ante este acontecimiento, el entonces presidente Plutarco Elías Calles el 1ro de septiembre de 1928, señala que se terminaba el régimen de los caudillos y que el país entraría en la etapa de las instituciones. Emilio Portes Gil, fue nombrado presidente interino para ocupar el periodo del 1ro de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930.

La muerte de Obregón propició una nueva reforma al artículo 83 constitucional, publicado el 29 de abril de 1933 que es el texto vigente: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1ro de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o

⁴² Jorge, Carpizo Macgregor, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Ed. Siglo XXI editores, 2002. p. 57

con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”. Asimismo en dicha reforma constitucional, se elimina a los partidos locales, se amplía el periodo de duración de los diputados de dos a tres años; a los senadores de cuatro a seis años; prohibiéndose la reelección consecutiva de todos los cargos públicos de elección del voto popular en todos los órdenes de gobierno: municipal, estatal y federal.

En este tiempo, 1929 fue un año de varios significados: el 4 de marzo Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) para lograr la estabilidad de los gobiernos; asimismo, estalló la rebelión escobarista sofocada el 15 de abril; en junio se puso fin a la Guerra Cristera, iniciada tres años antes; José Vasconcelos, lanzó su candidatura independiente a la presidencia de la República. De 1930 a 1932 el ingeniero Pascual Ortiz Rubio es el primer presidente postulado por el Partido Nacional Revolucionario, quien no completó su mandato por renuncia; y de 1932 a 1934, es periodo presidencial del general Abelardo Rodríguez, presidente sustituto nombrado por el Congreso de la Unión.

La injerencia del denominado Jefe Máximo de la Revolución: Plutarco Elías Calles en la vida política era evidente. El arribo a la presidencia de Cárdenas en 1934, fue un proyecto más de dicho personaje, Calles todavía conservaba el control de una gran parte del partido, a pesar de las diferencias en política que tenía con el presidente recientemente electo; pero muy pronto por la vía del apoyo popular, la fuerza de la institución presidencial se evidenciaría en la crisis de 1935, que marcó el principio de una lucha interna y que culminó con el destierro de Plutarco Elías Calles el 10 de abril de 1936.

El periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas del Río, que comprende los años de 1934 a 1940, se pone en marcha el primer Plan Sexenal de Gobierno; y emprende una reforma partidista que se concretizó con la creación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) el 30 de marzo de 1938, donde incrementó la centralización del partido, así como su fortalecimiento personal como cabeza del mismo. Evidentemente este cambio de lemas traía consigo, al mismo tiempo, una

modificación en el acento político. La consolidación de la institución presidencial era un hecho que trascendía los meros enunciados, el cambio de rumbo del caudillismo a la institucionalidad anunciado por Calles, se llevaría a cabo con Cárdenas en 1936. Entonces el partido del gobierno fue organizado sobre la base de división en sectores incluyendo al sector militar. Por otra parte, se destaca durante su mandato la expropiación petrolera el 18 de marzo de 1938, mediante la cual Petróleos Mexicanos pasa a ser propiedad de la nación.⁴³

A pesar del nacimiento del PNR y después del PRM, en sus esfuerzos ambos partidos -que eran uno sólo con cambio nominal- por aglutinar los poderes dispersos, pusieron a prueba la vida institucional. La disidencia de José Vasconcelos en 1929 y la de Juan Andrew Almazán en 1940, que tuvieron la excepción para la incipiente democracia mexicana que no alcanzaba aun a perfilarse en el México post revolucionario.

Asimismo, durante este periodo surgieron varias instancias y organismos tales como: el Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Banco Nacional de Comercio Exterior, la Comisión Nacional de Electricidad, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, entre otras. Además se destaca la creación del Partido Acción Nacional (PAN) en septiembre de 1939 por el Licenciado Manuel Gómez Morín, quien fue el partido político de oposición que se mantuvo firme en la década de los cuarenta y cincuenta con una participación constante en los comicios, independientemente que no existía un sistema de partidos competitivo. A diferencia, del Partido Comunista que fue fundado en 1919 y, excluido electoralmente desde 1946.

En la época presidencial del General Manuel Ávila Camacho comprendida en los años de 1940 a 1946, se vislumbraron acontecimientos trascendentes que repercutieron de manera importante en la vida de México. A diferencia de su predecesor, enfrentó a la Segunda Guerra Mundial, que le dio a su gobierno un estímulo considerable de industrialización, ya que reconoció las oportunidades que le

⁴³ Raymundo Ramos, *Prólogo de la Historia Documental del Partido Revolucionario Institucional*, Tomo 8, 1963-1968. México. Instituto de Capacitación Política. 1982, p. 23.

ofrecía ese momento histórico. La guerra creó una nueva demanda externa de exportaciones mexicanas.

Cuando Ávila Camacho dejó la presidencia en noviembre de 1946, el país tenía una imagen de un México industrial moderno, en contraste con la que tenía Cárdenas de un país semi-industrial; sin embargo, el proceso de industrialización no hizo disminuir la dependencia económica ni equilibró la balanza de pagos, sino que agudizó las contradicciones de una estructura flexible en lo político y polarizada en lo económico, que fomentaba la concentración del capital en unas pocas manos, de espaldas al discurso político que en el esquema conceptual del PRM se prefiguraba a un avatar partidista, en su transformación como Partido Revolucionario Institucional en 1946.

Durante este lapso, la industrialización del país favoreció las inversiones extranjeras y se tradujo en un fortalecimiento de los sectores de capital: comercial bancario, industrial, agrícola y burocrático. Esta fue sin duda la etapa más característica de una democracia dirigida, cuya finalidad inmediata era el desarrollo de un capitalismo de Estado; concomitantemente se intensificó la construcción de caminos y la ampliación de las redes de comunicación; se impulsó la tecnificación de la agricultura. La dinámica económica del país -pese a la tendencia de acumulación de capital de las elites burguesas- se manifestó en estabilidad política del régimen.⁴⁴

El discurso oficialista argumentaba la conducción de la conformación del Estado moderno bajo una orientación social del desarrollo industrial y urbano del país, que según propiciaba con ello las condiciones objetivas para transitar de un país rural a principios del siglo veinte hacia una nación moderna. Sin embargo, la problematización de una serie de hechos históricos –desniveles, desfases, cortes y escalones- originaron diferentes tipos de relaciones de la sociedad con el Estado mexicano, que puso de manifiesto formas singulares de remanencia social que habrían de culminar veinticinco años después, con la crisis de 1968, no como fatalidad irrevocable sino como persistencia en el empleo de un modelo capitalista de

⁴⁴ Raymundo Ramos, *Op. Cit.* p. 24

relaciones económicas, ajenas a la idiosincrasia del movimiento popular que le dio vida al trayecto histórico de 1910 a 1940.⁴⁵

Ante estas circunstancias, parecía que las nuevas reglas en el terreno electoral, se orientaban a propiciar un cambio institucional que modificara los órganos electorales que permanecieron en el siglo XIX y, principios del XX con perfiles de alta descentralización orgánica y administrativa, que resultaban en esos momentos insuficientes; además demostraban su atraso frente a la necesidad de contar con mecanismos federales que trasladaran el control hacia los poderes centrales, evitando las arbitrariedades que los grupos locales cometían hacia las nacientes oposiciones de esos años.

⁴⁵ *Ibidem*

Capítulo III. La centralización de la organización electoral 1946-1986

La primera etapa del reformismo electoral comprende el periodo de 1946 a 1986, - cuatro décadas que abarcan ocho periodos presidenciales-, donde la organización de los comicios se caracterizó por tener una estructura administrativa centralizada y por un fuerte centralismo del poder en la función electoral; recaída en un órgano que proyectaba un acentuado control gubernamental en la administración de los procesos electorales. En este lapso, el Poder Ejecutivo emprende distintas reformas electorales situadas en contextos específicos de la propia evolución del Estado mexicano, que más por conducirse en el ánimo democratizador, ajusta el marco normativo para preservar su presencia en el poder público.

3.1. La Comisión Federal Electoral: 1946-1951

A finales del gobierno de Ávila Camacho, dos hechos marcan la vida política del país para la consolidación del sistema político presidencial, cimentado en la concentración del poder político y la centralización de instituciones y fuerzas políticas. Primero, el partido en el poder pasa de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) a Partido Revolucionario Institucional (PRI) contribuyendo a la formación del régimen político presidencial caracterizado por un Poder Ejecutivo fuerte, y que a la postre constituyó un binomio realmente singular: partido-gobierno, lo que fue un factor determinante en la formación del Estado moderno mexicano, que logra resolver la estabilidad política y la transmisión pacífica del poder durante 71 años.

Segundo, se promulga la *Ley Electoral del 7 de enero de 1946*, que trajo consigo dos situaciones básicas: la centralización de la función electoral en un órgano gubernamental y el control de las elecciones en toda la República. El gobierno diseñó una estructura electoral para tener el poder total y preservar la hegemonía del PRI, sin competencia en la arena electoral.

3.2. Ley Electoral de 1946

La promulgación de la ley de 1946 configuró el sistema electoral mexicano, marcado por el establecimiento de una estructura administrativa caracterizada por la centralización en la organización electoral en todo el territorio nacional. En esta modalidad organizativa, lo estatal no hace referencia a lo público para organizar la vida política; lo público-estatal personifica a un sistema político que tiene como eje la Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional, basado en una vida política que no tiene competencia abierta ni democrática.

La ley de 1946 determinaría que la preparación, vigilancia y desarrollo de las elecciones quedara bajo la supervisión y responsabilidad del gobierno federal; desapareciendo la función de organizar las elecciones a cargo de las autoridades estatales y municipales. Con esta ley esta función electoral se deposita en un organismo administrativo centralizado con un perfil colegial, dependiente de la Secretaría de Gobernación, a quien se le denominó *Comisión Federal de Vigilancia Electoral*, donde tendrían representación los partidos políticos nacionales. De igual manera, se crean las comisiones locales electorales ubicadas en los estados de la república, y los comités distritales electorales en cada uno de los Distritos que sobre esta materia se dividía el país, así como se asienta el Consejo del Padrón Electoral.

Se resalta que la creación de éste órgano electoral que formaría parte de la estructura gubernamental del Poder Ejecutivo, de manera jerárquica se establecía como la cabeza que supervisa y controla a los órganos locales y distritales y, por ende el manejo de las elecciones. Se trata de inicio de un órgano colegial integrado por miembros del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, de los partidos políticos y la figura del notario público que fungía como secretario; su integración se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

Integración de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral 1946
<ul style="list-style-type: none">○ Dos comisionados del Poder Ejecutivo: el Secretario de Gobernación, quien presidía este órgano y otro miembro del gabinete.○ Dos comisionados del Poder Legislativo de sus respectivas Cámaras, un diputado y un senador.○ Dos comisionados de partidos nacionales, designados de común acuerdo entre todos ellos, o en su caso, los representantes corresponderán a los partidos con mayor fuerza, previa designación de los comisionados de los partidos políticos.○ Un secretario que sería un notario público.
Fuente: Elaboración de la autora.

Por su parte, las comisiones locales estaban integradas por tres ciudadanos residentes del estado miembro y en su caso del distrito federal o territorio respectivo; con dos comisionados de partidos políticos, designados de la misma forma que los comisionados del órgano central; y con un secretario, que sería el notario de la entidad federativa; la designación del presidente estaba a cargo de la Comisión Federal. Por lo que corresponde a los comités distritales, se integraban de la misma forma que las locales, con la salvedad de que su presidente era designado por la comisión local y ellas mismas designaban a su secretario.⁴⁶

El padrón electoral se implantó como permanente, dejando de corresponder esta función a las autoridades locales y municipales a través de las Juntas Revisoras del Padrón Electoral, y el encargado sería el Consejo del Padrón Electoral, como un organismo técnico dependiente de la Comisión Federal que se integraba por el Director General de Estadística, que fungía por el presidente, el Director General de Correos y el Director General de Población. Este Consejo del Padrón Electoral tuvo como principales atribuciones, inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón

⁴⁶ Secretaría de Gobernación, *Organización de las Elecciones en México y América Latina*, Op. Cit. p. 8.

electoral único, mantenerlo permanentemente depurado y actualizarlo a fin de elaborar las listas nominales de electores.⁴⁷

En el sexenio de Miguel Alemán que abarca el periodo de 1946-1952, distinguido por llevar una política de mayor protección y confianza creciente al sector privado, que generó el aumento de inversionistas extranjeros principalmente de Estados Unidos;⁴⁸ se llevaron a cabo dos modificaciones en materia electoral: en febrero de 1949 y en diciembre de 1951.

3.3. Reformas electorales de 1949 y 1951

La reforma de 1949 cambia la designación de los órganos electorales, especificando que el Presidente de la República nombraba al miembro del gabinete que, junto con el Secretario de Gobernación fungirían como comisionados del Poder Ejecutivo ante la *Comisión Federal de Vigilancia Electoral*. El notario público que fungía como secretario, sería designado por la misma Comisión.

También, se establece la temporalidad de los órganos locales y distritales, integrándose cada tres años, exclusivamente y se especifica que el personal que integraba el Consejo del Padrón Electoral era considerado de confianza. Asimismo, se le otorgaron facultades a la Comisión Federal de Vigilancia para resolver controversias relativas al funcionamiento de los comités directivos electorales, que presentaren los partidos políticos.

La segunda reforma del 4 de diciembre de 1951 a la *Ley Electoral Federal de 1946*, cambió la denominación del órgano central por *Comisión Federal Electoral*, que amplía sus facultades al intervenir como árbitro para la obtención del registro de los partidos; modifica su integración con tres comisionados representantes de los partidos políticos y desaparece el miembro del gabinete designado por el Poder

⁴⁷ Secretaría de Gobernación, *Organización de las Elecciones en México*, Op. Cit., pp. 9 y 10.

⁴⁸ Raymon Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México*. México. Editorial Diana. 1985, p. 119.

Ejecutivo, que fungía como su comisionado, quedando sólo la figura del Secretario de Gobernación como representante del Poder Ejecutivo Federal.⁴⁹

Cuadro 2

Comisión Federal Electoral 1951
<ul style="list-style-type: none">○ El Secretario de Gobernación, quien presidía este órgano.○ Dos comisionados del Poder Legislativo de sus respectivas Cámaras, un diputado y un senador.○ Tres comisionados representantes de los partidos políticos.○ Un secretario que sería un notario público.
Fuente: Elaboración de la autora.

Esta ley señalaba que los órganos encargados del proceso electoral eran cuatro: Comisión Federal Electoral; comisiones locales electorales; comités distritales electorales, y se agregaron las mesas directivas de casilla. Asimismo, se define que en las comisiones locales y los comités distritales, se incorporarían todos los partidos políticos nacionales teniendo derecho a designar a un representante con voz pero sin voto.

Con esta composición electoral, se organizaron las elecciones federales de 1952 participando los siguientes partidos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Federación de Partidos del Pueblo (FPP), Partido Popular (PP), Partido Nacionalista Mexicano (PNM), Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

Además, el Consejo del Padrón Electoral adquirió la denominación de Registro Nacional de Electores, con una función permanente de servicio público, cuyo titular era nombrado por dicha Comisión Federal, y el resto del personal de confianza, por el director, con la aprobación de la Comisión. Este organismo además era el encargado de hacer la división territorial para fines electorales, expedir y entregar las credenciales electorales.

⁴⁹ Secretaría de Gobernación, *Organización de las Elecciones en México. Op. Cit.*, pp. 9 y 10.

De 1952 a 1958, periodo presidencial de Adolfo Ruíz Cortines, se destaca la reforma que le otorga el derecho de sufragio a las mujeres, con la modificación al artículo 34 constitucional, el 17 de octubre de 1953, estableciendo en consecuencia la igualdad política de hombres y mujeres. Con este derecho político el 4 de julio de 1954 (primer domingo del mes) la mujer mexicana ejerce el voto, concurriendo por primera vez en la historia cívica del país a las urnas electorales, con motivo de los comicios electorales en los estados de: Baja California, estado de México, Oaxaca y Sinaloa. De estos comicios, el 7 de septiembre de 1954 en la sesión del Colegio Electoral se toma protesta a la primera mujer mexicana que ocupa una curul en el Congreso, la abogada Aurora Jiménez de Palacios, electa por el 2do distrito del estado de Baja California, como diputada a la XLII Legislatura; y, el 4 de julio de 1955, es la fecha de la primera participación de la mujer mexicana en las elecciones federales.

Concentración del poder del partido hegemónico

Un signo que prevelece en el sistema electoral de aquél entonces era la concentración del poder del partido hegemónico. Para ilustrar lo anterior, en las elecciones federales de: 1940 el PRI obtuvo 93%; en 1946 el 77%; en 1952 el 74%; en 1958 el 90% y en 1964 el 88%; las escisiones de sus propias filas –el partido escindido el 5% en 1940; el 19% en 1946; el 15% en 1952; el PAN registra solo una votación del 7.82% en 1952; otros en 1940 obtuvieron el 0.37; en 1946 el 2.75%, en 1952 el 1.98%.⁵⁰

En la competencia electoral presidencial de 1958, el PRI obtuvo el triunfo con el 90.6% de los votos, siendo candidato presidencial Adolfo López Mateos, y el PAN el 9.4% quien postuló como candidato a Luis H. Álvarez. Como una constante, el PRI concentraba la mayoría de los votos y nuevamente el PRI tuvo una sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados: el 94% de los escaños; el PAN obtuvo el 7.6% de la votación para los diputados, le fueron reconocidas victorias en

⁵⁰ José, Woldenberg, "Los partidos políticos y las elecciones en México" en: Pedro, Aguirre, Alberto Begné y José, Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones; estudios comparados*. México. Trazos. 1993. p. 305.

seis distritos; el Partido Nacionalista Mexicano (PNM), con 0.3% del voto, conquistando una diputación; también ganaron un escaño el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PRM), con el 0.5% y el Partido Popular Socialista (PPS) con el 0.9% de la votación.

Al margen de la regulación electoral, el resto de la oposición de izquierda participaba fuera de las instituciones electorales y representativas. Los años cincuenta para el Partido Comunista Mexicano (PCM) representaron una debacle. Por un lado, las membresías del PCM y la de su más importante escisión, que en 1950 desembocó en la organización del Partido Obrero Campesino de México (POCM) se vieron disminuidas. Los comunistas fueron abiertamente reprimidos y varios de sus líderes encarcelados; asimismo, grandes industrias de los sectores privado y público expulsaron a sus trabajadores de izquierda afiliados al PCM y al POCM. Las estructuras de decisión formal del PCM sesionaron con enorme irregularidad a lo largo del decenio; que al final, el partido de nuevo se establece como una organización clandestina cuyos miembros han de reunirse rigurosamente en secreto. De esta manera, el anticomunismo mexicano de la guerra fría se desarrollaba ampliamente durante los años cincuenta. Hacia agosto de 1959 el balance de poder en el interior de la izquierda se había inclinado temporalmente a favor de los reformistas, quienes realizaban intentos de reunificar al PCM con el POCM. En diciembre de 1959, el POCM se dividiría: una facción se reuniría al PCM y otra se fusionaría al gobierno con el Partido Popular (PP).⁵¹

En esta situación, la experiencia más significativa de los comunistas mexicanos durante los cincuenta fueron los movimientos de insurgencia sindical de la segunda mitad del decenio: el sindicato de los maestros del sistema gratuito de educación (1958) y la huelga de los trabajadores ferrocarrileros (1958-1959). Ambos planteaban reivindicaciones económicas, al mismo tiempo que demandaban democracia sindical y autonomía de las organizaciones obreras frente al gobierno y al PRI. A la par, en el

⁵¹ Alonso Lujambio e Ignacio Marván, "La formación de un sistema electoral netamente mexicano" en: Revista *Diálogo y Debate*. México. publicación trimestral; editada por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. abril-junio de 1997, p. 48.

campo mexicano surgían nuevas demandas y organizaciones sociales, la problemática planteada por los ferrocarrileros y los maestros mostraba que el sistema de partido hegemónico enfrentaba limitaciones para institucionalizar líneas socioeconómicas de conflicto y era crecientemente incapaz de procesar la pluralidad al interior de las organizaciones sociales.

Tales condiciones mostraban que la sociedad mexicana anhelaba elecciones pacíficas y triunfos creíbles, porque no renunciaba a la legitimidad que otorgaban las urnas, pero el carácter autoritario del régimen provocaba rispidez tanto en sus relaciones o simpatías con las oposiciones electorales como con los movimientos sociales, incitando a caer en una crisis política que se expresó de manera paralela, tanto en el ámbito electoral como en el frente de las demandas sociales.

El sistema electoral durante este periodo, -señala Luis Villoro- estaba confeccionado para mantener el papel del partido en el poder (PNR, PRM, PRI) que como agente aglutinador de grupos con intereses distintos, mantenía el equilibrio de los mismos, y -ahonda- que:

Desde la Ley Electoral de enero de 1946, los partidos estaban sujetos a control gubernamental. La Secretaría de Gobernación decidía el registro legal de los partidos; teniendo la facultad de negarlo a los que considerara peligrosos. De hecho, en 1949, con base en esa Ley, se canceló el registro tanto al Partido Fuerza Popular, organización electoral del sinarquismo, así como al Partido Comunista Mexicano.⁵²

Después de los reclamos de la oposición por este sistema electoral rígido, siendo titular del Poder Ejecutivo Federal el Licenciado Adolfo López Mateos -quien ocupó el cargo de 1958-1964-, promovió la reforma al artículo 54 de la Constitución, por medio de la cual estableció un sistema electoral mixto, o como lo señaló en la exposición de motivos de la iniciativa, “netamente mexicano”, fundado en el principio

⁵² Luis Villoro, “La reforma política y las perspectivas de la democracia” en: Pablo González Casanova, Enrique, Florescano, (coordinadores), *México, hoy*. México. Ed. Siglo XXI. 1983, p. 350.

inamovible de que: “[...] tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir”.⁵³

El cambio institucional que propiciaron las reglas electorales, se encaminó a la consolidación de un presidencialismo fuerte y dominante, apoyado de una estructura orgánica y administrativa centralista con carácter colegiado, que favorecía al partido en el gobierno en el control y manejo de la administración de los asuntos electorales en todo el país, que lo situaban como mayoritario en el triunfo de los puestos de elección popular.

3.4. Reformas electorales de 1963 y 1973

Bajo estas circunstancias de predominio priista, la reforma de 1963 no modificó al órgano electoral, sino que se orientó a mantener el control gubernamental, en tal sentido el gobierno federal pretendió dar respuesta a la sobrerepresentación del partido en el poder, e introdujo una nueva figura en la conformación de la Cámara de Diputados, los “diputados de partido”, que establecía la representación política de las minorías, permitiendo la participación de diferentes partidos políticos en dicha instancia legislativa. Con estas modificaciones, en la elección de 1964 se implanta esta innovación al sistema electoral, si un partido obtenía por lo menos el 2.5% de los votos a nivel nacional -luego de sumar los sufragios de todos los distritos- tendría automáticamente cinco “diputados de partido” y un diputado más por cada 0.5% de los votos. La cantidad de diputados que una fuerza obtendría por esa vía no podía sobrepasar de veinte.⁵⁴

Al mismo tiempo, el modelo del Estado de Bienestar precisaba usar instituciones que no sólo beneficiaran a la mayoría, como la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) en 1963; sino que se apoyaba en el voto

⁵³ Alonso, Lujambio e Ignacio Laborde, “La formación de un sistema electoral netamente mexicano” en: Revista *Diálogo y Debate*. Op. Cit. p. 55.

⁵⁴ Ricardo, Becerra, Pedro, Salazar, José, Woldenberg, *La Reforma Electoral de 1996, una descripción general*, México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1997, pp. 200 y 201.

corporativo del partido hegemónico tal es el caso de la Ley que creaba al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959.

La administración pública, entendida como depositaria solo del Poder Ejecutivo, se encaminó a realizar acciones que reafirman el racionalismo como base ideológica de unidad ligada a una mejor distribución del gasto social dirigido. El desarrollo vía industrialización cobró entonces mayor fuerza y canalizó buena parte de sus capacidades a fomentar la actividad privada, en la creación de empresas públicas en México, siendo una decisión de encargar al Estado la explotación de recursos básicos y estratégicos que garantizaran, a través de su control, la soberanía nacional, así como la prestación directa de ciertos servicios públicos considerados también de interés nacional. El gobierno comenzó a comprar empresas privadas, en las cuales había grandes intereses extranjeros, siendo el número aproximado en la década de los sesentas 500 organismos públicos descentralizados aproximadamente.⁵⁵ De los cuales se destacaba la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Teléfonos de México, Altos Hornos de México, Nacional Financiera S. A. (NAFINSA) en la economía del país.

El Estado mexicano amplió progresivamente su participación a través de la creación de una red amplia y compleja de instituciones nacionales en lo productivo, financiero y crediticio, en la infraestructura, en el abasto y en las comunicaciones. De 1971 a 1974, de un total de 171, 615 millones de pesos a que ascendió la inversión pública federal realizada, el 58% estuvo a cargo de los organismos y empresas paraestatales y el 41.6% correspondió a las Secretarías y Departamentos de Estado y a los territorios federales. Para estas fechas ya ascendían a más de 900 organismos descentralizados y empresas de participación estatal.⁵⁶

Por otro lado, es de destacar que 1968 fue el año que puso al descubierto no solo la ineficacia del modelo desarrollista y la economía ficción en que se fundaba; sino la

⁵⁵ Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*. México. Miguel Ángel Porrúa. 1980, p. 37.

⁵⁶ Alejandro Carrillo Castro, coordinador, *Las empresas públicas en México*. México. Instituto Nacional de Administración Pública. 1976, p. 32.

inconformidad radical con la despolitización creciente de jóvenes, mujeres y marginados. En esta época que ocupó el periodo presidencial Gustavo Díaz Ordaz de 1964-1970, el movimiento estudiantil de 1968, que el 2 de octubre se manifestó en la plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, anunciaba el reclamo democrático que demandaba cambiar las condiciones generales de la vida política y civil, además de exigir bases mínimas para practicar las libertades democráticas.

Una de las causas fue la falta creciente de recursos para los fines sociales, ya que empezaron a instrumentarse las políticas financieras neoliberales, golpeando a los profesionistas y universidades; otra, la crisis del autoritarismo generalizado, así como el nuevo planteamiento de una sociedad mejor, frente a las corrientes cada vez más deterioradas del nacionalismo revolucionario, de la socialdemocracia acomodaticia y del socialismo burocrático y, sus conocimientos oficiales. En este sentido, la relación que se tenía del régimen con la izquierda entró en crisis, ya que estaba cerrada su posibilidad de la acción electoral por la vía legal, evidenciándose el surgimiento y consolidación de importantes organizaciones políticas casi todas de izquierda que desde a mediados de los años sesenta actuaban clandestinamente o semiclandestinamente, por lo que encontraría entre los estudiantes una trinchera alternativa a la lucha política.⁵⁷

Como un paliativo a lo anterior, el 22 de diciembre de 1969 aparece en el Diario Oficial el Decreto que otorga la ciudadanía a los 18 años de edad, independientemente del estado civil, modificando el artículo 34 constitucional; lo que permitió la ampliación del electorado para efectuar el derecho al sufragio.

Sin embargo, 1968 no fue sólo una crisis que se presentó durante el régimen de Gustavo Díaz Ordaz, quien fue el protagonista de aquel año que dividió la atención azorada de un pueblo; sino la culminación de una política institucional, que tuvo la necesidad de incorporar elementos de modernización en el gobierno, tanto en la estructura productiva del país como en la organización política. El Estado mexicano

⁵⁷ Pablo González Casanova, "¿A dónde vamos?", México, en La Jornada, Lunes 4 de agosto de 2008, p. 12.

debía entonces convertirse en promotor de cambios significativos, para evitar la paradoja de un movimiento que condujera al inmovilismo.

En lo que respecta a Luis Echeverría Álvarez que cubre el periodo presidencial de 1970-1976, expandió el papel del Estado en la actividad económica. El gasto del gobierno llegó a superar lo recaudado, provocando un déficit en las finanzas públicas de hasta 10% del PIB; se presentó un desequilibrio económico en la balanza de pagos que condujo en 1976 al colapso de la inversión privada, la devaluación del peso y la fuga de capitales, recurriendo masivamente al endeudamiento externo.

Ante esta situación, el malestar de la sociedad era de un total descrédito de la acción política del gobierno, lo que fue mostrando signos de deterioro de este sistema impuesto; la sociedad empieza a luchar por recuperar el espacio público en la función electoral desde las fuerzas políticas opositoras.

El gobierno del presidente Echeverría se propuso desde sus inicios robustecer al sector público, para que le permitiera enfrentar el deterioro real que había sufrido tanto desde el punto de vista de la acumulación de capital como en la administración de conflictos sociales. La intervención del Estado en la economía, significó un aumento considerable del gasto social, en este tiempo, se amplía el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El estancamiento y la inflación determinaron la ampliación del déficit fiscal, pues la crítica situación financiera del estado exacerbada como consecuencia lógica del proceso de industrialización; es decir, la acción económica del Estado se orientó hacia la ampliación de la producción de insumos y servicios generalizados y la realización del gasto en bienestar como una vía para contrarrestar presiones sociales, mientras que de parte de los capitalistas el esfuerzo productivo no fue equivalente al Estado.⁵⁸

⁵⁸ Rolando Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México. Fondo de Cultura Económica. 1981. p. 588.

En materia electoral, se registra que el 5 de enero de 1973 hubo modificaciones, entre estas se define a la Comisión Federal Electoral por primera vez como:

Un organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República.

Llama la atención la denominación del carácter de “autónomo” al órgano electoral, siendo que en la práctica se ubicaba en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, lo cual lo caracterizaba como órgano centralizado. Este mismo texto se mantiene en posteriores reformas de 1977 y 1986.

Cabe puntualizar que el discurso hegemónico del gobierno, no conceptualizaba de manera específica esta categoría como organismo autónomo asignándole el reconocimiento político, jurídico y práctico que tiene una entidad o un órgano para dirigir y administrar por sí sólo la función estatal que le confería la ley; sino que en la praxis se trataba de un órgano ubicado en la estructura administrativa centralizada, dependiente del Poder Ejecutivo. Estaba diseñado para que el gobierno llevara el control de las elecciones, junto con la burocracia partidista oficial; lo anterior, subraya una contradicción jurídica y administrativa.

Por otro lado, en estas reformas, también se le otorgó a todos los partidos políticos el derecho de nombrar un comisionado con voz y voto ante cada organismo electoral; se le dieron nuevas prerrogativas a los partidos para facilitarles recursos económicos y se redujo la exigencia en el número de afiliados (de 75,000 a 45, 000 en todo el país y de 2, 500 a 2, 000 en las dos terceras partes de las entidades federativas). Se otorgaron franquicias postales y telegráficas, así como el uso gratuito de la radio y, la televisión para propaganda durante los periodos electorales.

Asimismo, esta reforma señalaba el carácter de la temporalidad, ya que la Comisión Federal Electoral concluía sus trabajos cuando el proceso electoral terminaba y entraba en receso, quedando en funciones únicamente su presidente, quien podía

convocar a los demás comisionados para sesiones extraordinarias. En las comisiones locales y comités distritales, dejó de fungir como secretario un notario de la entidad, pasando a desempeñar dicho cargo alguno de los comisionados designados por la Comisión Federal Electoral.⁵⁹

El Registro Nacional de Electores se integró con un director, nombrado por el presidente de la Comisión Federal Electoral y, con empleados de confianza nombrados por el propio director, previa autorización de aquél. El Registro se descentralizó administrativamente a través de una delegación en cada entidad federativa y en todos los distritos, municipios y delegaciones en que se divide el territorio nacional.

Las reformas hechas en 1963 y 1973 al marco legal electoral mantuvieron el mismo principio y aumentaron incluso los requisitos para el registro, hasta convertir éste en una meta difícil de cumplir para cualquier partido nuevo. Sin embargo, el gobierno no podía tampoco prescindir de cierta participación “controlable” de los partidos de oposición, con tal de no perder legitimidad. A la vez que se levantaban obstáculos al registro de cada partido, se otorgaba éste de manera selectiva, procurando mantener la acción de los partidos registrados restringida a las cámaras. De ahí la necesidad de estímulos artificiales como la inclusión de “los diputados de partido” en las reformas de 1963, o la disminución del número de afiliados en 1973, cuando la representación de los partidos en las cámaras languidecía por inanición.⁶⁰

En suma, durante este periodo que va de 1946 a 1976, la centralización administrativa en la organización de las elecciones por el gobierno federal, puso a la función electoral como una actividad exclusiva del aparato gubernamental, respondiendo plenamente al modelo político del Estado mexicano prevaleciente en la época postrevolucionaria, a un Estado de bienestar que crecía, al mismo tiempo que detenía la disidencia fuera del control estatal, permitía una participación limitada en los terrenos y formas que el grupo en el poder le asignaba; por ello, la normatividad

⁵⁹ Secretaría de Gobernación, Organización de las elecciones en México y América Latina, *Op. Cit.*

⁶⁰ Luis, Villoro, *La reforma política y las perspectivas de la democracia*, *Op. Cit.* p. 350.

electoral y las reformas hechas en este lapso, establecían una estructura organizacional colegiada, teniendo una autoridad vinculada al gobierno y a su partido.

3.5. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales: 1977

La aparente vitalidad del sistema de partido hegemónico, significaba por el contrario un aviso del agotamiento de su legitimidad, derivada de la revolución mexicana. En las elecciones presidenciales de 1976, la contienda electoral tocó fondo con la participación única del candidato del Partido Revolucionario Institucional, siendo solamente registrado: José López Portillo; el Partido Acción Nacional, no presentó candidato por una fuerte crisis interna y el Partido Comunista Mexicano estaba excluido de la contienda legal, no obstante, Valentín Campa, fue el aspirante sin registro, obteniendo casi un millón de votos que debieron ser anulados. Este acontecimiento, acreditó la falta de competencia electoral, creando un problema de legitimidad y una acentuada falta de representatividad, lo que cuestionaba el modelo democrático mencionado recurrentemente por el discurso oficial.

Por otro lado, la crisis económica de 1976 puso la urgencia de realizar cambios, sin embargo el descubrimiento de importantes yacimientos petroleros trajo la recuperación económica y permitió al Estado continuar con las mismas políticas. Ya en la presidencia de la república José López Portillo que cubrió los años de 1976 a 1982, confiado en la recuperación económica, recurrió a grandes préstamos externos para financiar el gasto público en energía, transporte e industria. El petróleo y la petroquímica se convirtieron en los sectores más dinámicos de la economía, que entre 1978 y 1981 creció un 8% anual, sustentado en bases débiles y vulnerables a influencias externas.

3.5.1. La reforma política de 1977

La candidatura única de López Portillo, evidenciaba una involución en términos políticos ante los muy recientes acontecimientos de 1968 y sus secuelas, contrarias a dirimir el conflicto político por la vía pacífica de la participación electoral. Durante

estos años, se manifestó el deterioro del quehacer político tradicional, el cual no podría ofrecer un camino institucional a la diversidad de intereses, reclamos, ideologías que surgían en la sociedad, por lo que se evidenciaba una crisis de credibilidad y confianza en las elecciones.

La lectura de este escenario político, particularmente de dirigentes del régimen como Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación fue abrir cauces institucionales a nuevas corrientes políticas e ideológicas para que canalizaran sus demandas e inquietudes por medios electorales o partidistas; darle mayor fuerza al proceso de liberalización del régimen político teniendo como objetivo reactivar las elecciones; de esta manera impulsa la reforma política en 1977 dándole reconocimiento institucional a los partidos políticos con la intención de sintonizar las normas a las nuevas realidades que marcaban al país.

Esta reforma impulsada por Jesús Reyes Heróles, quien encabezaba a un grupo progresista de la burocracia política, interesado por mantener el modelo que prevalecía en aquél entonces, impulsaría un cambio institucional enfocado a evitar su endurecimiento; por ello, en su discurso expresa:

El país se enfrenta a una situación económica difícil...partiendo de esta situación hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades; supondría ignorarlas y desdeñarlas. ...Es la prédica de un autoritarismo sin freno y sin barreras.⁶¹

La reforma política fue publicada el 6 de diciembre de 1977, en el Diario Oficial, decreto que modificaba 17 artículos a la Constitución Política, dando como resultado la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LFOPPE). Establece que los organismos electorales son: la Comisión Federal Electoral; las

⁶¹ Pablo, González Casanova, Enrique Florescano, coordinadores, *México, hoy*. México. Ed. Siglo XXI, séptima edición. 1983. p. 350.

comisiones locales electoral (32); los comités distritales electorales (300) y, las mesas directivas de las casillas (casi 50 mil en ese entonces).

La Comisión Federal Electoral mantuvo su definición como:

Organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, así como las contenidas en la Ley, y demás disposiciones que garanticen el derecho de la organización política de los ciudadanos mexicanos.

Sólo mantiene textualmente el carácter de autónomo, aunque como se observa esta función estaba concentrada por el propio gobierno federal en su propio diseño organizacional centralizador. Prueba de ello, esta Ley no presenta grandes cambios en las estructura administrativa: la característica principal siguió concéntrica con el predominio del partido hegemónico y del Poder Ejecutivo, que en comparación con la Comisión Federal Electoral de fechas atrás, ahora se plasman detalladamente las atribuciones de los órganos electorales territoriales.

Con esta reforma electoral se le otorga el reconocimiento jurídico a los partidos políticos, se definen como “figuras de entidades de interés público”, gozando de una serie de derechos, obligaciones y distintas prerrogativas, que los convierte en intermediarios necesarios de la disputa democrática por los puestos de elección popular. Asimismo, modifica el sistema mixto de representación en la Cámara de Diputados, consistiendo en dos principios: el de mayoría relativa y el de representación proporcional. Estas modificaciones, impactan en la integración de la composición de los órganos electorales: federal, estatal y distrital, ahora, no solo estarían los partidos políticos con registro, sino los comisionados de los partidos con registro condicionando, a quienes se les fue asignado el derecho sólo a voz.

3.5.2. Composición plural de la Comisión Federal Electoral

Si bien desde su creación la Comisión Federal Electoral, se situaba como un organismo colegiado, con la reforma de 1977 se constituye como un órgano plural,

ya que se convirtió en un espacio de expresiones políticas e ideológicas con la participación de diferentes corrientes de pensamiento encabezado por los siguientes partidos políticos: el Partido de Revolucionario Institucional (PRI); el Partido Acción Nacional (PAN); el Partido Comunista Mexicano (PCM); el Partido Popular Socialista (PPS); el Partido Socialista de los Trabajadores (PST); el Partido Demócrata Mexicano (PDM); el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PRM).

Aunque con reglas democráticas limitadas se dibujo un nuevo órgano colegiado que fue el centro de debate político principal, destacando por la constante negociación e intercambio entre los partidos y el gobierno, e hizo de la política mexicana un nuevo espacio para deliberar sus diferencias y litigios políticos.⁶²

Cuadro 3

Comisión Federal Electoral 1977
<ul style="list-style-type: none"> ○ Un comisionado del Poder Ejecutivo que sería el Secretario de Gobernación, quien fungiría como Presidente. ○ Dos del Poder Legislativo, un diputado y un senador designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, o en su caso uno de cada partido político nacional. ○ Un notario público que la propia Comisión nombraría de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, quien fungiría como secretario. ○ Por cada comisionado propietario de los partidos políticos registrados, había un suplente. ○ Los integrantes de la Comisión Federal Electoral tenían derecho a voz y voto. ○ Los comisionados de los partidos con registro condicionado también formarían parte de la Comisión Federal Electoral, pero sólo con derecho a voz. ○ También se contaría con un secretario técnico, que junto con el Director del Registro Nacional de Electores concurrirían a las sesiones sólo con voz.
<p>Fuente: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, (LFOPPE) México. Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 5a. edición. 1985.</p>

La LFOPPE, establecía que los partidos políticos debían contar con una declaración de principios, un programa de acción y estatutos de la organización; además puntualizaba dos vertientes distintas para acceder al reconocimiento legal del

⁶² Ricardo Becerra, Pedro Salazar, José, Woldenberg, *La mecánica del cambio político*, elecciones, partidos y reformas. México. Ediciones Cal y Arena. 2007. p. 120.

partido: a) el registro definitivo y b) el registro condicionado. Éste último fue utilizado por todos los nuevos partidos para lograr su reconocimiento por la Comisión Federal Electoral y así participar en las elecciones.

Este nuevo ordenamiento jurídico crea una figura legal distinta, las llamadas asociaciones políticas nacionales, que eran un complemento al sistema de partidos, debían contribuir al debate político e ideológico. Las asociaciones políticas solamente podrían participar en procesos electorales aliadas a algún partido con registro. Los partidos y las asociaciones políticas tenían el derecho de integrar frentes y coaliciones. Los primeros eran concebidos como instancias de unidad para perseguir fines “no electorales”, mientras las coaliciones eran fórmulas de alianza estrictamente electoral.⁶³

Justo con esta reforma, se establece el papel protagónico de los partidos políticos opositores para recuperar el espacio público en la función electoral, siendo la respuesta estatal al reclamo de abrir nuevos cauces a la expresión de la pluralidad política.

3.5.3. Estructura administrativa de los órganos electorales

La estructura administrativa que produjo esta ley electoral, incluye a cuatro figuras organizativas a nivel central, estaría la Comisión Federal Electoral, a nivel local, se ubicaban las comisiones locales electorales; a nivel distrital, los comités distritales electorales; y, las mesas directivas de casilla, instaladas el día de la jornada electoral, instaladas el día de la jornada electoral.

3.5.3.1. Comisión Federal Electoral

Dentro de las facultades de la Comisión Federal Electoral,⁶⁴ se especifican las siguientes atribuciones: con relación a los partidos políticos estaban el vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y las contenidas en la ley sobre

⁶³ José, Woldenberg, *Los partidos políticos en México*, Op. Cit. p.p. 292-293

⁶⁴ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 5a. edición. 1985. pp. 42-47.

organizaciones políticas y procesos electorales; resolver el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos y, de las asociaciones políticas nacionales; proveer que lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos y de las asociaciones políticas nacionales se desarrolle con apego a la legislación; resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición de los partidos políticos, así como los de incorporación de las asociaciones políticas nacionales.

Respecto al padrón electoral: dictar los lineamientos a que se sujetaría la depuración y el padrón electoral; ordenar al Registro Nacional de Electores hacer estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y para establecer las circunscripciones electorales plurinominales para cada elección.

Sobre la organización electoral: llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y cuidar del adecuado funcionamiento de los organismos electorales; señalar las normas y procedimientos a que se sujetaría la designación por insaculación de los integrantes de las comisiones locales electorales y comités distritales electorales; determinar las comisiones locales electorales que se encargarían de realizar el cómputo de circunscripción plurinomial de la elección por representación proporcional para las listas regionales; cuidar de la debida integración y funcionamiento de las comisiones locales y comités distritales electorales; así como la publicación de su integración; registrar supletoriamente los nombramientos de los comisionados de los partidos que integrarían las comisiones locales y comités distritales electorales; registrar las candidaturas a Presidente de la República; el registro de manera concurrente con los comités distritales electorales los candidatos que serían electos según el principio de mayoría relativa; así como, el registro concurrentemente con las comisiones locales electorales que actúen en las cabeceras de circunscripciones plurinominales, las listas regionales de candidatos a diputados que serán electos según el principio de representación proporcional.

Además, acordar la fórmula electoral para la asignación de los diputados que serán electos según el principio de representación proporcional; investigar por los medios

legales pertinentes, cualesquiera hechos relacionados con el proceso electoral y de manera especial los que denuncien los partidos políticos contra los violatorios de la ley por parte de las autoridades o de los otros partidos, en contra de su propaganda, candidatos o miembros; resolver sobre peticiones y consultas que le sometan los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de los organismos electorales, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia.

También, están el proporcionar a los demás organismos electorales la documentación, las formas que apruebe para las actas del proceso electoral y los elementos y útiles necesarios; registrar las constancias de mayoría expedidas por los comités distritales electorales a los ciudadanos que hayan obtenido mayoría de votos en los distritos electorales uninominales, informando a la comisión instaladora del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto del partido político que hubiera obtenido el mayor número de constancias de mayoría.

Asimismo, informar al Colegio Electoral sobre los registros de constancias que haya efectuado y los casos de negativa; efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional; hacer el cómputo de la votación efectiva de cada una de las circunscripciones plurinominales, a efecto de llevar a cabo la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional; aplicar la fórmula electoral de asignación aprobada por la propia Comisión; expedir las constancias respectivas y enviar al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados copia de las que haya expedido a cada partido político, así como de la documentación relativa a esta elección e informar a los colegios electorales del Congreso de la Unión sobre los hechos que puedan influir en la calificación de las elecciones y todo lo que aquellos le soliciten.

Con relación a las facultades del presidente de la Comisión Federal Electoral: convocar a sesiones a los organismos electorales; nombrar al secretario técnico de la Comisión Federal Electoral, al director y al secretario general del Registro Nacional de Electores, con la aprobación de la propia Comisión; someter a la consideración

del Ejecutivo Federal, durante el mes de agosto, el presupuesto de egresos de la Comisión Federal Electoral y sus dependencias y vigilar su ejercicio; vigilar el cumplimiento de los acuerdos de ésta Comisión.⁶⁵

Este órgano central dentro de su estructura organizacional, contemplaba órganos locales y distritales para desarrollar sus funciones que la ley le otorgaba, estableciendo una coordinación administrativa y política en todas las entidades federativas.

3.5.3.2. Comisiones locales electorales

Las comisiones locales electorales se establecían como organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivas entidades federativas. Así, en cada una de las capitales de las entidades federativas funcionaría una comisión local electoral que, a más tardar en la primera semana de noviembre del año anterior a la elección ordinaria, se reuniría con el objeto de preparar el proceso electoral. A partir de esa fecha y hasta el término de los comicios, la comisión sesionaría por lo menos dos veces al mes. Concluido el proceso electoral se reuniría cuando sea convocada.⁶⁶

Estas comisiones locales electorales se integraban con cuatro comisionados designados mediante insaculación de la lista,* por la Comisión Federal Electoral y, por un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales. Los integrantes de las comisiones locales electorales tendrían derecho a voz y a voto. Según el orden en que hayan sido insaculados, fungirían como presidente y vocales, el primero y segundo respectivamente. El secretario era insaculado entre los notarios de la localidad.

Además, al igual que la Comisión Federal Electoral, los comisionados de los partidos con registro condicionado también formarían la Comisión Local Electoral, pero

⁶⁵ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, *Op. Cit.* artículo 83.

⁶⁶ *Ibid.* artículos 84 y 85.

* Esta lista era elaborada por el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, contemplaba candidatos y suplentes a insacular para integrar las comisiones locales electorales y comités distritales electorales, acompañada de los datos personales de sus componentes. Artículo 97, fracción I, LFOPPE.

participando exclusivamente con voz. Por cada comisionado propietario se designaría un suplente.

Dentro de las atribuciones de las comisiones locales electorales estaban:⁶⁷ vigilar el cumplimiento de la ley y demás disposiciones relativas; intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las entidades respectivas; publicar, en los periódicos de mayor circulación en cada entidad, la integración de los comités distritales electorales; desahogar las consultas que les formulen los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos sobre asuntos de su competencia; registrar las candidaturas a senadores; informar a la Comisión Federal Electoral sobre el desarrollo de sus funciones y el de los comités distritales electorales; solicitar informes a los comités distritales electorales y a las autoridades federales, locales y municipales sobre los hechos relacionados con el proceso electoral.

Asimismo, se encontraba auxiliar a los comités distritales electorales para que enviaran la documentación del cómputo de la votación de diputados que serían electos según el principio de representación proporcional, a las comisiones locales electorales que les correspondiera realizar los cómputos de las circunscripciones; efectuar el cómputo de la elección para senadores de la República y turnar los paquetes electorales a las legislaturas locales. En la elección de senadores por el Distrito Federal, tenía la función de turnar el paquete electoral a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; extender la constancia respectiva a los candidatos a Senadores que hubiesen obtenido mayoría de votos; registrar los nombramientos de los comisionados de los partidos políticos, que se acreditaran ante cada una de ellas.

3.5.3.3. Comités distritales electorales

Los comités distritales electorales, se establecían como organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso

⁶⁷ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, *Op. Cit.* artículo 88.

electoral, dentro de sus respectivos distritos electorales uninominales, por lo que en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales en que se divide la República, funcionaría un comité distrital con residencia en la cabecera del distrito. Estos comités funcionarían a más tardar la primera semana de diciembre del año anterior a la elección ordinaria, iniciando sus sesiones y actividades regulares. A partir de esa fecha y hasta el término de los comicios, sesionarían por lo menos dos veces al mes. Concluido el proceso electoral estos comités se reunirían cuando fueran convocados.⁶⁸

La integración de los comités distritales electorales se integraba por cuatro comisionados designados, mediante insaculación por la Comisión Federal Electoral y por un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales. Fungirían como presidente, secretario y vocales; primero y, segundo, los comisionados designados por la Comisión Federal Electoral, según el orden en que hayan sido insaculados. De igual manera, los comisionados acreditados por los partidos políticos con registro condicionado participarían exclusivamente con voz. Por cada comisionado propietario habría un suplente.⁶⁹

Entre las facultades⁷⁰ de los comités distritales electorales, estaban: cumplir con los acuerdos que dicte la Comisión Federal Electoral y la local respectiva; intervenir, conforme a la normatividad, dentro de sus respectivos distritos, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; registrar concurrentemente con la Comisión Federal Electoral los candidatos a diputados que serían electos según el principio de mayoría relativa; designar a los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casillas; entregar a los presidentes de las mesas directivas de casilla la documentación, formas aprobadas y útiles necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Así como, resolver sobre las peticiones y consultas que les sometieran los ciudadanos, asociaciones políticas, candidatos y partidos políticos, relativas a la

⁶⁸ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, *Op. Cit.* artículos 90, 91 y 92

⁶⁹ *Ibid.* , artículo 93.

⁷⁰ *Ibid.*, artículo 96.

integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, al desarrollo del proceso electoral; hacer el cómputo distrital de la votación para Presidente de la República; así como efectuar el cómputo distrital de la votación para senadores de la República y el correspondiente a la elección para diputados por mayoría relativa; de la misma forma, realizar el cómputo distrital de la elección por listas regionales de diputados electos según el principio de representación proporcional; en el caso de elección de diputados según el principio de mayoría relativa, se le faculta para expedir las constancias a los candidatos que hayan obtenido el triunfo.

3.5.3.4. Mesas directivas de casilla

Las mesas directivas de casilla se integraban por un presidente, un secretario, dos escrutadores y los suplentes respectivos, designados por el comité distrital electoral. Se establecían como los organismos que tendrían a su cargo la recepción, escrutinio y computación del sufragio de las elecciones en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales de la República. Las mesas directivas de casilla serían los órganos que estarían integradas por ciudadanos residentes en la sección electoral respectiva, ellos en ejercicio de sus derechos políticos, de reconocida probidad, un modo honesto de vivir y los conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones.⁷¹

Por su parte, el Registro Nacional de Electores se establecía como una institución con funciones técnicas para fines electorales dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de llevar a cabo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales. Su estructura sería la oficina central con residencia en la capital de la República; las delegaciones en las entidades federativas; las delegaciones en los distritos electorales uninominales y las delegaciones en los municipios de la República.⁷²

⁷¹ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. *Op. Cit.* artículos 103 y 104.

⁷² *Ibid*, artículos 111 y 112.

El Registro se integraba con un director, un secretario general y un Comité Técnico y de Vigilancia. El secretario general presidía este comité técnico, y firmaba las constancias e informes que la Comisión Federal Electoral solicitara a esta instancia administrativa. Dicho comité técnico se integraba de tres representantes de las dependencias del gobierno federal, quienes tuvieran a su cargo funciones de estadística, informática y de estudios del territorio nacional; asimismo, los partidos políticos nacionales formaban parte de este comité técnico a través de un representante de cada uno de ellos.⁷³

Con este marco jurídico, se observa paulatinamente el avance de la apropiación del espacio público democrático de la función electoral, esencialmente impulsada por actores políticos de la oposición, así lo muestra la inclusión a la arena electoral en las elecciones federales de 1979 de los siguientes partidos: el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), en 1982 se incorporaron dos más el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Social Demócrata (PSD). El PCM junto con otras cuatro agrupaciones en 1981 dieron paso al Partido Socialista Unificado de México.⁷⁴

3.5.3.5. Elecciones de 1979

En primera instancia, los resultados electorales de 1979 dibujaron un nuevo escenario en la Cámara de Diputados de la LI Legislatura, dieron paso a una pluralidad política que hasta entonces no se había visto, con un PRI predominante que reflejaba un sistema partidista desigual, los partidos opositores obtuvieron con votaciones limitadas, representación legislativa a nivel nacional: para la elección de diputados uninominales, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo el 69.84%; el Partido Acción Nacional (PAN) el 10.73%; el Partido Comunista Mexicano (PCM) el 4.97%; el Partido Popular Socialista (PPS) el 2.67%; el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) el 2.12%; el Partido Demócrata Mexicano (PDM) el

⁷³ *Ibid.* artículos 113, 114 y 115.

⁷⁴ Jacqueline, Peschard, *Hasta dónde ha llegado la reforma electoral*, ponencia presentada en el Foro de Participación Ciudadana y Partidos Políticos, México. UAM-IZT. 1999.

2.05%; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) el 0.07%.⁷⁵ El partido de oposición que obtuvo más curules fue Acción Nacional, que logró 46 diputados; el partido mayoritario era el partido en el poder.

A la postre a estas nuevas disposiciones, se hicieron reformas menores: en diciembre de 1980 y en enero de 1982, sobre el nombramiento de representantes de casilla y la designación de los presuntos diputados que integrarían el Colegio Electoral, además de la modificación que estipulaba la pérdida de registro en la primera elección sino alcanzará el 1.5% de la votación.⁷⁶

En las elecciones presidenciales de 1982, a diferencia de las ocurridas en 1976, fueron registrados siete distintos candidatos apoyados por nueve partidos diferentes; perdiendo su registro el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Social Demócrata (PSD), y aunque el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) lo conservó no tendría derecho a la representación proporcional porque no había logrado el mínimo legal establecido. La Cámara de Diputados en la LII legislatura, se integró con seis grupos parlamentarios: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista de los Trabajadores (PST).⁷⁷ Para 1984, cuatro partidos obtienen su registro condicional: el PSUM, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) quien lo solicitó ese año; además se agrega el Partido Popular Socialista (PPS) que ya tenía registro definitivo.⁷⁸

La reforma electoral de 1977, para muchos analistas y especialistas es la apertura política que se establece como el parteaguas de la democratización en México; para

⁷⁵ Pedro Aguirre, Alberto Begné, José Woldemberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, estudios comparados. México. Trazos. 1993, p. 295.

⁷⁶ Ricardo, Becerra, Pedro, Salazar, José, Woldemberg, *La reforma electoral de 1996*, una descripción general. México. Ed. FCE. 1997, pp. 64-67.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 64-67.

⁷⁸ Enrique Semo, "1977: la reforma política y la izquierda" en: *Diálogo y Debate*. México. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., publicación trimestral, abril-junio de 1997, p. 80.

otros fue una medida para mantener la continuidad del sistema político predominante ante la erosión del priísmo.

Al respecto, Jacqueline Peschard y José Woldenberg, entre otros, expresan que la reforma política de 1977, buscó darle vitalidad a los comicios desgastados por los años del monopolio priísta, abriendo nuevos espacios de participación institucional y de representación política, a través del registro condicionado al resultado de las elecciones y de las curules de representación proporcional, dirigidas exclusivamente a los partidos de oposición. Aunque ya desde entonces la promulgación de la reforma estuvo precedida por una consulta abierta a organizaciones y ciudadanos, fue una iniciativa del gobierno encaminada a flexibilizar al sistema electoral para impedir su anquilosamiento y prolongar así su vigencia.

Para Luis Villoro la reforma de 1977:

No inaugura un nuevo modelo político, sino por el contrario, refuerza el existente con el objeto de evitar un proceso de violencia-anarquía-autoritarismo que lo deteriore. Para ello, aceptó interlocutores válidos y representativos de la oposición y, a la vez, intenta encauzar y controlar su actividad, restringiéndola al campo electoral y manteniendo sobre ella procedimientos de vigilancia. Lo que implica un reforzamiento y legitimación del sistema, así como una ampliación en la participación de fuerzas políticas disidentes.⁷⁹

Por su parte, Pablo González Casanova puntualiza, que la reforma de 1977:

No sólo obedece a un afán de “legitimación” sino también a una serie de intereses: ya que representó un proyecto de los grupos liberales y progresistas del gobierno por alejar del peligro de una ruptura del régimen constitucional; un proyecto de válvula de escape; un proyecto que buscó impedir que las luchas democráticas y revolucionarias se liberen fuera de los partidos; un proyecto que buscó que la carrera política se puede hacer a través de los partidos de oposición y no solamente en el PRI; un proyecto que buscó efectos secundarios en el PRI y en los demás aparatos gubernamentales de masas; un proyecto tendiente a separar a las capas medias de

⁷⁹ Luis Villoro, *La reforma política y las perspectivas de la democracia*. Op. Cit. pp. 358-359.

los trabajadores, y a los partidos de los trabajadores de las bases obreras y campesinas partidarias y no partidarias, esperando que los ciudadanos de partido se desatiendan de los ciudadanos sin partido o los encuadren en partidos mediatizados, que por lógica debieran aceptar las reglas, producto de la reforma política, siendo una democracia limitada.⁸⁰

Ante la evidente crisis política de credibilidad y confianza en las elecciones que se suscitó en esa época; estas posturas, conducen a dos planos convergentes de análisis: uno, que el gobierno priista se flexibiliza al abrir espacios de participación institucional, y dos, paralelamente se vincula con defender su permanencia en el poder político, al permitir interlocutores que puede manipular en las decisiones políticas.

Luis Villoro concluye que esta reforma no tenía la intención de permitir el tránsito del modelo político prevaleciente a otro donde imperaría una democracia pluripartidista, ya que este modelo, implicaría una democratización en todas las esferas de la vida pública. Una reforma democrática profunda no podía realizarla el propio gobierno, pues quebrantaría la estructura política que preservaba su dominio; sino que sería el resultado de una conjunción objetiva de acciones de un sector del régimen y de las fuerzas políticas independientes que pretendían transformarlo.⁸¹

En suma, cabe subrayar que esta apertura política fue canalizada desde las fuerzas opositoras, constituyéndose los partidos políticos con éstos nuevos preceptos como figuras con reconocimiento legal; que como “entidades de interés público”, a la postre se situarían como actores políticos teniendo una relevante participación en las subsecuentes reformas electorales, de tal forma que se apropiarían lentamente del espacio público en la función electoral, propiciando así los nuevos arreglos institucionales que impactarían en la transformación del órgano electoral.

⁸⁰ Pablo González Casanova, *Las alternativas de la democracia. Op Cit.* p. 363.

⁸¹ Luis, Villoro, *La reforma política y las perspectivas de la democracia. Op Cit,* p. 362.

3.6. Código Federal Electoral: 1986

En la década de los ochentas, se observa el agotamiento del Estado benefactor y las críticas sistemáticas a nivel mundial sobre su funcionamiento, tamaño de las burocracias y las crisis fiscales recurrentes, obligaron a conformar una forma distinta de definir la esfera estatal, forzando a las instituciones estatales a buscar nuevos modos de organización y replantear el funcionamiento del Estado con un perfil neoliberal. En esta lógica abre la puerta a reformas estructurales en el aparato estatal, para el mejor funcionamiento de la gestión gubernamental, tratándose entonces de Reformar al Estado,* con características de privatización, de redimensionamiento, de racionalización del gasto público, de apertura comercial, de reformas estructurales.

A inicios de los ochentas el escenario económico no era nada alentador, el desplome internacional del petróleo fue un fuerte golpe para el optimismo que mantenía el gobierno; la deuda externa aumentaba considerablemente, la devaluación constante del peso en 1982, la presión de los acreedores internacionales, entre otras, condujeron al presidente López Portillo a nacionalizar la banca y establecer el control cambiario.

Al asumir el cargo como presidente de la república, Miguel de la Madrid (1982-1988), enfrenta una situación compleja, y realiza importantes acciones, desde reformas estructurales al aparato estatal, hasta un conjunto de modificaciones jurídicas y administrativas, para cambiar de un modelo estatal de bienestar en crisis, al modelo neoliberal. Emprende una serie de políticas de suma importancia como la privatización y descentralización del sector público, que transforman de manera trascendental la visión de la administración pública, de tener un aparato burocrático de gran dimensión al emprender su reducción posible.

* Los gobiernos de Margaret Thatcher, en Gran Bretaña, y de Ronald Reagan, en Estados Unidos, se convirtieron en los nuevos paradigmas en los cuales buscaron las recetas para transformar al Estado con un perfil neoliberal. Desde aquel entonces, los gobiernos mexicanos emprendieron un complejo mecanismo de reformas estructurales en el aparato estatal, que cambiaron el modelo económico y de desarrollo, que en el marco del proceso de *Reforma del Estado* se realizaron un conjunto de modificaciones jurídicas y administrativas.

El argumento principal, era que el proceso de desincorporación⁸² de empresas públicas tenía como finalidad sanear las finanzas públicas. De las 1,155 entidades paraestatales que existían en 1982, de diciembre de éste año a agosto de 1988, fueron sometidas a desincorporación 722 entidades, a través de diversos procesos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, los que sumados a las 48 desincorporaciones vía ley, suman un total de 770 entidades paraestatales desincorporadas; esto representó 63% del total de las 1216 entidades que conformaban la administración paraestatal, quedando a finales de 1988 un total de 446 entidades paraestatales.⁸³

Asimismo, realiza cambios significativos de orden constitucional, se modificaron los artículos 25*, 26, 27, 28 y 115 de la Constitución Política de México. Bajo la base argumentativa de que ante la crisis, estaba la necesidad de hacer cambios estructurales conservando la intervención del Estado bajo una economía mixta.

El nuevo Estado debe contar con nuevas teorías que permitan interpretar la crisis de hoy y que procuren políticas efectivas para salir de ella. La solución no esta en regresar al Estado de policía o vigilante del libre mercado ni un Estado más grande, sino en un Estado nuevo cada vez más democrático en lo político y más racional en lo económico. El Estado en sus funciones de rector, planificador, inversionista, empresario, regulador, promotor, banquero y benefactor, debe ser más eficaz y eficiente pero debe actuar paralelamente con mayor justicia, representatividad y

⁸² Desincorporación es la expresión que suele emplear el gobierno mexicano para incluir todos los procesos de redimensionamiento: liquidación o extinción (de las entidades sin viabilidad económica o con objetivos alcanzados), fusión (para mejorar el uso de los recursos), transferencia (a los gobiernos estatales de empresas prioritarias de importancia regional), venta (de empresas no estratégicas ni prioritarias que, por su viabilidad económica pueden ser de interés para el sector social o privado). En el fondo, es una cuidadosa expresión elaborada para no denotar ni enfatizar la privatización, particularmente si denota un compromiso ideológico o valorativo con tesis liberales duras (utilitaristas o no), del individualismo, la autorregulación de los mercados y, en consecuencia, el llamado "Estado mínimo".

⁸³ Miguel de la Madrid Hurtado, "La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica", en *Gestión Pública*, vol. 4, núm. 2, México. CIDE. 1995.

* En el artículo 25: se señala la participación del sector público, social y privado en el desarrollo económico con responsabilidad social; en el 26, se establece la planeación democrática para satisfacer los aspectos del desarrollo nacional, a través de los diversos sectores; el 27, estipula que el Estado tiene la obligación de promover las condiciones de desarrollo rural integral; en el 28, establece que el estado contara con los organismos y empresas paraestatales que requiera no sólo para el manejo de las áreas estratégicas, sino en las que califique prioritarias; 115 fortalecimiento municipal.

democracia, dentro del marco de un nuevo pacto social que fortalezca y desarrolle los sistemas nacionales de economía mixta.⁸⁴

Además, en el sexenio de Miguel de la Madrid se iba desvaneciendo el sistema del partido monopólico, al inaugurarse una nueva forma de convivencia política en los ochentas, a raíz de la alternancia en entidades federativas tradicionalmente gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional, tales son los casos de Baja California y Chihuahua, donde obtuvo el triunfo el Partido Acción Nacional, que a partir de entonces el mapa electoral nacional se fue tiñendo de pluralidad política.

La democracia ahora, no solo se concebía como una forma de gobierno, sino que se iba apropiando de la concepción de la democracia electoral, entendida como las normas y procedimientos electorales que se van perfeccionando. Por ello, Miguel de la Madrid expresa que:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino también como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. El perfeccionamiento de la vida democrática, como mandato constitucional y como valor fundamental de la sociedad mexicana, reclama revisar y renovar permanentemente las normas y procedimientos que regulan la participación del pueblo en la vida política y la integración de la representación nacional para fortalecer y preservar la voluntad del electorado.⁸⁵

La revisión de la normatividad electoral, se planteaba como un tema prioritario en la agenda nacional; además, el propio Presidente había planteado la reforma electoral como un aspecto fundamental de su campaña. En este sentido, en 1986 el gobierno emite a través de la Secretaría de Gobernación, una convocatoria a los partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas, y a los ciudadanos en general a participar

⁸⁴ Rene Villarreal, *La contrarrevolución monetarista, teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, México. Ediciones Océano. 1984, p. 17.

⁸⁵ Miguel de la Madrid Hurtado, "Exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas a la Constitución General de la República" en: Código Federal Electoral. México. CEN del PRI.1987.

en las *Audiencias Públicas de Consulta sobre la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal*.

Sin embargo, la tutela de los ajustes institucionales en materia electoral se mantenía auspiciada por el gobierno, ya que en las reformas constitucionales se modificó el texto del artículo 60, para especificar que: “le corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales”, en sustitución del texto anterior de 1977, que “responsabilizaba al Estado, a los ciudadanos y a los partidos políticos de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral”.

Al respecto, voces defensoras de esta postura gubernamental planteaban que:

Sólo el gobierno mismo está legitimado para conducir las elecciones. Cualquier otra entidad abriría las puertas de la desorganización, el abuso y la parcialidad. Por otro lado, la complejidad administrativa y técnica que implica el desarrollo de un proceso electoral contemporáneo requieren de un andamiaje organizativo que sólo el mismo gobierno posee.⁸⁶

En este contexto, la aprobación de reformas constitucionales del Ejecutivo Federal en materia electoral, trajo consigo el denominado *Código Federal Electoral* publicado en 1987. Manteniendo como órganos electorales: a la Comisión Federal Electoral, a las comisiones locales electorales, a los comités distritales electorales y a las mesas directivas de casilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, vigilar y garantizar el desarrollo del proceso electoral, la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones federales, sin cambiar la estructura administrativa centralizada.⁸⁷

⁸⁶ Francisco José de Andrea Sánchez, comentario al artículo 41 constitucional reformado en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. México. Editada por Colección Popular, Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 1992.

⁸⁷ *Código Federal Electoral*. México. CEN del PRI. 1987, artículo 3. p. 67

3.6.1. Sobrerrepresentación en la Comisión Federal Electoral

La Comisión Federal Electoral se mantuvo como el órgano electoral central a nivel federal, de igual manera, se observa por tercera vez que el texto constitucional mantiene la definición de “organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales”, siendo que en la práctica mantenía una organización con un alto grado centralizador.

Las reglas institucionales impactan en la composición del órgano colegial, ya que se establece un método de inclusión de los partidos políticos, que se basaba según su fuerza electoral, trayendo consigo inequidad en la conformación de las fuerzas políticas y en la toma de decisiones. La nueva integración, dio como resultado un órgano colegiado enorme y desequilibrado. Para 1988 este criterio de representación proporcional para los partidos políticos según su fuerza electoral, trajo consigo un total de 31 miembros con voz y voto, el PRI tenía 16 representantes, con lo cual se hacía de más votos que todos los partidos juntos, la oposición contaba con 12 votos.⁸⁸

Cuadro 4

Comisión Federal Electoral 1987
<ul style="list-style-type: none">○ Un comisionado del Poder Ejecutivo Federal, que será el Secretario de Gobernación, quien fungiría como presidente.○ Dos comisionados del Poder Legislativo, que serán un diputado y un senador, designados por sus respectivas cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso.○ Comisionados de los partidos políticos nacionales con registro en los términos siguientes:<ul style="list-style-type: none">a. Un comisionado por cada partido político nacional registrado que tenga hasta 3% de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata anterior, para diputados de mayoría relativa;

⁸⁸ Jorge Alcocer, “El ciclo de las reformas electorales 1978-1996” en: *Diálogo y Debate*. México. Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C. México, publicación trimestral abril-junio de 1997.

<p>b. Un comisionado adicional para los partidos que hubieren obtenido más del 3% y hasta el 6% de la votación nacional a la que se refiere el inciso anterior;</p> <p>c. Cada partido que hubiere obtenido más del 6% de la votación nacional efectiva, tendrá derecho a tantos comisionados en total, como veces contenga su porcentaje el 3% de la votación referida;</p> <p>d. Ningún partido tendrá derecho a acreditar más de 16 comisionados; y</p> <p>e. Los partidos políticos que tengan más de un comisionado, podrán designar a un representante común para que actúe ante la Comisión.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Todos los comisionados tendrán derecho a voto y por cada comisionado propietario habrá un suplente.⁸⁹
<p>Fuente: Elaboración de la autora.</p>

Esta forma de representación proporcional para incluir a los comisionados de los partidos políticos, trajo consigo una sobrerrepresentación inclinando las decisiones a favor del Revolucionario Institucional; lo que implicó un descontento de los demás partidos que la integraban. El Partido Acción Nacional (PAN): 5 comisionados; Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN): 1 comisionado; Partido Popular Socialista (PPS): 1 comisionado; Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM): 1 comisionado; Partido Mexicano Socialista (PMS): 2 comisionados; Partido Demócrata Mexicano (PDM): 1; Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT): 1.

Además, la Comisión Federal Electoral contaría con un secretario técnico y tendría las subcomisiones que considerara necesarias para el desempeño de sus atribuciones, con el número de miembros que definiera la propia Comisión. Este ordenamiento, disponía que las subcomisiones presentaran un proyecto de resolución o de dictamen de todos aquéllos asuntos que se les encomienden, con los fundamentos legales, y considerando, cuando sea el caso, las opiniones particulares de los partidos políticos interesados.

⁸⁹ Código Federal Electoral. México. CEN del PRI. 1987. Artículos 165 y 166, pp. 132-133.

3.6.2. Estructura administrativa de los órganos electorales

Las amplias atribuciones de la Comisión que le confería el Código Federal Electoral le permitían continuar con el control total de la administración de procesos electorales. La Comisión Federal Electoral que se establece con la reforma efectuada en 1977, comparada con las reformas hechas en 1986 no hay variación significativa en su estructura administrativa, ya que las funciones múltiples que la presente ley le otorgaba no solo mantenía las que estipulaba la legislación anterior, sino que se le agregan otras, reforzando su concentración en el manejo de los comicios federales.

3.6.2.1. Comisión Federal Electoral

Las funciones de la Comisión Federal Electoral que establecía este nuevo ordenamiento jurídico eran:⁹⁰ vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas y las contenidas en este Código; resolver sobre peticiones y consultas que sometieran los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de los organismos electorales, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia; cuidar la debida integración y funcionamiento de las comisiones locales y comités distritales electorales y publicar su integración.

Sobre los partidos políticos, estaban los registros de las candidaturas del Presidente de la República; la de los senadores de manera concurrente con las comisiones locales electorales, además de las listas regionales de candidatos a diputados que serán electos según el principio de representación proporcional; la de los candidatos a diputados que serían electos según el principio de mayoría relativa, de manera concurrente con los comités distritales electorales. Proveer lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos y de las asociaciones políticas se desarrollaran con apego a la ley; resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición de los

⁹⁰ Código Federal Electoral, *Op. Cit.* Artículo 170, pp. 134-136.

partidos políticos, así como los de incorporación de asociaciones políticas; el otorgamiento del registro de los partidos políticos y de las asociaciones políticas.

Respecto a la organización electoral, se encontraba efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional; hacer el cómputo de la votación efectiva de cada una de las circunscripciones plurinominales, a efecto de llevar a cabo la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional; aplicar la fórmula electoral de asignación de diputados de representación proporcional, expedir las constancias respectivas y enviar al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, copia de las que haya expedido a cada partido político, y la documentación relativa a la elección.

De la misma forma, el investigar por los medios legales pertinentes, cualesquiera hechos relacionados con el proceso electoral y de manera especial los que denuncien los partidos políticos por actos violatorios por parte de las autoridades o de otros partidos en contra de su propaganda, candidatos o miembros; expedir las constancias de mayoría a los presuntos diputados que hayan obtenido el triunfo en los distritos electorales de mayoría relativa e informar al Colegio Electoral. Asimismo, informar los casos en que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, resolviera donde no se expidiera la constancia; dar a conocer los resultados de la elección por secciones.

Con relación al padrón electoral, dictar los lineamientos que se sujetaría la depuración y actualización del padrón electoral, ordenar al Registro Nacional de Electores hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República de los 300 distritos electorales uninominales con base en el último Censo Nacional de Población; asimismo, hacer los estudios y formular los proyectos para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales, para cada elección, y el número de diputados de representación proporcional que serán electos en cada una de ellas.

Dentro de las atribuciones del presidente de la Comisión Federal Electoral (CFE), se definían el convocar a sesiones a los organismos electorales; nombrar al secretario técnico de la misma, al director general y al secretario general del Registro Nacional de Electores; someter a la consideración del Ejecutivo Federal, durante el mes de agosto el presupuesto de egresos de la Comisión Federal Electoral y sus órganos; así como vigilar su ejercicio; vigilar el cumplimiento de los acuerdos de dicha Comisión; proveer lo relativo a las prerrogativas y financiamiento público de los partidos políticos y asociaciones políticas nacionales en los términos de las normatividad; comunicar al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, la resolución sobre el registro o negativa de éste, dictada por el Tribunal de lo Contenciosos Electoral, al resolver el recurso de queja; designar a los comisionados presidente y secretario para integrar las comisiones locales y comités distritales electorales, y publicar su integración.⁹¹

3.6.2.2. Comisiones locales electorales

La integración de las comisiones locales dejó de ser por insaculación: un comisionado presidente y un comisionado secretario designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral; comisionados de los partidos políticos nacionales como se establecía en los mismos términos de composición que la Comisión Federal; habiendo un comisionado suplente por cada propietario.⁹²

De las funciones que se le atribuían, estaban el vigilar el cumplimiento del marco jurídico en la materia; intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las entidades respectivas; desahogar las consultas que les formulen los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos sobre asuntos de su competencia; registrar candidaturas a senadores; efectuar el cómputo de la elección para senadores de la República y extender la constancia de que hayan obtenido mayoría, así como informar los casos en que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, resolvía que no expediera la constancia; registrar los nombramientos de los comisionados de los partidos políticos, que se acreditaran

⁹¹ Código Federal Electoral. *Op Cit.*, artículo 171. p. 136

⁹² *Ibid.*, artículo 178. p. 139.

ante cada una de ellas; sustanciar y resolver aquellos recursos que le competían; nombrar subcomisiones cuando el asunto de que se trate lo requiriera; registrar supletoriamente a los representantes y comisionados distritales de los partidos políticos.⁹³

3.6.2.3. Comités distritales electorales

Los comités con esta nueva legislación seguían siendo los organismos electorales a nivel distrital de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivos distritos electorales uninominales; se establecían en los 300 distritos electorales en que se divide la República Mexicana.

La integración de los comités se componía de los siguientes miembros: un comisionado presidente y un comisionado secretario designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral; así como por comisionados de los partidos políticos nacionales en los términos que marcaba la ley para la misma Comisión Federal, señalando que los partidos políticos que tuvieran más de un comisionado podrían designar a un representante común para que actuara ante el comité distrital respectivo. Todos los comisionados tendrían todos los derechos que esta ley les otorgara, incluyendo el voto.⁹⁴

3.6.2.4. Mesas directivas de casilla

Las mesas directivas de casilla, permanecen como órganos que se instalan el día de la jornada electoral; se integraban por ciudadanos residentes en la sección respectiva, en ejercicio de sus derechos políticos, de reconocida probidad, que tuvieran un modo honesto de vivir: un presidente, un secretario y los suplentes respectivos, designados por el presidente del comité distrital electoral, y dos escrutadores, con sus suplentes respectivos, designados por insaculación por el

⁹³ *Ibid.*, artículo 181.p. 140.

⁹⁴ *Ibid.*, artículo 190. p.144.

comité distrital a partir de las listas que para tal efecto presentaran los partidos políticos.⁹⁵

Cabe apuntar que el Código Federal Electoral que transformó la composición del órgano electoral colegial, fue también producto de un mal cálculo de las oposiciones, ya que se propuso en la iniciativa presidencial que solamente los tres partidos con mayor votación relativa en la elección inmediata anterior, tuviesen en la Comisión Federal Electoral un representante con voz y voto cada uno. No obstante, los partidos opositores prefirieron defender el derecho de todos los partidos a estar representados con voz y voto en el máximo órgano electoral federal, lo que abrió el paso a la aberrante fórmula finalmente aprobada por los legisladores del PRI.⁹⁶

Las normas contenidas en el Código Federal Electoral, establecían una estructura orgánica comicial que enfatizó aun más el control y manejo de las elecciones por parte del Secretario de Gobernación, que en su carácter de Presidente, nombraba a los presidentes y secretarios de las comisiones locales electorales de cada entidad de la República, así como a los comités distritales, y el presidente de éstos, a los integrantes de las mesas de casilla; de tal suerte que los vínculos administrativos venían de arriba hacia abajo, donde la autoridad se entrelazaba desde el centro hacia la periferia, ocasionando la desconfianza en la operación en la administración de los procesos electorales.

En suma, si bien, la reforma de 1986 dejó el espacio para la competencia, el partido político en el poder, junto con el gobierno mantuvieron la conducción, pues los ajustes institucionales hechos por el gobierno federal denotaban un intento por crear los mecanismos necesarios para lograr una mayor y mejor intervención gubernamental en las elecciones y, a la vez pretendió configurar un sistema plural donde el partido dominante tuviera amplias posibilidades de manipulación en los puestos de elección popular.

⁹⁵ *Ibid*, artículo 197, p.147.

⁹⁶ Jorge Alcocer Villanueva, "El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996", *Op. Cit.* p. 102.

Asimismo, en este modelo organizacional centralizado de la función electoral, se aprecia que la manera administrativa y operativa de los procesos electorales federales se deposita en un órgano colegiado, que ponía en evidencia no sólo la difícil toma de decisiones en el ámbito político, sino que también en la operatividad de las funciones que recaían en distintos órganos dentro de la estructura gubernamental del Poder Ejecutivo Federal, que se encontraban separados de la figura de los órganos de dirección y ejecución, dificultando las tareas de la administración de los procesos electorales.

Cabe señalar que con los preceptos del Código Federal Electoral, se llevaron a cabo las elecciones para renovar al Congreso de la Unión y la Presidencia de la República en 1988, las cuales resultaron ser altamente controvertidas, siendo calificadas unánimemente por las oposiciones como fraudulentas; la crisis de credibilidad y confianza en el árbitro electoral se acentuó, el reclamo de inconformidad de la sociedad por el marco jurídico electoral imperante, implicaba realizar ajustes institucionales en materia electoral.

En el análisis de este proceso histórico, se aprecia la recuperación del espacio público fuera del ámbito estatal, fundamentado en el sentido plenamente democrático, que como lo diría Nuria Cunill:

[...] la conciencia de la propia democratización de la sociedad civil requiere como condición tanto la reforma institucional como la democratización de la sociedad política. Se reivindica así un cambio de giro en la política de los movimientos sociales: de una política defensiva (de identidad) frente al Estado a una ofensiva asentada sobre tres ejes. Por una parte, el reclamo a la reforma institucional tendiente, entre otras cosas, a incrementar los niveles de sensibilidad y apertura del aparato del Estado, así como, la redefinición de sus fronteras. Los otros dos ejes involucran directamente una política de influencia sobre el Estado como la inclusión en él: uno, orientado a alterar el universo del discurso político para abrirlo a nuevas

identidades y a normas articuladas igualitariamente en el terreno de la sociedad; el otro, dirigida a lograr el reconocimiento de nuevos actores políticos.⁹⁷

Además Nuria, agrega que la vinculación con este proceso, también puede ser interpretado como relativo a la “transformación estructural de la esfera pública,” donde el signo está dado por su decadencia del Estado benefactor, en tanto que si bien penetra en más esferas de la sociedad, pierde al mismo tiempo su función política: la sumisión de los estados de cosas como hechos públicos al control de un público.

Esta interpretación se sostiene por el ensamblamiento –de la esfera pública con el ámbito privado-; de tal suerte, que el intervencionismo estatal en la esfera privada, que es la traducción política de los conflictos de intereses de la sociedad, a largo plazo coincide con la transferencia de competencias públicas a corporaciones privadas y, con el proceso contrario de sustitución del poder estatal por el “poder social”.⁹⁸

Como epílogo, se sostiene que los ajustes institucionales en este periodo no generaron una transformación básica ni fundamental en la estructura orgánica electoral; el cambio institucional se da principalmente para mantener el control en la organización de las elecciones comandado por el binomio PRI-gobierno, con la finalidad de conservar el poder político. No obstante a ello, también se incluye la participación de la oposición a través de los partidos políticos como figuras reconocidas legalmente con la reforma de 1977, que impulsan la transformación estructural electoral en la medida que se van estableciendo como mediadores de los intereses de los ciudadanos, configurando un espacio público, que les permitirá convertirse en actores para la construcción de las nuevas reglas electorales posteriores, que orientan el cambio institucional encaminado a democratizar la función pública, a través de la transformación institucional del órgano electoral.

⁹⁷ Nuria, Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, Editorial Nueva Sociedad. 1997. p. 18.

⁹⁸ *Ibid*, p. 35.

Capítulo IV. La nueva institucionalidad de la función electoral: 1989/90-1996

La segunda etapa del reformismo electoral, estudia la construcción de un nuevo diseño institucional creado por las reformas electorales pactadas y consensadas en la década de los noventa del siglo pasado. Donde, el cambio institucional se dirige a impactar en la crisis de confianza y credibilidad en las elecciones, para darle certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad a los procesos electorales creando a un órgano especializado con características distintas al que se tenía con la Comisión Federal Electoral. La transformación institucional se sustenta en una nueva forma de organización horizontal, teniendo una enorme estructura administrativa encargada de la administración electoral, que se erige como organismo público constitucionalmente autónomo.

4.1. El contexto de las reformas de 1989/1990

Se inicia a partir del ambiente político que se suscitó en torno a las elecciones federales de 1988, ante el dudoso triunfo del candidato presidencial priísta con la sospechosa “caída del sistema” anunciada por Manuel Bartlett, el entonces secretario de Gobernación, provocaron una crisis de credibilidad y confianza del órgano electoral, ante el supuesto “fraude electoral”. El reclamo de inconformidad ante la falta de objetividad, transparencia e imparcialidad del proceso electoral era generalizado, la sociedad y las fuerzas políticas opositoras impulsaron la urgencia de tener un diferente marco legal que regulara los comicios fundamentando en un cambio institucional que transformara al órgano electoral centralizado y controlado por el Poder Ejecutivo Federal dando origen a un nuevo órgano denominado: Instituto Federal Electoral, que a través de varios arreglos y ajustes a las normas electorales durante la década de los noventa, su constitución y formación lo ha situado como una innovación trascendental en el entramado de la administración de los procesos electorales.

El origen que trazó una nueva ruta política para México, fue el surgimiento de la Corriente Democrática el 14 de agosto de 1986 al interior del Partido Revolucionario Institucional, a raíz de problemas internos en torno a dos aspectos fundamentales:

desacuerdos en la política económica implementada por el gobierno de Miguel de la Madrid y por la búsqueda de mecanismos democráticos en las designaciones a cargos de elección popular del propio partido. La Corriente Democrática estaba encabezada por Cuahutémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez entre otros, quienes no tuvieron respuesta por parte de los sectores del priismo y finalmente se dio el rompimiento de la corriente con el Partido Revolucionario Institucional, siendo expulsada en 1987 del propio partido político.

Este grupo de expriistas, convergen con fuerzas políticas de izquierda uniéndose en el Frente Democrático Nacional, coalición de partidos y organizaciones políticas, que apoyan la candidatura de Cuahutémoc Cárdenas postulada por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) en 1987 y, que más adelante se unieron a este Frente: el Partido Popular Socialista (PPS); el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN); el Partido Mexicano Socialista (PMS) y, en mayo de 1988 Heberto Castillo, candidato del Partido Socialista Unificado de México (PSUM)* declinó a favor de Cárdenas.⁹⁹

Por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) el candidato presidencial de parte era Carlos Salinas de Gortari y, por el Partido Acción Nacional (PAN) Manuel Clouthier.

Las fuerzas políticas unidas en un Frente le dieron un giro significativo a la competencia electoral jamás ocurrida hasta entonces en la historia de las elecciones en México. La fractura del priismo provocó un movimiento electoral dirigido por Cuahutémoc Cárdenas y, a esto se le sumaba la devaluación de noviembre de 1987, ocasionando que millones de votos provenientes de ciudadanos disgustados por las alzas de precios y la inestabilidad, le otorgaran un porcentaje significativo a

* Antes, Partido Comunista Mexicano que junto con el Partido Mexicano de los Trabajadores se fusionaron en 1987 para crear el Partido Socialista Mexicano.

⁹⁹ Silvia Gómez Tagle; "Del partido hegemónico al pluralismo político en México ¿hacia un nuevo sistema de Partidos?" en: Instituto Federal Electoral, 20 años. México. IFE. 2010. pp. 77-79.

Cárdenas, adquiriendo gran fuerza electoral, lo cual mostró una circunstancia totalmente diferente de la que se había vivido antes.

4.1.1. Elecciones de 1988

Los resultados de las elecciones presidenciales fue el siguiente: al Partido Revolucionario Institucional que encabezaba Carlos Salinas de Gortari, obtuvo oficialmente 51.20% con 9, 687,926 de los votos válidos en la competencia por la Presidencia de la República; para Cuauhtémoc Cárdenas con el Frente Democrático Nacional (PPS; PFCRN; PARM; PMS), el 31.06% con 5, 929,585 votos; para Manuel Clouthier el 16.81%, con 3, 208,584 de votos.¹⁰⁰

El PRI logró el 52% de los escaños en la Cámara de Diputados, obteniendo 260 curules. Por primera vez en su historia, el PRI no obtuvo el control de dos tercios de la Cámara de Diputados, perdiendo la mayoría calificada, razón por la cual no podía ya reformar la Constitución de 1917 por si solo, sino mediante una coalición con otras fracciones parlamentarias, lo que situó al gobierno federal y al partido en el poder ante un nuevo escenario obligándolo a negociar los arreglos institucionales.

Estas elecciones fueron las primeras que se distinguieron por ser competidas y de provocar un ambiente sociopolítico de euforia en contra del gobierno priísta, además de generar grandes protestas por graves irregularidades en el proceso electoral, quedando la legitimidad de la Presidencia de la República en entredicho. La famosa “caída del sistema” que incitó a la percepción generalizada de fraude electoral, puso en descubierto que el sistema electoral mexicano de 1988 no estaba diseñado para procesar verdaderamente elecciones competitivas, porque los métodos para hacerse de información oportuna no estaban hechos para dar resultados inmediatos, a través del conteo rápido y de las encuestas de salida de las casillas.

¹⁰⁰ José Woldenberg, Sistema político, partidos y elecciones en México, en: Pedro Aguirre, Alberto Begné, y José, Woldenberg, *Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones. Estudios comparados*. México. TRAZOS, primera edición. Centro de Investigación-Instituto de Estudios para la Transición Democrática. 1993. p. 301.

Lo que si fue evidente es que esa percepción y creencia del fraude electoral, fue originada porque nunca se dio una explicación lo suficientemente clara y contundente, ni tampoco una adecuada difusión para eliminar todo tipo de suspicacias e interpretaciones, sino lo contrario, ya que generó una serie de confusiones dando lugar a que actores opositores aprovecharan ese aspecto a su favor. De esta manera, la opacidad en la información marcó una acentuada falta de credibilidad en el órgano electoral, que posteriormente propiciaría el cambio institucional, a través de nuevas reglas de juego negociadas y/o consensadas por los diversos actores involucrados, dando cauce a establecer arreglos graduales, que respondieran a las nuevas circunstancias, dando origen a la transformación institucional del órgano electoral.

La transformación institucional del órgano electoral, se ubica en que el PRI deja de ser mayoritario, marcando una redistribución del poder electoral y, con esto se produce un impacto en la capacidad de la Presidencia de la República ejercida dentro del Congreso de la Unión, desgastando significativamente al mismo PRI, que tuvo que negociar con otra fuerza política el contenido de las modificaciones constitucionales y legales en materia electoral.

Posterior a las elecciones presidenciales, Cárdenas enfrentó la tarea de organizar un nuevo partido político, ya que en los meses que siguieron se produjo una recomposición de las fuerzas políticas, donde la Corriente Democrática llamó a construir un nuevo partido; los partidos que originalmente habían apoyado la candidatura a la presidencia del Frente (PPS, PFCRN, y PARM) optaron por mantener su propia estructura organizativa e identidad política. Por lo tanto el PMS, último en sumarse a esta convergencia partidista, cede su registro para institucionalizar al nuevo partido político: el de la Revolución Democrática (PRD).

Por su parte, Carlos Salinas de Gortari, que ocupó el periodo presidencial de 1988-1994, emprendió diversas acciones distinguidas por la acentuada tendencia neoliberal que su antecesor impulsó, aunque el panorama por la devaluación no era nada alentador, asume medidas sustentadas por el denominado "liberalismo social":

Nuestro liberalismo social no permite que el Estado se convierta en único actor de las decisiones políticas, económicas y sociales responsable de todo y por todos...Es un Estado que usa la ley para transformar la realidad hacia más justicia, más libertad y más soberanía...los nuevos reaccionarios, quisieran ver al Estado grande y paternalista, aunque se financie con inflación, déficit y excesos. La justicia social es un objetivo para el que hay que trabajar deliberadamente. Es un compromiso explícito que tiene que promoverse, al mismo tiempo que se auspicien el crecimiento y la estabilidad [...]¹⁰¹

En el terreno político, al asumir su cargo como Presidente de la República replanteó el marco normativo electoral ante su dudoso triunfo y, convocó a llevar a cabo un *Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática*, el cual consistía en consensar con los partidos políticos de oposición representados en el Congreso de la Unión, reformas legales que condujeran a garantizar plenamente el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.

Esta convocatoria trataba de fortalecer la unidad y dar cabida a las diferencias a través de los procedimientos electorales, la actualización del régimen de partidos y la modernización de las prácticas de los actores políticos, comenzando con el propio gobierno, por considerar que “la garantía más urgente en el ámbito político era la transparencia de los procesos electorales”.

El propósito fue revisar la legislación vigente en materia electoral, para sacar adelante una reforma democrática, bajo la premisa de que su profundidad dependería del grado de consenso que las distintas fuerzas políticas lograran construir. Así, tras una consulta pública organizada por la Secretaría de Gobernación en 1989, comienza un proceso político de reformas democráticas para perfeccionar los procedimientos electorales, actualizar el régimen de partidos y modernizar las prácticas de los actores políticos.

Durante la primera etapa de negociación de la reforma, el PRD, todavía bajo el registro del PMS, las corrientes moderadas y reformistas, que deseaban capitalizar

¹⁰¹ Carlos Salinas de Gortari, “El liberalismo social: nuestro camino” en: *El Liberalismo Social T I*. México. ED. Cambio XXI-Fundación Mexicana. 1992, p.p. 20, 21.

en cambios profundos la fuerza electoral ganada por Cuahutémoc Cárdenas, se mantuvieron en las pláticas, dando como resultado un documento,* en el que el PAN y PMS-PRD (en formación) plasmaron sus exigencias comunes de reforma electoral, de cara al PRI y al gobierno de Carlos Salinas. Más adelante, el PRD opta por radicalizar su postura y se sale de las negociaciones de la reforma electoral, ya que su tesis central era la ilegitimidad de origen del gobierno salinista.¹⁰²

Con el nuevo escenario en el Congreso de la Unión -donde el PRI no obtuvo la mayoría calificada para modificar por sí solo las leyes generales-, las reformas aprobadas en materia electoral parten de la trascendencia de un acuerdo parlamentario adoptado por diputados del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional; de este modo, Salinas desde su propia perspectiva, con el apoyo de su partido y, del PAN llevaría a cabo una serie de modificaciones constitucionales. Esta relación bilateral entre el PAN y presidencia-PRI fue pieza básica para pactar las reformas constitucionales y electorales de ese momento.

El argumento oficial en este proceso, donde el gobierno tuvo que abrir los espacios públicos en el terreno democratizador, fue la aceptación de un actor principal que recobrara fuerza en las decisiones políticas fundamentales: los partidos políticos de oposición y, quien supo capitalizar institucionalmente este espacio fue el PAN, en la concertación y aprobación de la reforma electoral. Al respecto, el entonces Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios expuso:

México vive un proceso de ampliación de su vida democrática al cual concurren la voluntad política del gobierno de la República y de los partidos políticos nacionales, así como la madurez cívica de una sociedad que constantemente ha planteado sus demandas y propuestas en forma institucional dentro de los marcos del Estado de Derecho. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales representa

* El documento constaba de tres apartados en que fueron clasificados los puntos irreductibles; los puntos negociables y los puntos en que se podía declinar. El primero, y más importante, contenía las propuestas relativas a la integración del IFE; financiamiento-gasto de partidos; uso de radio y televisión; proceso electoral; registro federal de electores; nuevo padrón y credencial con fotografía; nombramiento de funcionarios de casilla; sistema de cómputo y entrega de constancias de mayoría; recursos ante el Tribunal Federal, y la suspensión de autocalificación del Poder Legislativo. Gran parte de las reformas que se obtendrán en 1994 y 1996 ya estaban planteadas en aquél documento. Cfr. Jorge Alcocer, *El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996*, *Op. Cit.*

¹⁰² Jorge Alcocer, "El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996". *Op. Cit.*

la culminación de un esfuerzo colectivo de acuerdos interpartidarios en el marco de un proceso legislativo caracterizado por la concertación para modernizar las reglas que rigen la convivencia democrática entre los mexicanos en esta etapa de la vida nacional.¹⁰³

A diferencia de las reformas electorales anteriores, el gobierno federal pone a sus interlocutores en una plataforma de diálogo para la construcción de acuerdos que orillen a establecer los arreglos institucionales; que, parafraseando a Douglas North serían las limitaciones formales que dan forma a la interacción humana, de tal forma que estructuran incentivos en este intercambio con los actores políticos definiendo las nuevas reglas de juego, siendo la interacción entre institución y organización, la que determina el cambio institucional orientado a la transformación del órgano electoral que se le denomina Instituto Federal Electoral.

4.2. Formación del Instituto Federal Electoral: 1990

Las reformas constitucionales aprobadas el 15 de octubre de 1989, establecieron que la organización de las elecciones federales, se mantiene como función estatal, ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, se agregan los principios rectores de esta función estatal: la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, depositado en un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios. Así el texto constitucional, modificó el artículo 41 sobre la autoridad electoral:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según los disponga la Ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función electoral.

¹⁰³ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México. Secretaría de Gobernación. 1990, pp. 1-3.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes legislativo y ejecutivo, y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional; los ciudadanos formaran las mesas directivas de casillas.[...]

Gran parte de los especialistas coinciden en que la creación del Instituto Federal Electoral, fue uno de los logros trascendentales de la presente reforma, teniendo como propósito, lograr la objetividad e imparcialidad en las elecciones, condiciones indispensables para la libre competencia por el poder político. El precepto constitucional modificado ordena que la función electoral se realizara a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral.

La instauración de un organismo público estaría fuera de la estructura gubernamental del Ejecutivo para manejar la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios, representando una innovación significativa respecto a la organización administrativa centralizada con la que se atendía la función electoral a través de la Comisión Federal Electoral.

Definido como organismo público, se observa que el diseño institucional se enmarca en una estructura administrativa descentralizada, entendida como el producto de la organización de algunas actividades del Poder Ejecutivo, que en este caso sería descentralizar la función estatal de organizar las elecciones, a través de un organismo especial donde se le confiere independencia administrativa, financiera y jurídica, pero con una variación del grado de dependencia, evidenciando aun el control del Poder Ejecutivo, entre el Poder Legislativo y los partidos políticos, predominando en la toma de decisiones.

4.3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Las nuevas bases constitucionales aprobadas el 4 de abril de 1990, dieron como resultado el 15 de agosto de 1990, la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual le atribuye al Instituto Federal Electoral como depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales.

Este nuevo marco jurídico en su artículo 69, establecía como fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Fortalecer el régimen de partidos políticos;
- 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; coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política
- g) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.¹⁰⁴

El Instituto Federal Electoral instalado el 11 de octubre de 1990, dispondría para el desempeño de sus actividades de un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral, el cual responde a la necesidad de garantizar plenamente la objetividad e imparcialidad en la organización y desarrollo de las elecciones; formando un auténtico servicio civil de carrera para lograr la profesionalización de los funcionarios responsabilizados de la prestación de este servicio público, a partir de su permanencia en el cumplimiento de diversas funciones y de la evaluación permanente de su desempeño.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.* Artículo 68, pp. 70-71.

¹⁰⁵ Arturo, Núñez Jiménez, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, México. Fondo de Cultura Económica. 1991. p.136.

4.3.1. Estructura administrativa de los órganos electorales

El Instituto se integraba bajo un criterio de unidad de mando y de responsabilidad, con una estructura orgánica que articulados operarían en todo el territorio del país, a través de 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y, 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

Los órganos centrales del Instituto serían el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General, además se ubica a este nivel la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.¹⁰⁶

En este nuevo modelo organizacional de funciones, resalta la integración de las tareas técnicas junto con las de los órganos colegiados de dirección, que se entrelazan en una estructura orgánica delineada para su mejor administración y operación electoral. Donde se definen las funciones y atribuciones de cada una de ellas. A diferencia de la anterior estructura organizacional centralizada que solo existían la Comisión Federal, las comisiones locales y los comités distritales, que decidían pero que no estaban debidamente vinculados con las unidades operativas que ejecutaban las decisiones y desarrollaban las actividades.

4.3.1.1. Consejo General

El Consejo General equivalía a la Comisión Federal Electoral, constituyendo en el órgano colegiado superior de dirección del Instituto Federal Electoral, siendo el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Estaría integrado en forma colegiada por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos nacionales.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.* Artículo 72. p.73

¹⁰⁷ *Ibid.*, artículos 73 y 74. p.74.

El Consejo General del IFE incluye una nueva figura denominada Consejero Magistrado, que debían satisfacer como mínimo los requisitos establecidos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la elección de éstos consejeros sería por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas hechas por el Ejecutivo Federal; en caso de que no se lograra la mayoría en la primera votación, los consejeros magistrados se determinarían por sorteo entre las candidaturas propuestas, teniendo una duración en su cargo de ocho años.

Según el argumento oficial la introducción de los consejeros magistrados resolvería el problema relativo a la forma de garantizar mayor objetividad e imparcialidad posible en la toma de decisiones en materia electoral, considerando que dichos requisitos y la modalidad adoptada de designación, harían de éstos consejeros el factor de equilibrio entre los consejeros designados directamente por cada uno de los poderes públicos y los representantes partidistas a la hora de decidir. El periodo que se establece en su cargo buscaba su permanencia para contribuir a que su desempeño fuera de manera profesional sin sujetarse a presiones políticas sexenales.¹⁰⁸ Además para muchos analistas políticos, esta figura de consejeros magistrados fue el primer paso hacia lo que se le denominaría posteriormente la “ciudadanización” del IFE y que sería culminada posteriormente.

Los consejeros del Poder Legislativo, serían dos diputados y dos senadores, habiendo dos suplentes por cada propietario. En cada Cámara, la mayoría propondrá uno de esos consejeros; el otro será propuesto por la primera minoría.

Los representantes de los partidos políticos nacionales, se determinarían conforme a la votación anterior: un representante por cada partido político que hubiere obtenido entre 1.5 a 10% de la votación nacional emitida; un representante adicional si hubiese obtenido entre 10 y 20%; otro representante si hubiese obtenido entre 20 y

¹⁰⁸ Arturo Núñez Jiménez, Director General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, en: *Diálogo sobre Reforma Electoral*, organizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. Faccimil, México, 13 de noviembre de 1989.

30%; y podrían tener un cuarto representante si hubiese obtenido más del 30% de la misma votación.¹⁰⁹ Con estas nuevas disposiciones el primer Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), se establecía de la siguiente manera:

Cuadro 5

Consejo General del IFE 1990
<ul style="list-style-type: none"> ○ Un Consejero Presidente: Secretario de Gobernación ○ Director General (sin voto) ○ Secretario (sin voto) ○ Cuatro Consejeros del Poder Legislativo (con voz y voto) ○ Seis consejeros magistrados ○ Representantes de los partidos
Fuente: Elaboración de la autora.

El primer Consejero Presidente del Consejo General del IFE, fue Fernando Gutiérrez Barrios, Secretario de Gobernación (11 de octubre de 1990 a 30 de enero de 1992); como Director General estaba Emilio Chuayffet Chemor (1990-1993); como Secretario General se encontraba Arturo Ruíz de Chávez (1990-1993).

Como consejeros magistrados estaban: Sonia Alcántara Magos (1990-1991), Luis Carballo Balvanera (1991-1994); Luis Tirado Ledezma (1990- 1994); Germán Pérez Fernández (1990-1994); Olga Hernández Espíndola (1990-1994); Luis Espinosa Gorozpe (1990-1994); Manuel Barquín Álvarez 1990-1994).

El Consejo General en 1991 se integró por los representantes de los partidos políticos con curul en el Congreso en de la Unión: 4 PRI, 2 PAN, 1 PRD, 1 PPS, 1 PFCRN, 1 PARM; y por representantes de partidos políticos con registro: 1 PDM, 1 PRT, 1 PT, 1 PEM.¹¹⁰

¹⁰⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Op. Cit.* Artículo 74, p.75.

¹¹⁰ Ricardo, Becerra, Pedro, Salazar, José, Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*. Ediciones Cal y Arena, 2000. p. 253.

Al Consejo General se le asignaban las siguientes atribuciones,¹¹¹ sobre el funcionamiento del Instituto estarían la expedición de reglamentos interiores; vigilar la oportuna integración, instalación y trabajo de sus órganos; designar al Director General por mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros o por insaculación, a partir de las propuestas que formule el Presidente del Consejo; designar al Secretario General, también a propuesta del mismo Presidente; designar a los consejeros ciudadanos de los consejos locales de las propuestas que haga la Junta General Ejecutiva; conocer los informes trimestrales y anual que dicha Junta rinda por conducto del Director General; resolver los recursos de revisión que competan y aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto.

En lo correspondiente al régimen de los partidos políticos, se le atribuye resolver sobre el otorgamiento y la pérdida de registro legal, así como los convenios de fusión, frente y coalición que celebren las organizaciones partidistas. También, vigilar que las actividades de los partidos se apeguen a la ley, cumpliendo con las obligaciones a que estén sujetos y disfrutando las prerrogativas que tienen asignadas.

En lo concerniente al Registro Federal de Electores, una de las funciones principales sería el ordenar a la Junta General Ejecutiva que se realizaran los estudios para determinar la división electoral del territorio nacional en distritos uninominales y circunscripciones plurinominales; así como, aprobar el modelo de la credencial para votar, y los formatos de la documentación oficial que se utilice durante el proceso electoral.

Asimismo, le competía registrar la plataforma electoral que para cada proceso deben presentar los partidos políticos, las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las listas regionales de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y en forma supletoria, las de los candidatos a senadores

¹¹¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Op. Cit.* Artículo 82, p. 80.

y diputados por mayoría relativa. Posterior a las elecciones, el Consejo General sería responsable de efectuar el cómputo total de los votos de todas las listas de diputados de representación proporcional y de determinar la asignación de diputados para cada partido político, de otorgar las constancias correspondientes dando cuenta al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y, de informar a los colegios electorales de las cámaras sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto en las elecciones que habrían de calificar.

Se le faculta también: elaborar el padrón electoral; preparar la jornada electoral; realizar escrutinio, cómputo y otorgamiento de constancias; tener a su cargo la capacitación electoral y la educación cívica; la impresión de material electoral; la atención a los derechos y prerrogativas de los partidos; la creación del Servicio Profesional Electoral, cuerpo nacional responsable de organizar las elecciones.

Con este nuevo modelo administrativo se transforma radicalmente la estructura orgánica electoral, instituyendo instancias ejecutivas y técnicas, asignándoles la operación de tareas concretas, que antes se realizaban en forma dispersa por unidades administrativas de la Secretaría de Gobernación, la secretaría técnica de la Comisión Federal Electoral, el Registro Nacional de Electores, la Comisión de Radiodifusión y otros órganos más.

4.3.1.2. Junta General Ejecutiva

Las reformas constitucionales establecían, como ya se mencionó que el nuevo organismo: Instituto Federal Electoral vincularía a los órganos colegiados de dirección con los órganos ejecutivos y técnicos. En esta lógica, se establece otro órgano de gran importancia que sería: la Junta General Ejecutiva, que representa el órgano clave en la operación efectiva de las tareas electorales y que su estructura se ha mantenido casi en su integridad, salvo con algunos ajustes e incorporaciones que dieron lugar con las reformas posteriores hechas. En ese entonces se integró, por el Director Ejecutivo del Instituto quien la presidía, el Secretario General y los directores

ejecutivos responsables de las diferentes áreas fundamentales: Registro Federal de Electores; Prerrogativas y Partidos Políticos; Organización Electoral; Capacitación y Educación Cívica; Servicio Profesional y Administración.

Al frente de cada Dirección Ejecutiva estaría un Director Ejecutivo que no pertenecería al Servicio Profesional, quien sería responsable del funcionamiento operativo de la rama ejecutiva institucional. De esta manera, se combinaría la profesionalización de los operadores con el personal de confianza, respondiendo jerárquicamente al máximo órgano de dirección institucional: el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Se estipulaba que la Junta General Ejecutiva, debía reunirse por lo menos una vez al mes y se le otorgan atribuciones como el fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto; supervisar y evaluar los programas de trabajo a cargo de las direcciones ejecutivas que la integran; aprobar el establecimiento de las oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad de recursos presupuestales; velar por la debida integración y funcionamiento de las comisiones de vigilancia; seleccionar a los candidatos a consejeros ciudadanos a nivel local y someterlos a consideración del Consejo General, así como declarar la pérdida del registro legal de los partidos políticos que no lograrán el 1.5 por ciento de la votación nacional en ninguna de las elecciones en que participen.¹¹²

Al Director General, se le asignaban grandes atribuciones para conducir las actividades del Instituto. Representaba legalmente al Instituto; presidía y coordinaba la Junta General, era responsable de llevar la administración y supervisar el desarrollo adecuado de los órganos ejecutivos y técnicos de Instituto, tanto a nivel central como local y distrital. Además, se le asignaba la aprobación de la estructura de las Direcciones Ejecutivas, vocalías y demás órganos; tenía la facultad de nombrar a los integrantes de las juntas locales y distritales ejecutivas, de entre los

¹¹² Arturo, Núñez, *El Nuevo Sistema Electoral*, Op. Cit. p. 124. Crf.. artículo 86 del COFIPE de 1990.

miembros del Servicio Profesional Electoral; se le atribuía establecer un mecanismo para la difusión inmediata del Consejo General de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de la República. Entre otras facultades, se encargaba también de la elaboración anual del anteproyecto del presupuesto del Instituto para someterlo a consideración del Consejo General.¹¹³

El Secretario General, dentro de las facultades asignadas estaba la actuación como secretario del Consejo General y de la Junta General; recibir los informes de los vocales ejecutivos de las juntas locales y distritales ejecutivas y dar cuenta al Director General sobre los mismos, durando en su encargo ocho años.

Con relación a las Direcciones Ejecutivas¹¹⁴ se tiene que a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se le confiere todo lo relacionado con la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y la expedición de las respectivas credenciales para votar, la permanente actualización de ese registro y las actividades de la geografía electoral; así como, la formación del Catálogo General de Electores; establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria a fin de obtener información de la depuración del padrón electoral; proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electorales; asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos de la ley.

En lo que respecta a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, sería responsable de llevar a cabo los trámites y gestiones relacionados con el cumplimiento de las obligaciones, el ejercicio de los derechos y el disfrute de las prerrogativas de las organizaciones partidistas; inscribir en el libro respectivo el registro de partidos y el registro de los representantes partidistas acreditados ante los órganos electorales nacional, local y distrital. Asimismo, el titular debiera presidir la Comisión de Radiodifusión, órgano técnico vinculado a la producción de

¹¹³ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.*, artículos 87-89.

¹¹⁴ *Ibid*, artículos 91-97.

programas con los que se concretaba el acceso de los partidos a los medios electrónicos de comunicación social.

Con relación a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, le correspondería velar por la integración y debido funcionamiento de los órganos locales y distritales del Instituto Federal Electoral; la elaboración de los formatos de la documentación para someterlos a la aprobación del Consejo General; recabar de los consejos locales y distritales, copias de las actas de sus sesiones y demás documentos relacionados al proceso electoral, entre otras.

Por su parte, la Dirección Ejecutiva de Servicio Profesional, por precepto constitucional de profesionalizar la función electoral, se le encomendaba en primer lugar, formular el anteproyecto del Estatuto que regiría al personal profesional que operaría en la Junta General Ejecutiva, en las 32 juntas ejecutivas locales y, en las 300 juntas distritales, con el propósito de establecer un Servicio Civil de Carrera para la prestación del servicio público en materia electoral. Así como, llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo de ese personal profesional electoral.

A la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, se le asignaba la realización de programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas; orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones político-electorales, además de capacitación de los funcionarios que participen en la jornada electoral en las mesas directivas de casillas.

Por último, a la Dirección Ejecutiva de Administración tendría las atribuciones inherentes a la aplicación de las políticas, normas y procedimientos en materia de recursos humanos, financieros y materiales del Instituto; así como en lo que atañe al ejercicio y control presupuestal y, a la prestación de los servicios generales.

Cuadro 6

Estructura Orgánica del Instituto Federal Electoral			
Nivel	De Dirección	Ejecutivos y Técnicos	De vigilancia
Nacional	<p>Consejo General:</p> <ul style="list-style-type: none"> -1 Consejero del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación) -4 consejeros del poder Legislativo -6 Consejeros magistrados -Representantes partidistas, a razón de uno por cada 10% de la votación nacional y sin que ningún partido pueda tener más de 4. 	<p>Junta General Ejecutiva</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Director General ▪ Secretario General ▪ Directores <p>Ejecutivos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Organización Electoral -Prerrogativas y Partidos Políticos -Servicio Profesional Electoral -Capacitación Electoral y Educación Cívica - Administración 	<p>Comisión Nacional de Vigilancia del registro Federal de Electores</p> <ul style="list-style-type: none"> -Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores -Representantes a razón de uno por cada partido político -Representante del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
Fuente: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, SEGOB, México 1990			

Se observa que la transformación del órgano electoral, se deposita en un diseño institucional que enfatiza en la una composición administrativa principalmente en dos vertientes: una, se erige como instancia que sigue la forma tradicional colegiada recaída en un Consejo General que como máxima autoridad electoral, se establece como órgano de dirección, quien de manera asociada y deliberada toma las decisiones fundamentales; dos, la instancia meramente ejecutiva de esas decisiones aunadas con las atribuciones asignadas legalmente corresponden a otra instancia que es la Junta General Ejecutiva, encargada principalmente de administrar y gestionar los procesos electorales federales. Esta novedosa organización electoral, se sitúa como una forma exclusiva que delinea un nuevo campo de la administración pública, provocada por el impacto de este cambio institucional impulsado por las reformas electorales de 1989-90.

4.3.1.3. Órganos locales y distritales

En cuanto a la estructura de las delegaciones en los estados de la República y subdelegaciones en los distritos electorales, se establece 32 delegaciones en cada

entidad federativa teniendo: un consejo local, una junta local ejecutiva y la comisión local de vigilancia del Registro Federal de Electores. En cada uno de los 300 distritos electorales uninominales existen subdelegaciones llamados consejos distritales, asimismo se encuentra una junta distrital ejecutiva y, la comisión distrital de vigilancia del Registro Federal de Electores. Este nuevo ordenamiento legal establecía oficinas municipales en lugares donde se determinara su ubicación, así como las mesas directivas de casillas, una en cada sección electoral. La integración de los órganos colegiados a nivel estatal y distrital sería similar a la del Consejo General.¹¹⁵

Consejos Locales

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecía una nueva figura que integrarían los consejos locales a diferencia del Consejo General, eran los consejeros ciudadanos. Para ocupar este cargo se estipulaba ser ciudadano mexicano por nacimiento y no desempeñar, ni haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido dirigente de algún partido político en los últimos seis años.

Los Consejos Locales se integraban con cinco consejeros que serían los vocales de las Juntas Local Ejecutiva, seis consejeros ciudadanos, y representantes de los partidos políticos nacionales. El Vocal Ejecutivo y el Vocal Secretario de la Junta Local, fungirían como presidente y secretario respectivamente. Los consejeros integrantes de las juntas locales eran designados por el Director General del Instituto Federal Electoral de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.

Los consejeros ciudadanos eran designados para dos procesos electorales ordinarios por el Consejo General, recibirían remuneración por cada sesión del consejo que asistieran, de acuerdo con lo que se determinara para cada proceso electoral y, por cada uno de ellos habría un suplente.

¹¹⁵ Arturo, Núñez, *El nuevo sistema electoral. Op. Cit.* pp. 120 y 121; y, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México. Segob. 1990.

Dentro de sus atribuciones principales de éstos órganos colegiados locales, se encontraban: el vigilar que los consejos distritales se instalaran debidamente en la entidad; designar a los consejeros ciudadanos distritales, sobre la base de las propuestas que al efecto hiciera la Junta Local Ejecutiva; registrar supletoriamente los nombramientos partidistas de los representantes generales de los distritos y de los representantes ante las mesas directivas de casilla; registrar las fórmulas de candidatos a senadores; realizar el cómputo total de la elección para senadores a partir de los resultados consignados en las actas de cómputo distritales y resolver los recursos de revisión que les competan.¹¹⁶

Juntas Locales

Con relación a las juntas locales ejecutivas serían los órganos permanentes que se integraban por un Vocal Ejecutivo, quien la presidiría; un Vocal Secretario, y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Dentro de sus funciones estarían la de supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus propias vocalías y de los órganos distritales; así como de informar mensualmente al Director General del desarrollo de las actividades, entre otras. Sesionarían por lo menos una vez al mes.

Consejos Distritales

Los consejos distritales,¹¹⁷ tendrían su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales, funcionarían solamente durante el proceso electoral federal. Se integrarían al igual que los consejos locales, con cinco consejeros miembros de la Junta Distrital Ejecutiva, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales.

El Vocal Ejecutivo y el Vocal Secretario de la Junta Distrital Ejecutiva serían, respectivamente, presidente y secretario del Consejo Distrital respectivo. Al igual que

¹¹⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Op. Cit.* artículos 102-106.

¹¹⁷ *Ibid*; artículos 113-116.

a nivel local, los consejeros ciudadanos serían designados para dos procesos electorales ordinarios por el Consejo Local correspondiente, a partir de las propuestas que le hiciera la Junta Local Ejecutiva, por cada uno de ellos habría un suplente, además podrían ser reelectos.

Dentro de las atribuciones de los consejos distritales, se establecía la vigilancia de las mesas directivas de casillas; la determinación del número y ubicación de casillas; registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral; realizar el cómputo distrital de las elecciones de diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; así como el correspondiente a la elección de senadores y el de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Juntas Distritales

Las juntas distritales ejecutivas serían los órganos permanentes integrados con un Vocal Ejecutivo quien la presidiría, un Vocal Secretario y los vocales de organización, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Al igual que las juntas locales, las juntas distritales estarán constituidas con personal del Servicio Profesional Electoral.

Las juntas distritales ejecutivas sesionarían por lo menos una vez al mes y tendrían en su ámbito territorial de competencia las siguientes atribuciones: evaluar el cumplimiento de los programas relativos a las vocalías que la integran; proponer al Consejo Distrital el número y ubicación de las casillas en cada sección electoral; capacitar seleccionar y designar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casillas.

Cuadro 7

Estructura Orgánica del Instituto Federal Electoral			
Entidad federativa	<p>Consejo local</p> <ul style="list-style-type: none"> -5 integrantes Juntas Locales Ejecutivas -6 Consejeros ciudadanos -Representantes partidistas, determinados en forma similar a los del Consejo General 	<p>Junta Local Ejecutiva</p> <ul style="list-style-type: none"> -Vocal Ejecutivo -Vocal Secretario -Vocal del registro Federal de Electores -Vocal de Organización Electoral -Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 	<p>Comisión Local de Vigilancia del registro Federal de Electores</p> <ul style="list-style-type: none"> -Vocal del Registro Federal de Electores -Representantes a razón de uno por cada partido político
Distrito Electoral	<p>Consejo Distrital</p> <ul style="list-style-type: none"> -5 integrantes de la Junta Distrital Ejecutiva -6 Consejeros Ciudadanos -representantes partidistas, determinados en los mismos términos que el Consejo General 	<p>Junta Distrital Ejecutiva</p> <ul style="list-style-type: none"> -Vocal Ejecutivo -Vocal Secretario -Vocal del Registro Federal de Electores -Vocal de Organización Electoral -Vocal de Capacitación y Educación Cívica 	<p>Comisión Distrital de Vigilancia del Registro Federal de Electores</p> <ul style="list-style-type: none"> -Vocal del Registro Federal de Electores -Representantes a razón de uno por cada partido político
Fuente: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, SEGOB, México 1990			

Mesas directivas de casilla

Las mesas directivas de casillas¹¹⁸ permanecen como los órganos electorales formados por ciudadanos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales. Como autoridad electoral, las mesas directivas de casilla tienen a su cargo, el día en que se celebran los comicios, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo. En general, debe establecerse una mesa directiva de casilla por sección y las excepciones que señale la ley, como las especiales y extraordinarias.

Las mesas directivas de casilla se conformarían por un presidente, un secretario y dos escrutadores, con sus respectivos suplentes, constituyendo ocho ciudadanos por casilla. A cada uno de los integrantes de la mesa directiva de casilla se le asignan atribuciones específicas y, de manera general, se le atribuye la instalación y clausura de la casilla conforme a las disposiciones legales, y la tarea fundamental de recibir la

¹¹⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Op. Cit.*, artículos 118-134.pp. 117-125.

votación y efectuar el escrutinio y cómputo de la elección de la casilla. Teniendo previamente la capacitación electoral y educación cívica a cargo de las juntas distritales ejecutivas.

Resalta el procedimiento que se establece para la integración de las mesas directivas de casilla a diferencia de las que estipulaba la legislación anterior, sería ahora por sorteo, el Consejo General sorteara un mes del calendario, que junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para la insaculación de los ciudadanos que integraran las mesas y, serían las Juntas Distritales Ejecutivas quienes procederían a insacular a los ciudadanos de cada sección electoral.

Además, se establece la oficina municipal, las cuales se constituyen conforme a los acuerdos de creación de las mismas, donde se determinarían su estructura, funciones y ámbito territorial de competencia, de acuerdo con las necesidades inherentes a la prestación del servicio público electoral.

Cuadro 8

Mesas Directivas de Casilla			
Seccional	Mesa Directiva -1 Presidente -1 Secretario - 2 escrutadores	Instalación en la jornada electoral	-Representantes generales de los partidos políticos a nivel distrital -Representantes de los partidos políticos ante mesas directivas de casilla
Fuente: Elaboración de la autora			

En suma, las reformas constitucionales en materia electoral de 1989/90 inauguraron una nueva fase en el largo y gradual proceso de rediseño de la organización electoral, ya que las reglas que contemplaba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales eran un arreglo básico, siendo el punto de partida de un proceso de reformas subsecuentes.

4.3.1.4. Elecciones de 1991

En este nuevo marco normativo, se iniciaron las actividades del Instituto Federal Electoral en octubre de 1990, a fin de preparar las elecciones federales en 1991 para renovar la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados y la mitad de la Cámara de Senadores (32 escaños para el periodo 1991-1997), así como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Con base en la nueva legislación, tres partidos obtuvieron su registro condicionado para participar en las elecciones federales de 1991: el Partido Revolucionario de los Trabajadores, que lo había perdido en los comicios de 1988, el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México; se le suma el Partido Demócrata Mexicano logrando nuevamente su registro definitivo en 1989, a pesar de que también lo había perdido en las elecciones de 1988, entonces en las elecciones de 1991 participaron 10 partidos políticos nacionales, de los cuales solamente seis obtuvieron representación en la Cámara de Diputados.¹¹⁹

En los resultados de las elecciones intermedias de 1991, las votaciones favorecieron al PRI, ya que alcanzó el 61.48% del total de la votación, repuntando 13 puntos arriba de los obtenidos en 1988. El PAN, obtuvo el 17.73%; el PRD el 8.25%; el PPS el 1.80%, PFCRN 4.36%; PARM 2.15%; PDM 1.8%; PRT 0.59%; PVEM 1.44%, PT 1.16%.¹²⁰ Perdieron el registro el PRT y el PDM, así como dos nuevos partidos que se habían constituido el PT y el PEM, no alcanzaron el 1.5% de los votos para obtener el registro definitivo, por lo que sólo seis partidos tuvieron representación en la Cámara de Diputados. Con un nivel de participación del 66%.

Posterior a la experiencia electoral éstos comicios, en julio de 1992 el Congreso de la Unión aprobó modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales instruyeron al IFE expedir una nueva credencial con fotografía; actualizar y depurar simultáneamente el padrón electoral con la

¹¹⁹ José Woldenberg, *Los partidos políticos en México. Op. Cit.* p. 303.

¹²⁰ Pedro, Aguirre, Alberto Begné, José Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones.* México. Estudios Comparados, TRAZOS. 1993. p. 304.

participación de los partidos políticos en los órganos de vigilancia, señalando la obligatoriedad de los electores acudir a los módulos del IFE para tramitar y obtener su credencial.¹²¹

4.4. Buscando los límites al control gubernamental: 1993

En su cuarto informe de gobierno, Carlos Salinas pidió a los partidos políticos que definieran la agenda para “perfeccionar” normas e instituciones electorales, acotando los temas que a juicio del gobierno tenían mayor significado, para continuar con la reforma electoral.

A finales de 1992, la Cámara de Diputados formó una Comisión Plural encargada de elaborar una propuesta legislativa de reforma electoral con base en los consensos necesarios entre las fracciones parlamentarias. El proceso de la reforma a diferencia de las anteriores se distingue porque se generó en medio de un ambiente político determinado por las crisis internas de los tres principales partidos políticos, que se manifestaron a partir de la segunda mitad de 1992. Por el lado del PAN, se trataba de la escisión de los miembros del Foro Doctrinario y Democrático, y su reajuste a la dirigencia nacional; por el PRI, el descontento del priísmo nacional ante las llamadas “concertaciones” que llevaron a ceder el triunfo a la gubernatura de Guanajuato y suplir con un interinato priísta el triunfo de los candidatos del PRI a las gubernaturas de San Luis Potosí y Michoacán, fueron movimientos internos en el equipo salinista, preparatorios al nombramiento del candidato presidencial del PRI –que debería producirse al año siguiente-; y por su parte en el PRD, prevalecía la áspera disputa por la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del PRD.¹²²

Por lo que, no sería sino hasta el segundo semestre de 1993, con un nuevo secretario de Gobernación, Patrocinio González Blanco Garrido, que el PAN y PRI iniciaron las pláticas para concretar los temas de la nueva reforma; donde el PRD no participó en el debate ni en la toma de decisiones, en virtud, como ya se menciona

¹²¹ Instituto Federal Electoral, *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1994*, México, IFE Primera edición. 1995, pp. 16 y 17.

¹²² Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado*, México, 1920-1994. México. FCE.1995, p. 282.

arriba, se encontraba ocupado en procesar el relevo de su dirigencia nacional, prevaleciendo fuertes pugnas al interior de su grupo parlamentario, siendo su postura calificar de antemano a la reforma de ser otro engaño.¹²³

Después de que los partidos políticos asumieron sus posiciones respecto a los alcances de las reformas en materia electoral, se observa que continuaba presente uno de los aspectos relevantes y controversiales, que era la desconfianza en la forma de la integración orgánica colegiada y técnica del Instituto Federal Electoral. El argumento principal respecto a los órganos ejecutivos del IFE, era que no ofrecían la imparcialidad requerida, ya que una vez que el Secretario de Gobernación designaba al director del IFE –el cual se sometía a votación de las dos terceras partes de Consejo General- el propio director tenía la facultad de designar al resto de los directores ejecutivos.

Después de un periodo ordinario y extraordinario de la LV Legislatura del Congreso de la Unión, se aprobaron en septiembre de 1993 las reformas constitucionales y legales en materia electoral, modificándose ocho artículos de la Constitución Política y más de 170 artículos del COFIPE.¹²⁴

Entre estas reformas constitucionales,^{*} se encuentran las correspondientes a los organismos electorales, que amplían las atribuciones del Consejo General del IFE; de las cuales sobresale la designación de los directores ejecutivos del IFE por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, a propuesta del Director General del propio Instituto. También, establecía nuevos y más rígidos requisitos para la designación de éste último cargo, con el propósito de garantizar su imparcialidad: no haber desempeñado puesto de elección popular o liderazgo partidista en los cinco

¹²³ Jorge Alcocer, *El Ciclo de las Reformas Electorales 1978-1996*, Op. Cit. p. 104.

¹²⁴ Instituto Federal Electoral, *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1994*, Op. Cit. p. 19 y 20.

* Se destacan aspectos medulares, tales fueron las modificaciones de integración del Senado, al aumentar el número total de escaños de 64 a 96, para crear la figura de senador de primera minoría por cada entidad federativa; una nueva fórmula para el reparto de diputaciones plurinominales, abiertamente favorable a la primera y segunda fuerzas electorales; de igual manera, se redujo de 70 a 63% el número máximo de curules que podía tener un partido en la cámara baja, de forma tal que ninguno por sí solo, fuera capaz de enmendar la Constitución; además, está el reconocimiento legal de las agrupaciones de observadores electorales. Asimismo, la reforma de 1993 estableció por primera vez límites en los gastos de campaña. Este cambio representó un reconocimiento de las condiciones desiguales de la competencia que habían predominado por décadas y abrió la posibilidad de hacer campaña en condiciones más justas.

años anteriores, ni haber ocupado el cargo de presidente del comité ejecutivo nacional de algún partido.¹²⁵

Con estas nuevas normas, se modificó la forma del nombramiento que era casi discrecional de los altos funcionarios de la Junta General Ejecutiva, y se pasaba a un proceso de selección más abierto, sujeto al consenso de los miembros del Consejo General.

Otra modificación de gran importancia que fortaleció al propio Instituto, es que se constituyó en la autoridad electoral final para avalar la legitimidad de la elección de los miembros del Congreso de la Unión, teniendo la facultad de la declaración de validez de las elecciones y entrega de las constancias de mayoría, sustituyendo a los colegios electorales integrados por los propios legisladores electos, con lo que se suprime el sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores, donde las cámaras se constituían en colegios electorales. Sin embargo, el Colegio Electoral únicamente siguió funcionando para la calificación de la elección de Presidente de la República; y no es hasta las modificaciones hechas en 1996 que desaparece por completo dicha figura que calificaba la elección.¹²⁶

Con relación a los órganos desconcentrados, el máximo órgano de dirección designaría por mayoría absoluta a los consejeros ciudadanos de los consejos locales; además, hubo modificaciones en la integración de los consejos locales y distritales, de seis pasaron a ser nueve consejeros ciudadanos. Lo anterior con la finalidad de disminuir el peso de la estructura institucional en el proceso de toma de decisiones.

Dos modificaciones se encaminaron de manera especial para dar confianza en la jornada electoral; la primera, se situó en las mesas directivas de casilla, donde cambió el método para seleccionar a los funcionarios de casilla, -si bien ya existía el antecedente del método de insaculación en la conformación de los órganos locales

¹²⁵ Luis, Medina Peña, *Hacia un nuevo Estado, México, Op. Cit*, p. 284.

¹²⁶ Irma Méndez de Hoyos, *Reformas electorales en México y el sufrimiento y transformación del Instituto Federal Electoral* en: *Revista Iniciativa No. 13*. México. Instituto de Estudios legislativos del estado de México, H. Cámara de Diputados. 2001.

en las reformas de 1977-, ahora sería mediante un proceso aleatorio de selección sobre la lista nominal, este método de elegir a los ciudadanos mediante sorteo, se orientaba a garantizar la imparcialidad de los funcionarios electorales, lo que implicaba por un lado, la secrecía del voto durante la jornada y la confianza en el conteo; así como, la validación de los votos.

La segunda, se ubica en la figura de observadores electorales que se reconocía a los ciudadanos mexicanos (mediante el cumplimiento previo de algunas condiciones) el derecho a observar el desarrollo del proceso electoral. En este momento, esta figura que emana de la sociedad civil, a través de las organizaciones no gubernamentales, recobra importancia por el papel que adquiere la ciudadanía en la participación en las elecciones para vigilar los comicios, con la intención de darle credibilidad a los procesos electorales.

4.5. Ciudadanización del órgano electoral: 1994

Previo a las condiciones políticas prevalecientes con el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que la noche del 31 de diciembre de 1993 le declaró la guerra al gobierno federal; existe el antecedente de la propuesta de reforma electoral tanto por el PRD, como por el candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio. De parte del PRD demandaba reformas en el ámbito electoral por su abierta oposición a las hechas en 1990 y 1993; por lo que respecta a Colosio planteó en el discurso pronunciado el 8 de diciembre de 1993, al protestar como precandidato de su partido, el cambio de Director General del IFE para designar en ese cargo a una persona que mereciera la confianza de todos los partidos políticos, particularmente del PAN y PRD; de igual forma, propuso crear un grupo plural de observadores electorales, con facultades muy amplias, y desde luego diferentes a las que se establecieron en la reforma de septiembre de 1993.

Sin embargo, la aparición del EZLN en Chiapas, fue sin duda un hecho significativo que ponía en riesgo la estabilidad política del país, por lo que en enero de 1994, los partidos políticos y sus candidatos suscribieron un *Acuerdo para la Paz, la Justicia y*

la Democracia, a fin de garantizar la celebración de las elecciones federales del 21 de agosto.

Este Acuerdo suscrito contenía los siguientes puntos:

- a) Garantía de imparcialidad de las autoridades;
- b) Auditoria al padrón electoral supervisada por un consejo técnico;
- c) Garantías de equidad en los medios de comunicación electrónica, aprovechando los tiempos del Estado y promoviendo que los medios privados contribuyeran al proceso democrático;
- d) Tipificación de nuevos delitos electorales y aumento de las penas en el Código Penal;
- e) Nombramiento de un fiscal especial en la Procuraduría General de la República para perseguir ese tipo de delitos;
- f) Ampliación de la competencia de los observadores nacionales en todo el proceso electoral y creación de la figura de “visitantes extranjeros”;
- g) Presencia igualitaria de los partidos en los órganos electorales y aumento del peso específico de los consejeros ciudadanos;
- h) Ordenamiento para que éstos últimos fueran propuestos por los partidos y no por el Presidente de la República;
- i) Impedimento al uso de recursos públicos, no autorizados por la ley, a favor de los partidos y las campañas electorales;
- j) Revisión del sistema de financiamiento de los partidos, una vez concluido el proceso electoral;
- k) Convocatoria a periodo extraordinario al Congreso de la Unión en caso de que la aplicación de los puntos anteriores requiera de cambios en la ley.¹²⁷

Asimismo, el presidente Salinas tomó la decisión de cambiar al Secretario de Gobernación nombrando al doctor Jorge Carpizo (quien fungió como presidente del Consejo General del IFE del 27 de enero de 1994 al 25 de noviembre de 1994), en sustitución de Patrocinio González, con el propósito de generar confiabilidad en el proceso de reforma electoral.

¹²⁷ Luis Medina Peña, *Hacia un nuevo Estado*. Op. Cit. pp. 287-288.

Bajo este contexto, dio inicio el diálogo entre partidos políticos y autoridades, instalándose una mesa permanente de negociación denominada “mesa de Barcelona”.^{*} A este proceso de reforma iniciado en febrero, se le adhiere un acontecimiento extraordinario: el asesinato del entonces candidato presidencial priísta Luis Donald Colosio el 23 de marzo de 1994, dibujando un escenario de incertidumbre política. Ante este panorama de violencia política, en abril se reactivaron los trabajos tendientes a diseñar un marco jurídico electoral con el objeto de crear condiciones de confianza y certeza en los comicios federales a celebrarse en ese año, concluyendo con la aprobación de una serie de modificaciones al marco constitucional y a la ley reglamentaria en materia electoral.

Esta reforma electoral, se caracterizó por un elemento central que fue el consenso a diferencia de las dos anteriores que fueron pactadas por el PRI-gobierno y el PAN, donde las oposiciones, principalmente el PRD participó por primera vez en todas las fases del proceso de reforma, avalando las modificaciones hechas al marco legal.

Lo anterior, demostró que los pactos y acuerdos deben ser incluyentes para todos los actores y agentes involucrados en el cambio institucional. Además, las negociaciones se ubicaron bajo las siguientes premisas: la situación política de emergencia que ponía en peligro la estabilidad del país; la no militancia partidista del Secretario de Gobernación que actuaba como árbitro; y el compromiso de todos los partidos para la civilidad y la paz como vía de acción política.

La reforma electoral aprobada en 1994, tocó un punto central en la organización de los procesos electorales al modificar la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, estableciendo una nueva figura: los consejeros ciudadanos, en sustitución de los consejeros magistrados, debiendo ser personas reconocidas públicamente con diferentes trayectorias y profesiones, dejando atrás el perfil de abogados o juristas. Los consejeros ciudadanos serían electos a propuesta de las fracciones parlamentarias (cada grupo podría presentar hasta cuatro candidatos)

^{*} Se le denominó de esta manera porque el recinto donde se celebraban las negociaciones estaba ubicado en la calle con ese nombre.

quienes serían designados por votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados.

Con esta medida se suprime la facultad del Presidente de la República de proponer a dichos consejeros, la intervención presidencial en la designación de los consejeros quedaba fuera. Así, de manera inmediata a la aprobación de esta enmienda al marco legal fueron nombrados por consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, los nuevos consejeros ciudadanos: Santiago Creel Miranda, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg Karakowsky y Fernando Zertuche Muñoz, ellos integrarían el nuevo órgano electoral. Como Director General, estaba Arturo Núñez Jiménez (1993-1994); posteriormente Agustín Ricoy Saldaña (encargado 1994-1996).

El nombramiento por consenso de los seis consejeros ciudadanos marcó la denominada “ciudadanización” de los órganos electorales colegiados, ya que el argumento principal era que representaba al ciudadano apartidista, más que ideológico con el fin de darle al árbitro electoral la confiabilidad y certidumbre a las contiendas electorales. Se dejó atrás la figura de los consejeros magistrados, donde uno de los requisitos era el título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de cinco años.

La “ciudadanización” del órgano electoral, era entendida como la revaloración del ciudadano en la participación de la toma de decisiones; partiendo de la idea de que los ciudadanos -como miembros del órgano colegiado le darían neutralidad a las acciones electorales, además de carecer de intereses políticos, lo que no era más que una quimera de imparcialidad. Sin embargo, este cambio, resalta al menos desde la reforma electoral de 1946, de que el proceso electoral era una obligación compartida entre el gobierno, los partidos y los ciudadanos. De esta manera, las reformas electorales fortalecieron la presencia civil en los órganos electorales a costa

de los partidos políticos, que se quedaron con un representante con voz pero sin voto en las tres instancias de los órganos colectivos electorales.¹²⁸

El punto medular que señalan algunos autores en el proceso de democratización, es el reconocimiento del individuo como ciudadano, tratándose de que el ciudadano da vigencia al proceso de ciudadanización, ya que el Estado le devuelve sus derechos que le expropio por diversos motivos de interés público. Pero en este orden de ideas, y de manera estricta, se observa que con esta reforma no se le da ese reconocimiento al ciudadano como tal, sino que se trata de una nueva figura que le inyecta vitalidad al órgano electoral esencialmente para darle el criterio de confiabilidad que se necesitaba en esos momentos. Desde este punto de vista, los consejeros ciudadanos no representaban realmente a la ciudadanía sino que fueron personajes de gran trayectoria profesional y, con ciertas preferencias partidistas, dejando su designación a los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Tal situación sería confirmada más tarde cuando Santiago Creel sería diputado y senador por el PAN y, Secretario de Gobernación en la administración de Vicente Fox, precandidato presidencial de ese partido. Miguel Ángel Granados Chapa, fue candidato a gobernador de Hidalgo por el PRD y el PT en 1999, José Agustín Ortiz Pinchetti, fue secretario de gobierno del Distrito Federal con López Obrador en el 2000, y luego diputado federal por el PRD en 2003.

A estas nuevas figuras, se les otorgaron mayores facultades para la toma de decisiones, tanto en el órgano máximo de dirección como en los ámbitos local y distrital. En lo relativo a las atribuciones de los consejos locales, el Cofipe en su artículo 105, le adicionaba: aprobar el tope máximo de gastos que puede erogar los partidos políticos en las campañas de cada fórmula de candidatos a senadores de su entidad federativa; acreditar a los ciudadanos mexicanos o a las agrupaciones que desearan participar como observadores durante el proceso electoral; además de

¹²⁸ Luis, Medina Peña, *Hacia un nuevo Estado. Op. Cit.* p. 288.

efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores, con base en los resultados consignados en las actas de cómputo distritales.¹²⁹

Cuadro 9

Consejo General del IFE, abril de 1994
<ul style="list-style-type: none">▪ Secretario de Gobernación (presidente del Consejo, con voz y voto)▪ Director General▪ Secretario del Consejo▪ Dos consejeros de la Cámara de Senadores (de la mayoría y de la primera minoría, respectivamente con voz y voto)▪ Dos consejeros de la Cámara de diputados (de la mayoría y de la primera minoría, con voz y con voto)▪ Seis consejeros ciudadanos (con voz y voto)▪ Un representante de cada partido político nacional con registro: PAN, PRI, PRD, PPS, PFCRN, PARM, PDM, PT, PVEM (voz sin voto)
Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal de 1994, IFE

Además de estos consejeros, se incluía como Presidente del Consejo al Secretario de Gobernación, y a cuatro integrantes del Poder Legislativo. En esta nueva composición, sumaban 11 votos de 21 miembros del Consejo; ya que las reformas le quitan ese derecho a los representantes de los partidos políticos que eran nueve. De la misma forma, el Secretario del Consejo (Secretario General del IFE) y el Director General concurrían a las sesiones del Consejo con derecho a voz pero sin voto.

La composición de los consejos estatales y distritales fue homogenizada con respecto a la del Consejo General. Donde, se observó que la composición del voto fue significativa, ya que el peso relativo de los consejeros ciudadanos sería mayor, puesto que con la exclusión del voto de los partidos, ahora solamente el vocal ejecutivo y los seis consejeros ciudadanos tendrían derecho a votar; los consejeros ciudadanos contarían con seis de siete votos, ya que el otro le correspondería al funcionario del servicio profesional electoral.

Por lo que respecta a las facultades de los consejos distritales, se le adicionan las siguientes atribuciones: aprobar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de diputados de mayoría en el distrito electoral uninominal; insacular a los funcionarios de casilla, además de vigilar que las

¹²⁹ Memoria del Proceso Electoral Federal de 1994. México. Instituto Federal Electoral. 1994. p. 35.

mesas directivas de casilla se instalaran; efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.¹³⁰

Otro de los aspectos, fue la modificación que tuvo el texto constitucional sobre la adición del término de “independencia”, como uno de los principios rectores de la autonomía del órgano electoral, que según el argumento era darle un reforzamiento al carácter autónomo del órgano descentralizado; sin embargo, en lo fáctico aún este órgano dependía del gobierno central con la presencia del Secretario de Gobernación y su influencia en la toma de decisiones.

Con relación a los observadores electorales, se amplió su ámbito de acción en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral y no sólo durante la jornada electoral como antes se establecía; además, se introdujo la figura de visitantes extranjeros.¹³¹ Tanto el papel de los observadores como de los visitantes, fueron relevantes en el proceso electoral ya que la sociedad civil organizada, se hizo garante de la transparencia de las elecciones.

Asimismo, otro aspecto relevante de esta reforma, fue la inclusión del Programa de Resultados Preliminares (PREP) que le dio una nueva óptica al proceso electoral, que contribuiría a contrarrestar la incertidumbre de las cifras de los votos ciudadanos, dándole certeza a través de la tendencia electoral.

4.5.1. Elecciones de 1994

Con este órgano electoral, en las elecciones federales de 1994 participaron nueve partidos políticos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Popular Socialista (PPS), Partido

¹³⁰ *Ibid.* p. 37.

¹³¹ *Ibid.* pp. 25 y 26.

Demócrata Mexicano (PDM) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Los resultados de la elección del 21 de agosto arrojaron lo siguiente: el candidato presidencial, Ernesto Zedillo, fue quien tuvo una votación de 50.18%, estableciéndose el PRI como primera fuerza electoral; el PAN como segunda, obteniendo el 26.69% con su candidato presidencial Diego Fernández de Cevallos y la tercera el PRD, con Cuauhtémoc Cárdenas, que obtuvo un 17.08%. En estas elecciones se destaca la elevada tasa de participación del 77.73% del total de los ciudadanos en listas nominales.¹³²

La candidatura de Cecilia Soto, del Partido del Trabajo, logró 2.7% de la votación, el resto de los cinco candidatos presidenciales no alcanzaron ni 1% de los sufragios: De esta manera cuatro partidos contaron con representación en la Cámara de Diputados (PRI, PAN, PRD, y PT), y sólo tres en la Cámara de Senadores (PRI, PAN y PRD). Tres partidos perdieron su registro: PDM, PPS y PARM, mientras que el PVEM y PFCRN lograron conservarlo.¹³³

Las elecciones federales de 1994 mostraron un elemento novedoso -no obstante la violencia política suscitada-, la alta participación electoral de la ciudadanía representó el 77.16%, de una lista nominal de 45, 729, 057 electores. Esta concurrencia a las urnas, puede traducirse como una toma de conciencia de que el futuro del país, no podía incurrir en situaciones de crimen político, que no se suscitaba desde los años veinte; mostró también, el temor al peligro a la inestabilidad y violencia generalizada. Asimismo, el IFE dio muestras de que los ajustes a su diseño institucional, fueron positivos en el logro de sus objetivos.

En suma, se puede decir que este tipo de figuras ciudadanas que se constituyen como consejeros del órgano electoral, junto con la forma de su designación por el Poder Legislativo, representa el punto clave para configurar un nuevo marco de visualización de la administración pública contemporánea que se asienta sobre un espacio público diferente a las estructuras administrativas tradicionales y verticales.

¹³² Pablo Pascual Moncayo, coordinador, *Las elecciones de 1994*. México Ed. Cal y Arena, Instituto de Estudios para la Transición Democrática. 1995. p.170

¹³³ *Prontuario de Información Electoral Federal*. México. IFE. 2007.

4.6. Autonomía del órgano electoral: 1996

Con un nuevo escenario de crisis económica y con un príismo desgastado por las vías electorales de la oposición, Ernesto Zedillo en el acto mismo de asunción a la Presidencia de la República reconoció que la contienda fue legal pero que faltaban reformas para hacer las contiendas más equitativas y, expresó la importancia de la necesidad de:

Emprender una reforma electoral que fuera definitiva, en el sentido de dejar, de una vez por todas, en el pasado las controversias sobre lo fundamental en materia electoral: los principios constitucionales que rijan toda normatividad electoral; la autonomía plena de lo órganos de la autoridad; el fortalecimiento de la justicia electoral; la equidad en las condiciones de la competencia, y la transparencia en el financiamiento de partidos y campañas.¹³⁴

El gobierno de Zedillo, buscó el acercamiento con los partidos de oposición para impulsar el proceso de reformas mediante la firma de un *Acuerdo Político Nacional*, el cual fue suscrito el 17 de enero de 1995 por los partidos políticos: PAN, PRI, PRD y PT, que contempló una serie de compromisos para tratar temas básicos de la agenda legislativa en el marco de la Reforma del Estado, entre ellos la búsqueda para garantizar la credibilidad en las instituciones orientadas a la consolidación de nuestro sistema electoral.¹³⁵

El interés de Ernesto Zedillo por impulsar nuevas reformas electorales, que él mismo calificó como “definitivas”, en el fondo pareciera que se pretendían avanzar en la consolidación democrática pero era la misma situación de crisis económica que emergía a establecer nuevas condiciones que lo obligaban a recobrar la confianza en un gobierno de grandes turbulencias políticas, porque los puntos principales de este *Acuerdo Político* se encaminaban a obtener la legitimidad que su gobierno requería:

¹³⁴ Ernesto Zedillo Ponce de León, “Tres preguntas al Presidente de la República” en: *Diálogo y Debate*. México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C. abril-junio de 1997, p. 7.

¹³⁵ *La Reforma Política de Estado en la gestión de Ernesto Zedillo*. México. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político. 1998.

Avanzar de manera inmediata en la conclusión de la reforma electoral definitiva a nivel federal, que sirviera como marco referente para las entidades federativas; establecer, de forma imperativa, las condiciones de confianza que permitieran resolver de manera democrática la temática electoral, de modo que la nación esté en mejores condiciones para abocarse a dar solución; atender con mayor vigor los retos y los rezagos económicos y sociales más urgentes; impulsar la reforma política del Distrito Federal, con la participación de la ciudadanía; conducirse con apego a la ley para asegurar la vigencia del Estado de derecho; asegurar la legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales, por lo que se acordaran las reformas necesarias y las modalidades apropiadas; acordar la resolución inmediata de los conflictos postelectorales, dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuos y, garantizar que una vez concluidas las reformas electorales y, en consecuencia, satisfechas las condiciones de equidad previas a las elecciones, no se realicen acciones postelectorales por ninguna de las partes, que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones.¹³⁶

Al mismo tiempo surgían varios espacios de análisis de las posibles reformas electorales, mostrando gran actividad de distintos sectores de la sociedad y de actores políticos y económicos. Por ello, este proceso de reforma se caracterizó por su larga duración e intensidad; por un lado, se observa una gran participación de la sociedad; registrándose múltiples foros, donde las discusiones académicas, las sistematizaciones intelectuales y políticas, no dejaron de fluir en la búsqueda de puntos coincidentes. Por otro lado, se destacan los acontecimientos político-electorales de los actores políticos involucrados, que de alguna manera entorpecieron los trabajos de negociación de la reforma, haciendo que se retiraran los partidos de oposición principalmente el PRD y el PAN en varias ocasiones.

Esta inquietud y apuro del gobierno zedillista estuvo marcado por los cambios del titular de la Secretaría de Gobernación: a Esteban Moctezuma le sucede Emilio Chuayffet Chemor, en donde cada uno tiene la encomienda de llevar a cabo los nuevos cambios al andamiaje jurídico, que respondieran realmente a las nuevas

¹³⁶ Ricardo, Becerra, Pedro, Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México, Op. Cit.* pp. 379-380.

exigencias que tanto el mercado como la sociedad mexicana reclamaban, dentro de un régimen político debilitado y desgastado; sin saber a que derroteros lo llevarían estas modificaciones.

Por lo que respecta a la administración de Esteban Moctezuma, (secretario de Gobernación de diciembre de 1994 a junio de 1995), se instala formalmente la mesa de negociación para darle continuidad al *Acuerdo Político Nacional*, poniendo a consideración la agenda para la Reforma Política dividida en cuatro bloques temáticos: 1. reforma electoral; 2. reforma de los poderes públicos; 3. federalismo; 4. comunicación social y participación ciudadana.

Con relación al rubro de reforma electoral se desglosaron los siguientes temas: derechos políticos, órganos y autoridades electorales; organización electoral; competencia electoral; régimen de partidos, legalidad y representación.¹³⁷

Paralelamente a la iniciativa oficial, la participación de actores fue variada, se tiene la propuesta de los consejeros ciudadanos del IFE de entonces: Santiago Creel, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Pinchetti, Ricardo Pozas y José Woldenberg, que en noviembre de 1994 elaboraron una *Propuesta de agenda para una reforma electoral*. Así como, la organización de un foro realizado por el IFE, para discutir la agenda de la reforma político electoral en julio de 1995, desarrollándose sucesivamente en Xalapa, Guadalajara, Toluca, Durango y el Distrito Federal.¹³⁸

Resalta de manera particular, el denominado *Seminario del Castillo de Chapultepec*, convirtiéndose en un espacio adicional de diálogo y debate sobre la reforma político-electoral, donde surgieron 60 puntos para dicha reforma, divididos en 15 grandes temas. La vigencia que tuvo este espacio público de análisis y debate, para realizar sus trabajos, fue de mayo de 1995 a enero de 1996. Producto de estos trabajos fue el documento denominado: *Diez puntos fundamentales para la reforma electoral*, - firmado por Castillo Peraza y Porfirio Muñoz Ledo, dirigentes del PAN y PRD

¹³⁷ *La Reforma Política del Estado en la gestión de Ernesto Zedillo. Op. Cit.*

¹³⁸ Ricardo, Becerra, Pedro, Salazar y José, Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Op. Cit.* pp. 381-385.

respectivamente-, gran parte de sus contenidos fueron considerados en la reforma electoral que vendría posteriormente.¹³⁹

Nuevamente se denota la urgencia de Zedillo que bajo la gestión de Emilio Chuayffet (Secretario de Gobernación junio de 1995-diciembre de 1997), en su primer informe de gobierno, reiteró la convocatoria a la “democratización integral de la nación” a partir de la *Reforma del Estado* a través del método de mesas de trabajo, las cuales se establecieron en noviembre de 1995, reanudándose el diálogo en torno al *Acuerdo Político Nacional*, estableciendo el tema de la reforma electoral, como uno de los puntos de acuerdo de la Mesa Central, -espacio oficial de diálogo y decisión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para definir el contenido de la agenda-.

Después de un largo periodo de negociaciones, entre el gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación y las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, el 25 de julio de 1996 en el Palacio Nacional, después de casi 19 meses de negociación y suspensión del diálogo, el presidente Ernesto Zedillo suscribió junto con los dirigentes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: por el PAN el dirigente era Felipe Calderón Hinojosa; por el PRI Santiago Oñate Laborde, por el PRD, Porfirio Muñoz Ledo, por el PT, Alberto Anaya Gutiérrez; los acuerdos para la reforma política, donde se plasma una iniciativa que contenía las propuestas de modificaciones constitucionales para la reforma electoral.¹⁴⁰

La propuesta de reformas constitucionales electorales, destaca un punto fundamental que se venía manifestando de manera recurrente por la oposición: la desconfianza en el árbitro electoral y la demanda de la plena autonomía de la autoridad electoral, traducido como la no intervención del Poder Ejecutivo en la organización de las elecciones.

En tal sentido, el acuerdo fundamental entre los actores políticos se centró en el diseño institucional, el cual se encaminó a determinar que el órgano electoral debe

¹³⁹ *Ibid*, p. 392

¹⁴⁰ Emilio Chuayffet, Secretario de Gobernación, *Suscripción de Acuerdos de la Reforma Política*, documento oficial, facsímil. México, 25 de julio de 1996.

contar con el mayor equilibrio entre las fuerzas políticas, teniendo mediante una nueva figura no partidista: a los consejeros electorales (antes ciudadanos), la representación de la solución a la disputa electoral que aún prevalecía, el de lograr la neutralidad e imparcialidad en la toma de decisiones en el órgano electoral, de tal suerte que sus expresiones y posiciones distintas fueran la base para la construcción de los acuerdos en la materia.

Sin duda, estas modalidades responden a la crisis de confianza y credibilidad de la sociedad en las instituciones. Por ello, en el documento suscrito en el segundo punto se establece lo siguiente:

- Con respecto a la integración y atribución del Instituto Federal Electoral, el Poder Ejecutivo no tendría ninguna injerencia en la formación de ese Instituto. El secretario de Gobernación dejaría de formar parte y de presidir el Consejo General. Se incrementa el número de Consejeros del Poder Legislativo, los cuales podrían concurrir a la integración del órgano colegiado con voz, pero sin voto. De esta manera, estarían representados los legisladores de todos los grupos parlamentarios.
- El Consejo General estaría, entonces integrado por ocho consejeros electorales, figura que sustituirá a los consejeros ciudadanos. Los consejeros electorales y el Presidente del Consejo General serán designados con el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. A propuesta del Consejero Presidente está el Secretario Ejecutivo que actuará con voz, pero sin voto.
- El Presidente del Consejo, así como los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo estarían sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecidos en el Título Cuarto de la Constitución.
- Se fortalece el vínculo entre los órganos de dirección, ejecutivos y técnicos del Instituto Federal Electoral con el Consejo General.¹⁴¹

Con fecha 22 de agosto de 1996 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se hizo la declaratoria de reforma a diversos artículos de la Constitución Política en materia electoral, entre ellos el artículo 41, cuya fracción III determina la integración del Consejo General.

¹⁴¹ Decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, 30 de octubre de 1996.

En este orden legal, el IFE experimentó cambios notables que transformaron de manera reveladora la composición de la máxima autoridad electoral, dejando de tener representación el Poder Ejecutivo Federal en el Consejo General, a través del Secretario de Gobernación que venía fungiendo como presidente de dicho órgano.

El Decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que el Consejo General estaría integrado por un Consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

El Consejero Presidente del Consejo General sería elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, la designación sería realizada conforme a la normatividad y procedimientos en materia de votación en la Cámara de Diputados, durando en su cargo siete años.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido por alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Estos consejeros concurrirían a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrían nombrarse hasta dos suplentes.

Los Consejeros Electorales¹⁴² serían elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Asimismo, se designarían ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. Los consejeros electorales propietarios y suplentes duraran en su cargo siete años.

¹⁴² La propuesta de los consejeros electorales se hizo de manera consensada, siendo aprobada por los cuatro grupos parlamentarios con representación en la Cámara de Diputados: por el Partido Revolucionario Institucional, el Dip. Humberto Roque Villanueva; por el Partido Acción Nacional el Dip. Ricardo García Cervantes; por el Partido de la Revolución Democrática, el Dip. Pedro Rene Etienne Llano; y por el Partido del Trabajo el Dip. Alfonso Primitivo Ríos Vázquez. Las fracciones parlamentarias que avalaron estos nombramientos fueron: el Dip. Humberto Roque Villanueva por el Partido Revolucionario Institucional; el Dip. Ricardo García Cervantes por el Partido Acción Nacional; el Dip. Pedro Rene Etienne Llano por el Partido de la Revolución Democrática y el Dip. Alfonso Primitivo Ríos Vázquez por el Partido del Trabajo.

Los consejeros electorales que integraron el Consejo General del Instituto Federal Electoral fueron: José Woldenberg Karakowsky, como Consejero Presidente; como consejeros electorales: José Barragán Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio Irazábal, Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas, Jacqueline Peschard Mariscal, Emilio Zebadúa González. Los consejeros electorales suplentes en orden de prelación: Gastón Luken Garza, José Florencio Fernández Santillán, Fernando Serrano Migallón, Rosa María de la Peña García, Joel Ortega Juárez, Leonardo Valdez Zurita, José Francisco De Andrea Sánchez.

Se estipulaba que el Secretario Ejecutivo sería nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente. Este sustituye y fusiona los anteriores cargos de Director General y Secretario General.

Cada partido político nacional designaría un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto. Los partidos políticos podrían sustituir en todo tiempo a sus representantes, dando con oportunidad el aviso correspondiente al Consejero Presidente.

Anteriormente eran 11 consejeros con derecho a voz y voto, con esta reforma se reduce el número a nueve consejeros: el Consejero Presidente y ocho consejeros electorales teniendo los mismos derechos.

Aunque este Consejo General ha sido calificado por muchos analistas y estudiosos como el que le dio credibilidad y confianza a las elecciones federales, a fin de transitar a la consolidación democrática de México, no es de descartarse la tendencia partidista de dichas figuras evidenciada años después, por citar algunos casos están Juan Molinar Horcasitas y Alonso Lujambio Irazabal, quienes han ocupado cargos públicos en el gobierno panista.

No obstante a ello, uno de los aspectos relevantes de estas modificaciones legales es que redistribuyeron las funciones y facultades entre los órganos de dirección y los ejecutivos. De este modo, las facultades sustantivas del presidente pasan al Consejo General, mientras que las de Director General pasan al Consejero Presidente, quien

propondría los nombramientos tanto del Secretario Ejecutivo como de los funcionarios superiores de la Junta General Ejecutiva; ésta deja en manos de los consejeros electorales la facultad de proponer y nombrar a los consejeros de los órganos de dirección locales y distritales. Además, se establece una nueva composición de éstos: los consejos locales y distritales, tendrían un Consejero Presidente; seis consejeros electorales y un representante por partido sin voto.

Además se pretendía con estas modificaciones, dotar de neutralidad e imparcialidad piezas claves que personifican a los órganos constitucionalmente autónomos y que los sitúan en un estructura organizacional fuera del Poder Ejecutivo y al mismo tiempo le dan oxígeno al sistema político, ya que se establecen ya no en la verticalidad orgánica, sino en un horizonte que le permite al Estado su conservación mediante el equilibrio de poderes, ya no de manera tradicional sino de una nueva modalidad en el desarrollo de las instituciones.

Cuadro 10

Consejo General del IFE 1996
<ul style="list-style-type: none"> ○ Un Consejero Presidente, con voz y voto ○ Ocho Consejeros Electorales, con voz y voto ○ Secretario Ejecutivo, sin voto ○ Cuatro consejeros del Congreso de la Unión, uno por cada fracción parlamentaria, sin voto (en este periodo PRI, PAN, PRD Y PT) ○ Un representante de cada partido político, sin voto (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, CDE, PSN, PCD, PARM, PAS, PSD)
Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 1997. México, IFE, 1998.

Con estas reformas, se crean las comisiones dentro del Consejo General para dar seguimiento y dirección a la estructura ejecutiva. También, se incrementan las facultades de éste órgano colegiado, a parte de designar a los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales y, designar a los Consejeros Electorales Locales, se encuentran el definir el límite máximo de gastos de campaña para elecciones de senadores, diputados y Presidente de la República; designar a

los Directores Ejecutivos (miembros de la Junta General Ejecutiva) por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo General. No obstante, la falta de regulación de las comisiones hizo que la interpretación de las mismas, trajera dificultades en la operatividad de las decisiones directivas con las ejecutivas, entre los consejeros electorales y los directores ejecutivos de las distintas ramas del quehacer de la administración de los procesos electorales a cargo del propio Instituto.

El texto constitucional modificado del artículo 41 constitucional, señala que:

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 propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordena la ley.¹⁴³

Estos cambios a la ley, no amplían de modo significativo las facultades y actividades del IFE: 1) las de capacitación y educación cívica; 2) la geografía electoral; 3) los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos; 4) el padrón y lista de electores; 5) la impresión de materiales electorales; 6) la preparación de la jornada electoral; 7) los cómputos de los resultados en los términos que señale la ley; 8) la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; 9) la regulación de la observación electoral, y 10) la regulación de las encuestas y sondeos de opinión.¹⁴⁴

4.6.1. Elecciones de 1997

Con estas nuevas disposiciones atribuidas a la autoridad electoral, se llevaron a cabo las elecciones intermedias el 6 de julio de 1997, marcando un cambio político profundo en el conjunto de las instituciones y estructuras que regulan la lucha por el poder electoral y su ejercicio. En este sentido, se establece un sistema político

¹⁴³ Ricardo, Becerra, Pedro, Salazar y José, Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Op. Cit.* p. 34.

¹⁴⁴ *Ibid*, p. 35.

caracterizado por la presencia de tres fuerzas políticas similares, implicando una nueva distribución del poder electoral entre partidos políticamente iguales.

Los resultados de las elecciones federales de 1997, configuraron un escenario legislativo inédito de pluralismo político, que no se había presentado en el Congreso de la Unión.* El Partido Revolucionario Institucional, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, así la conformación de la LVII legislatura fue la siguiente: PRI con el 39.97% de votación total, obtuvo 165 diputados de mayoría relativa y 74 de representación proporcional sumando un total de 239 diputados priístas; el PAN con el 27.20% de la votación, tuvo 64 diputados de mayoría relativa y 57 de representación proporcional, sumando 121; el PRD con el 26.29 de la votación total, obtuvo 70 diputados de mayoría relativa y 55 de representación proporcional, con un total de 125; el PVEM con el 3.89% de la votación, no obtuvo diputados de mayoría relativa, pero sí 8 diputados de representación proporcional y el PT con el 2.65%, tuvo uno de mayoría y seis de representación proporcional sumando siete.¹⁴⁶

Este escenario político, donde ningún partido político obtiene la mayoría absoluta, se le ha denominado “gobierno dividido”, “gobierno no unificado” o “gobierno compartido”,* que trajo como consecuencia una aguda polémica entre varios estudiosos, especialistas y líderes de opinión, ya que algunos señalaban el peligro de la ingobernabilidad, la parálisis legislativa, crisis de eficacia, choques entre el

* En los estados de la República el pluralismo gubernamental se dio a partir de 1982, experimentando un cambio sustantivo al arribar a puestos de elección popular los partidos de oposición por la vía electoral, en especial el Partido Acción Nacional. En 1983 este partido logró la victoria en el municipio de Ciudad Juárez y, posteriormente, la ciudad capital de Chihuahua y la gubernatura del estado. Paulatinamente en los estados del norte del país se inició una apertura política que implicó compartir el poder entre los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional. La existencia de este tipo de relaciones ejecutivo-legislativo en las entidades federativas se ha presentado a partir de 1989 a la fecha, han sido más recurrentes los casos que el partido del gobernador no cuenta con la mayoría en el poder legislativo. Durante la administración de Carlos Salinas de 1989 a 1994 se presentaron cuatro legislaturas con este fenómeno político en los estados de Baja California en las legislaturas LII y LIV; en Guanajuato en la LVI y en Baja California Sur en la VII legislatura. En el sexenio de Ernesto Zedillo, hasta 1997 se presentaron en las legislaturas de Chihuahua, Aguascalientes, México, Coahuila, Morelos, Colima, Querétaro y Jalisco. De los 13 casos que se han presentado hasta 1997, cinco fueron en elecciones concurrentes y ocho en elecciones intermedias

¹⁴⁶ Sirvent, Carlos, Las elecciones de 1997, *El voto por la alternancia*, Op. Cit., p.79.

* El concepto de gobiernos divididos, proviene de estudios norteamericanos en los que el término se refiere a los casos en que el partido que lleva al presidente a ocupar el cargo de Ejecutivo, es diferente al que obtiene la mayoría en la Cámara de Diputados; por lo tanto, es un tipo de análisis propio de sistemas principalmente bipartidistas, en lo que uno de los contendientes pierde, lo gana el otro. En los mismos estudios, se habla de gobiernos no unificados, que son aquéllos en los que nadie cuenta con mayoría congresional, que es posible en casos de sistemas pluripartidistas como es el caso de México.

Ejecutivo y Legislativo, otros privilegiaban la negociación, el diálogo y la construcción de acuerdos entre las tres fuerzas políticas, o la formación de coaliciones para legislar.

Sin embargo, esta realidad legislativa donde en la cámara baja, el partido del Presidente de la República no tenía mayoría, obligó al Poder Ejecutivo a construir los puentes necesarios para canalizar una nueva relación con el Legislativo para negociar las reformas, lejos de situarse en un ambiente de pluralidad y debate político tuvo fallas: 1) la no negociación verdadera; 2) la no negociación previa y 3) el intervencionismo presidencial.

Después de los arreglos legales derivados por la reforma electoral llevada a cabo en 1996, quedaron pendientes una serie de temas que finalmente se plasmaron en una iniciativa de modificaciones legales, impulsada por diputados de las fracciones parlamentarias de oposición en la Cámara de Diputados.

Uno de éstos pendientes provocó modificaciones en 1999,^{*} encaminadas a derogar los candados a las coaliciones y reintroducir la figura de las candidaturas comunes; a facilitar la formación de coaliciones para una representación plena, a la obtención de mayores espacios en tiempos oficiales en los medios de comunicación para avanzar en la equidad en el acceso a radio y televisión (apareciendo el poder mediático en el voto). Además, se amplió a través de la Comisión de Fiscalización del IFE, la fiscalización sobre el ingreso y gasto de los partidos, incluyendo a las precampañas; inclusión de disposiciones para impedir el uso de los programas de gobierno y su publicidad a favor del partido oficial; prohibir la participación forzosa a favor de un partido político .

En resumen, el impacto de las reformas hechas en 1996 representó singular importancia en el sentido de que la transformación institucional del órgano electoral adquiere la autonomía real e independencia como organismo público

* Iniciativa que reforma, adiciona y deroga, diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales suscrita por diputados de diversos Grupos Parlamentarios e independientes, Palacio Legislativo de San Lázaro, LVII Legislatura, a los 22 días del mes de abril de 1999.

constitucionalmente autónomo. En este sentido, se elimina toda participación del gobierno en la organización de las elecciones, donde el Secretario de Gobernación abandona la Presidencia del Consejo General del IFE; de igual forma se suprime la figura de la Dirección General, se crean las figuras de la Presidencia del Consejo General, la Secretaría Ejecutiva y los Consejeros Electorales; se asignan nuevas atribuciones tanto a la estructura colegial como administrativa.

A partir de estas reformas, la autoridad electoral goza de independencia frente al gobierno federal, los únicos con capacidad de voto serían los ocho Consejeros Electorales y su Presidente del Consejo General, además de que los Consejeros son elegidos en la Cámara de Diputados por el consenso de los partidos políticos representados en ésta instancia legislativa. Con estos ajustes, se le otorga a la autoridad electoral plena autonomía e independencia en sus decisiones, instituyendo así a un organismo constitucionalmente autónomo, encargado de llevar a cabo la administración de los procesos electorales.

El Instituto Federal Electoral, con una estructura orgánica que cubre todo el territorio nacional, se ubica como uno de los organismos públicos constitucionales autónomos de gran trascendencia y significado para la democracia en México, y por ende en el estudio de la Administración Pública contemporánea. Comparado con el diseño y operación de su antecesor, la Comisión Federal Electoral (1951-1990), el Instituto Federal Electoral presenta una gran estructura orgánica y funcional con líneas jerárquicas definidas: directivos 333 consejos; de ejecución 333 juntas y de vigilancia 333 comisiones; y cuya disposición temporal, se encuentran los 32 consejos delegacionales y 300 consejos distritales y el día de la jornada se suman las mesas directivas de casilla.

En este nuevo esquema institucional de la función electoral, los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, nombraron a los consejeros electorales mediante un sistema con base en la fuerza legislativa de cada uno. En 1996 decidieron de manera consensada designar a los integrantes del Consejo General, obedeciendo a la importancia de ciudadanizar a la administración pública electoral,

misma que exigía la democratización de la vida política. Sin embargo, el logro que sumo a la confianza de esta nueva composición fueron personajes que de alguna manera le dieron honorabilidad a esta institución, así mismo brindó la confianza y credibilidad a la ciudadanía en la organización de las elecciones.

Este Consejo General del IFE -que a la postre ha sido el más pausible en la organización de las elecciones- después de un periodo de transformación institucional, gobierno, partidos, sociedad organizada, opinión pública, y millones de ciudadanos, estaban inmersos en este proceso de cambio, que vislumbraban a este órgano electoral como garante de la democracia.

Empero, las preguntas fundamentales serían entonces: ¿ha sido realmente así? o ¿hay un desvío de la voluntad ciudadana para darle certeza y transparencia al proceso electoral? Las respuestas están en los mismos hechos de su trayectoria y cambio institucional al pasar por la experiencia de las elecciones de 2000, que dan la alternancia del poder presidencial, y por las sucesivas elecciones que se avecinarían posteriormente.

4.7. La alternancia del Poder Ejecutivo Federal: 2000

Las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000 imprimieron un sello inédito en la historia política nacional, la sociedad opta por la alternancia en el poder político presidencial; y, con ello el candidato del Partido Acción Nacional obtiene el triunfo del Poder Ejecutivo Federal tras siete décadas de dominación y hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional.

La posibilidad de conseguir la Presidencia de la República por parte del PAN, se dio a partir del pacto político con el gobierno priísta desde 1989* derivando una serie de

* Como ya se comentó, precedentemente Carlos Salinas desde 1988 buscó los canales de comunicación con el PAN, iniciando una construcción de una relación de complemento entre este partido y el gobierno salinista, en la que el PAN influiría en la hechura de las políticas públicas por lo que el camino de cogobernar, entendido este término como el apoyo de las funciones de gobierno del adversario en el poder en contraposición a lo que tradicionalmente había hecho el PAN que era oponerse al gobierno. Así lo haría ver el presidente del partido Luis

procederes por parte del panismo, que al interior provocaron la movilización por parte de la periferia partidista que no estaban de acuerdo con el accionar de la presidencia, pero que aprovecharon el desgaste del priísmo para posicionarse.

En este sentido Vicente Fox, desde que era gobernador del estado de Guanajuato en su segunda postulación, expresó sus intenciones de llegar a la presidencia de la República, actuando para conseguirla al costo que fuera. De esta manera, empezó a integrar un primer equipo de trabajo con el objetivo de construir un grupo que le permitiera asirse de la presidencia, con dicho equipo se esbozaría un proyecto que implicaría a grandes rasgos para el año de 1997 ganar la Convención del PAN y dar a conocer al candidato nacionalmente, para 1998 organizar la campaña y el avance en la intención del voto, en 1999 el desarrollo de la campaña, la denuncia y la proposición; y para el 2000 dar a conocer las propuestas integrales. Estas metas se verían agrupadas en un proyecto que se denominó “Proyecto Milenium” que se iría modificando en sus acciones conforme avanzara la campaña política.¹⁴⁷

Sin embargo, el proyecto de ganar la Presidencia de la República no sólo se haría con el apoyo del PAN, que era necesario tener el apoyo de una organización que buscará reforzar el contingente humano, dándole cobertura nacional a través de la promoción, vigilancia del voto antes y durante la elección; y particularmente, que recaudara y solventara los costos de campaña, dicha asociación saldría a la luz pública el 16 de septiembre de 1998 con el nombre de *Amigos de Fox*.^{*} En una lucha

H. Álvarez en 1989 pues diría “...Acción Nacional tiene que asumir el riesgo de ejercer responsablemente la cuota de poder que sus electores le dieron...No esta entre las metas razonables de un partido la de ser oposición eterna...Por todo estamos obligados a pensar y ejecutar nuevas formas de hacer política, que pueden ser novedosas, pero son tan antiguas como la democracia misma. Por eso hemos ido al diálogo con otras fuerzas políticas y con el gobierno mismo. Por eso hemos resuelto disponer de los recursos públicos a que tenemos derecho. Por eso hemos lanzado iniciativas como el compromiso nacional por la legitimidad y la democracia, y la de organizar un gabinete alternativo...” Carlos Arriola, *Ensayos sobre el PAN*. México. Porrúa. 1994, p p. 135-136.

¹⁴⁷ Edgar Espinola Callejas, *La relación política del jefe del Poder Ejecutivo Federal con el Partido Acción Nacional en el marco de transformación del sistema político mexicano 2000-2003*, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. FES Acatlán, UNAM. 2007, p. p.122-123.

^{*} *Amigos de Fox* se formó con voluntarios civiles deseosos del cambio, con simpatizantes de guanajuatense; por panistas con problemas en el partido o desilusionados con la rancia estructura de la cúpula, la cual no les permitía explorar nuevas iniciativas; por funcionarios de gobiernos locales y estatales que ya manejaban al PAN, y a quienes les hacia falta un líder nacional que apuntalara políticamente las posiciones ganadas; y por los legisladores que habían ganado un lugar en el Congreso y sentían la orfandad del partido o la necesidad de un liderazgo contundente. *Ibid*, p. 123.

por desplazar a contrincantes panistas en 1999 Fox sería el candidato único de su partido, posicionando a Luis Felipe Bravo Mena para la presidencia del PAN.

4.7.1. Elecciones de 2000

En la elección presidencial de 2000 participaron seis candidatos Vicente Fox por parte de la alianza Partido Acción Nacional-Partido Verde Ecologista de México, denominada *Alianza por el Cambio*; Cuahutémoc Cárdenas por parte de los partidos de la Revolución Democrática, Alianza Social, Convergencia por la Democracia, del Trabajo y de la Sociedad Nacionalista, todos como *Alianza por México*. Por la parte del Partido Revolucionario Institucional, Francisco Labastida candidato; por el Partido del Centro Democrático; Manuel Camacho Solís; por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Porfirio Muñoz Ledo y, Gilberto Rincón Gallardo por Democracia Social.

De esta contienda los resultados electorales fueron los siguientes: Alianza por el Cambio (PAN y PVEM) obtuvieron 15, 988, 544 de votos, teniendo el 42.52% de la votación total; el PRI, obtuvo 13, 576 385 votos, el 36.10% de la votación; Alianza por México, (PRD, PT, PCD, PAS, PDN) tuvo 6, 259,018 votos, teniendo el 16.64% de la votación total, con una participación de 37 millones 603 484 ciudadanos que acudieron a las urnas a sufragar.

Con relación a los resultados de las elecciones de este mismo año la integración de la Cámara de Senadores, fue de 46 senadores del PAN, 60 del PRI, 15 del PRD, uno del PT, 5 del PVEM y uno de Convergencia; lo que configuró una Cámara de Senadores compuesta por primera vez, con una gran pluralidad política. La Cámara de Diputados se conformó por: 206 del PAN, 211 del PRI, 50 del PRD, 7 del PT, 17 del PVEM, 4 de Convergencia, 3 de PSN y 2 del PAS.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Datos electorales del Instituto Federal Electoral.

4.7.2. Elecciones de 2003

En este contexto plausible de la autoridad electoral, se celebraron las elecciones federales intermedias de 2003, fueron las primeras del México de la alternancia, desarrollándose en un ambiente de tranquilidad, que según varios analistas políticos fue la prueba del nuevo equilibrio de poder. En estas elecciones solo se renovó la Cámara de Diputados, el Senado se mantuvo en la LIX Legislatura con la integración original de la LVIII producto de las elecciones del 2000.

Para la renovación de la Cámara de Diputados de la LIX legislatura se tuvo una participación ciudadana de más de 26 millones y medio de votos. Los resultados de los comicios de 2003 fueron los siguientes: para el PAN con 8 238 392 sufragios obtuvo 151 diputados, que en la anterior legislatura tenía 206; el PRI con 9 276 958 votos, logró 224 curules, que en comparación con la pasada tenía 211; el PRD con 4 715 869 votos, tuvo 97 diputados, antes tenía 50; el PT seis, antes tenía 8; el PVEM mantuvo 17; Convergencia pasó de tres a cinco y, el PSN y PAS, que tenían tres y dos respectivamente en la previa pasada legislatura, no alcanzaron representación, perdiendo su registro. La autoridad electoral anuló dos distritos federales uno de Coahuila y otro de Michoacán, realizándose elecciones extraordinarias. No obstante, la correlación de fuerzas se modificó se manera importante, al perder el PAN 55 curules; el PRI ganó 13 más y el PRD creció al otorgarle 47 curules en relación a la elección de 2000.¹⁴⁹

Antes de ingresar en el ámbito de la historia reciente es preciso detenernos y ver los defectos estructurales en un largo proceso reformista en el que se debaten las ideologías y los proyectos del poder público de los partidos, para poder arribar a un horizonte histórico contemporáneo de mejor eficacia predicativa. ¿Qué debe recogerse como base de estos logros y que desecharse como maniobras de una resistencia al cambio institucional ocurrido a través de un órgano electoral?

¹⁴⁹ José Adolfo Jiménez Aldama, "La composición del Congreso de la Unión como resultado de la elección de 2003" en: Pablo Javier Becerra, *El proceso electoral federal de 2003. Op. Cit.*, pp. 37 y 38.

En este sentido, el reformismo electoral de la década de los noventa, parecía que había logrado su cometido: revertir la desconfianza social en las elecciones durante el lapso que va de 1990 al año 2003, con la formación de un órgano electoral autónomo e independiente: el Instituto Federal Electoral, teniendo un modelo institucional de una gran complejidad orgánica y funcional, con una estructura orgánica ubicada en tres niveles: central, local y distrital, que agrupa más de mil organismos para organizar integralmente los comicios federales.

Si bien es cierto que a partir de la alternancia en el poder presidencial, las elecciones adquirieron una nueva dinámica, una lógica diferente y un interés en la historia política del país tanto en el orden nacional como en el contexto internacional, también se dejaron ver lagunas legales que afectaron de alguna manera el proceso electoral subsecuente.

No obstante a ello, el IFE de 1996 a 2003 logró ganarse la confianza de los ciudadanos, con una estructura procedimental especializada en organizar las elecciones, con un cuerpo de funcionarios electorales capacitados en montar toda una gama de logística para instrumentar la jornada electoral; no sólo con la constitución de una gran cantidad de casillas electorales compuesta por ciudadanos voluntarios, sino contó también con una serie de mecanismos e instrumentos electorales que le dieron certeza y confiabilidad a los comicios.

También es cierto que México aparecía como una democracia en consolidación, contando con la percepción de instituciones confiables y creíbles, con gobiernos fundados en la legitimidad, con un orden político plural y diferenciado.* Pero al mismo

* Cabe mencionar otras modificaciones legales parciales en materia electoral, hechas en junio de 2002 para promover la igualdad entre hombres y mujeres en sus derechos y obligaciones electorales, en el acceso a los cargos de elección popular y en la participación en la toma de decisiones. Las modificaciones obligan a los partidos políticos a promover la equidad de género mediante la postulación de mujeres a cargos de elección popular para integrar el Congreso de la Unión. En diciembre de 2003, se modificaron los requisitos que debe cumplir una agrupación política nacional para constituirse en partido político y participar en elecciones federales. Finalmente en 2005, las disposiciones hechas para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero emitieran su sufragio para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se introduce en el Cofipe un apartado específico: el Libro Sexto, Título Único Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, donde a través de 28 artículos se establece la normatividad y procedimientos para esta encomienda, aplicándose para las elecciones del Presidente de la República.

tiempo, se configuraba un alto nivel de competencia, donde a la arena electoral se le iban adicionando nuevas variables que no contemplaban las reglas de juego vigentes. Por un lado, los candidatos disponían no solo de las capacidades, sino de diferentes recursos para posicionarse ante el electorado, situándose en planos inimaginables que puso en duda la actuación, tanto de los actores políticos, como el de la eficacia operativa del IFE en la administración de los procesos y procedimientos electorales comandados por la autoridad electoral.

Por otro lado, al interior de la estructura organizacional del Instituto, se ponía de manifiesto conflictos entre los órganos de dirección y de operación. Las comisiones que se establecían de manera legal para el desempeño de las atribuciones del Consejo General, adquirieron una gran fuerza convirtiendo a los consejeros electorales que las integraban en supervisores de la estructura ejecutiva con una participación directa en las decisiones administrativas que invadía el desarrollo de las actividades:

Se reunían frecuentemente con el respectivo director ejecutivo –en muchas ocasiones semanalmente-, solicitaban a los directores entregar información completa, evaluaban su desempeño, y participaban directamente en la planeación de las áreas ejecutivas...este activo papel de las comisiones no se tomó a la ligera de la mayoría de los directores ejecutivos. Lo consideraban una invasión a su autoridad...Había un conflicto constante entre el Consejo General, en particular los consejeros de oposición, y los directores ejecutivos.”¹⁵⁰

Este poder que se adjudicaron las comisiones dificultó la gestión de los procesos electorales, que obstruían la funcionalidad de la ejecución de la toma de decisiones, contradecía el diseño institucional original que separaba los órganos centrales de los órganos ejecutivos, entonces había facultades formales y poderes reales por el intervencionismo de los consejeros.

¹⁵⁰ Jhon M. Ackerman, *Órganos Autónomos y Democracia. El caso de México*. México. Ed. S XXI. 2007. pp. 101 y 102.

Asimismo, se destacan otros elementos que mostraron una acentuada ausencia de regulación en materia de fiscalización de los gastos de campaña; y en materia de transparencia para controlar y castigar el uso ilegal de fondos públicos y privados para fines electorales.

En este contexto, el Instituto Federal Electoral, siendo una institución de gran envergadura enfrentaría su sexta elección: las elecciones presidenciales de 2006 y las segundas de la alternancia en el poder presidencial, pero ahora, ante un nuevo escenario e inmersa en un clima político diferenciado al que predominaba con el entonces partido hegemónico del siglo XX. El órgano electoral público y autónomo constitucionalmente, se situaba ante nuevos acontecimientos, a la vez que desafíos, donde su misión y desempeño como árbitro electoral estuvo por debajo de las expectativas del electorado.

Capítulo V. Fortalecimiento del árbitro electoral: la nueva reforma electoral de 2007

El cambio institucional impulsado con las reformas electorales de los noventa, orientado a la democratización de la función pública en el ámbito electoral se vio seriamente afectado por los acontecimientos que estuvieron acompañados por una gama de variables que rebasaron el marco regulatorio prevaleciente, por lo que fue necesario realizar nuevos y novedosos ajustes a las normas electorales, estableciendo reglas de juego que de manera importante impactan en la transformación institucional del órgano electoral. Ahora, cubriendo esos vacíos legales que involucraban a agentes externos quienes incidían en la competencia electoral –en cuanto a la equidad, transparencia y certeza entre los competidores a ocupar puestos de elección popular.

5.1. El contexto de la reforma electoral de 2007

Como organismo público constitucionalmente autónomo el Instituto Federal Electoral lleva a cabo los comicios de 1997, 2000, 2003 y 2006. Durante estas elecciones surgieron a la luz varias lagunas legales, relativos a: la fiscalización del financiamiento y gastos de los partidos; precampañas; acceso a los medios de comunicación; de tal forma que se convirtieron en elementos de controversia legal entre la autoridad electoral frente a los partidos y sus candidatos presidenciales. Tal es el caso en el 2000, con el *Pemexgate* y los *Amigos de Fox*. Pero, esta práctica se fue acentuando en el 2006, sobre todo, en lo referente al manejo de los promocionales, a raíz de que los candidatos de los tres partidos grandes, basando su campaña de proselitismo en este renglón, pusieron en jaque tanto a la propia ley como al IFE, en su calidad de árbitro electoral.

5.1.1. Las elecciones presidenciales de 2006

Las elecciones presidenciales de 2006 marcaron un hito en la vida política por ser las primeras que, tras la entrada de nuestro país en la era de la alternancia, pusieron en juego la renovación de la Presidencia de la República. Fueron los primeros comicios presidenciales de la era post-régimen presidencialista que se caracterizaron por una

competencia cerrada entre dos contendientes que se perfilaban como preferidos entre la ciudadanía: Andrés Manuel López Obrador que encabezaba la Alianza Por el Bien de Todos y, Felipe Calderón Hinojosa postulado por el Partido Acción nacional y un tercero, que quedó muy por atrás en las preferencias electorales, Roberto Madrazo, por la Alianza por México.

En esta contienda tan competitiva, que después de un largo periodo de campañas político-electorales, los candidatos del PAN, y de las coaliciones Alianza Por México y la Alianza Por el Bien de Todos, utilizaron estrategias de propaganda masiva dentro de un esquema de campañas de descalificación y de impacto electoral, teniendo como instrumento principal los medios de comunicación que desempeñaron un papel relevante en los comicios, así como, el uso de las encuestas. Factores determinantes para resaltar su imagen y sus propuestas, que llevaron incluso a polarizar a la ciudadanía a lo largo de la campaña política y, sobre todo, el día de la jornada electoral.

Se trataba de dos proyectos políticos diferentes que dividieron a la sociedad mexicana, motivándola a una notable participación, el 2 de julio de 2006, alrededor de 41 millones de mexicanos salieron a votar, siendo una jornada electoral sin contratiempos ni violencia. En esta elección presidencial, también se votó para renovar 128 senadurías, 500 diputaciones federales, la jefatura de gobierno del Distrito Federal, las gubernaturas de Guanajuato, Jalisco y Morelos, 367 ayuntamientos, 16 jefaturas delegacionales y 359 diputaciones locales.

El problema principal de las elecciones presidenciales, no estuvo solamente en la debilidad institucional para responder de manera oportuna a la alta competitividad; sino también tuvieron incidencia los excesos e irresponsabilidad de actores políticos, que aunado a la desconfianza y subcultura de “fraude electoral” arraigada en nuestra cultura política, conjugaron un conflicto post-electoral de gran significado.

En una breve crónica de un posible fraude, se parte de los resultados preliminares de la elección presidencial, que desde ese domingo por la noche se esperaban por el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)*, que si bien este programa desde que fue constituido había dado resultados de manera eficaz. No obstante, en esta ocasión no fueron contundentes ni definitivos, ya que la competencia nunca dejó de ser cerrada entre los candidatos del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón Hinojosa y el de la *Alianza Por el Bien de Todos*, Andrés Manuel López Obrador, propiciando una fuerte incertidumbre en el país.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral renovado en octubre de 2003, fue la prueba de fuego de la falta de confiabilidad de un órgano electoral que fue compuesto sin el consenso de los partidos políticos y, que nuevamente como árbitro electoral enfrenta el devenir generalizado de un supuesto “fraude electoral”, que ante los acontecimientos suscitados, se vio afectado produciendo su declive.

A diferencia del que se integró en 1996, donde los nombramientos de los consejeros electorales se llevaron a cabo por consenso de las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión; en esta ocasión la asignación de los miembros de este Consejo General se realizó sin el PRD. Según la fuente de la discordia fue la negativa del PRI y la insistencia del PRD, a que Jesús Cantú, el entonces todavía consejero electoral del IFE, fuera reelecto para un periodo adicional, el PRI argumentó la prohibición de la reelección de los consejeros electorales; aunque después hubo otras propuestas como los nombres de José Antonio Crespo y Clara Jusidman, las negociaciones con el PRD estaban rotas, sin que se llegase a un arreglo. Por lo que, el PRI y el PAN decidieron ir juntos, añadiendo a dos candidatos más, que entrarían en los lugares que les correspondían aquél partido político.¹⁵¹

* Programa que fue instituido desde 1994, para darle certeza al proceso electoral, que muestra los datos preliminares de la tendencia electoral.

¹⁵¹ Luis Carlos Ugalde, *Así lo Viví, Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competitiva en la historia moderna de México*. México. Ed. Grijalvo. 2008. pp. 31-33.

Esta exclusión del PRD, traería consigo misma, la disputa y confrontación, que según Ugalde recaería en los consejeros electorales del IFE; y que establecería como una constante, que enfrentarían a lo largo de los siguientes cuatro años: la descalificación.¹⁵²

El Consejo General se integró de la siguiente forma: como consejero presidente Luis Carlos Ugalde Ramírez, como consejeros electorales: Alejandra Latapi Renner, Virgilio Andrade Martínez, Marco Antonio Gómez Alcantara, Arturo Sánchez Gutiérrez, Rodrigo Morales Manzanares, Teresa González Luna, Lourdes López y Andrés Albo, que según la ley estipulaba que la duración de su cargo era de siete años, terminando hasta el 2010.

El 2 de julio, día de la jornada electoral Luis Carlos Ugalde consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a las ocho de la noche, anunció que no podía dar a conocer una tendencia del conteo rápido realizado por la institución para la elección presidencial y que a las once de la noche haría una declaración al respecto. Las televisoras de igual forma informaron que no divulgarían el resultado de las encuestas de salida de la elección presidencial porque la votación obtenida por los candidatos punteros: Andrés Manuel López Obrador y Felipe Calderón registraba una diferencia tan pequeña que se encontraba dentro del margen de error de dichos ejercicios.¹⁵³

Ante este escenario hubo intervenciones de los actores políticos; el primero fue el dirigente del PAN, Manuel Espino, quien aseguró, minutos después de las ocho de la noche, que su partido, conforme lo había solicitado el IFE, no haría pronunciamientos respecto al ganador de la contienda presidencial. Sin embargo, dijo que algunas encuestadoras, como Grupo de Economistas y Asociados (GEA), daban ventaja al candidato presidencial panista, Felipe Calderón Hinojosa. Tal declaración, produjo la reacción del PRD quien dio instrucciones a sus seguidores a acudir a todas las plazas públicas del país a festejar el triunfo del candidato de la *Coalición por el Bien*

¹⁵² *Ibid*, pp.33 y 35.

¹⁵³ Alejandra Lajous, *Confrontación de Agravios. La post-elección de 2006*. México. Ed. Océano. 2006. p. 16.

de Todos, Andrés Manuel López Obrador y, Jesús Ortega, coordinador de la campaña electoral, anunció que tenían información suficiente para asegurar que su candidato contaba con una ventaja de 2.5%, quien fue respaldado por los líderes del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo (PT) y de Convergencia, así como la encuestadora que encabezaba que encabezaba Ana Cristina Covarrubias.¹⁵⁴

Se esperaba que el conteo rápido del IFE diera respuestas, despejando la incógnita e incertidumbre que prevalecía en ese momento ante la certeza de un ganador, siendo la autoridad electoral quien diera a conocer el nombre del candidato que iba a la cabeza y las cifras respectivas. Pero aquella noche no hubo nombre, ni dato alguno. Luis Carlos Ugalde al filo de las 11:00 p.m., informó lo siguiente:

Después de haber recibido y analizado un total de 7, 281 casillas que representan el 95.12% de la muestra prevista para estimar los porcentajes de la votación emitida a favor de las diferentes fuerzas políticas y tomando en cuenta que:

1. La fracción de la muestra disponible es suficiente para producir las estimaciones con los niveles de precisión y confianza mínimos.
2. Se ha recibido información de 300 distritos cuya distribución geográfica refleja las características nacionales.
3. Se han estimado los porcentajes de votación emitida a favor de las diferentes fuerzas políticas.
4. Los márgenes de error estadísticos calculados no permiten distinguir claramente la fuerza política que haya obtenido el mayor porcentaje de votación emitida.

El Comité Técnico Asesor ha informado que no es posible determinar, dentro de los márgenes científicos establecidos para el conteo rápido, al partido o coalición que haya obtenido el mayor porcentaje de la votación emitida. En otras palabras, el margen de la diferencia entre el primero y segundo lugares es muy estrecho y por lo tanto, no es posible anunciar en este momento un ganador. El IFE esperaba los resultados de los

¹⁵⁴ *Ibid*, p. 17

cómputos distritales, cuando concluyan éstos sabremos quién fue el candidato que obtuvo más votos.¹⁵⁵

Ugalde exhortó a los partidos y a sus candidatos a actuar con responsabilidad, y los llamó a observar los plazos establecidos por la ley. El desconcierto de la sociedad mexicana era tal, que para muchos, los medios y el IFE se comportaron con responsabilidad al no anunciar a un ganador. Sin embargo para otros, resultaba incomprensible que el mensaje del presidente del IFE planteara la necesidad de esperar el cómputo de los 300 consejos distritales, pues ello quitaba validez al PREP, decrecía considerablemente la confianza y respeto en la autoridad electoral, y no se calculaba el peligro de crear un vacío informativo.¹⁵⁶

Por su parte Vicente Fox*, dirigió un mensaje a la nación, donde se congratuló de la participación ciudadana, la imparcialidad y transparencia de las instituciones electorales. Respaldó la decisión del IFE de esperar los cómputos distritales para anunciar los resultados electorales definitivos. Sin embargo, al igual que el presidente del IFE, sus palabras fueron ignoradas por los candidatos punteros, ya que no hicieron caso de la exhortación.¹⁵⁷

Los posibles triunfadores se adjudicaban la victoria por su cuenta propia, omitiendo la exhortación del presidente del IFE, el primero fue Andrés Manuel López Obrador, desde el Hotel Marqués, ante más de 800 periodistas nacionales y extranjeros, afirmó que era respetuoso del IFE, pero se proclamaba ganador, sin mencionar las fuentes de los conteos rápidos, AMLO pasaba por alto la convergencia de diversas

¹⁵⁵ Leonardo Curzio, "Las elecciones de la discordia" en: José Buendía y otros, en: *Elecciones inéditas 2006*. México. Grupo Editorial Norma. 2006, p. 7.

¹⁵⁶ Alejandra Lajous, *Op. Cit.*, p. 18.

* Ugalde narra en su libro, que el 25 de mayo reitera, en una sesión de Consejo General, que el presidente tenía una responsabilidad política especial de mantenerse al margen de la contienda electoral. Afirma que Vicente Fox debía eliminar sus alegorías, "el presidente requiere limitar aquéllas acciones o declaraciones, no estando directamente vinculadas a las campañas, puedan percibirse como injerencias en el proceso electoral. Su involucramiento se mantuvo a través de su activismo verbal durante las campañas electorales- *Crf.* Luis Carlos Ugalde, *Así lo Viví*. México. Grijalbo. 2008. p.129.

¹⁵⁷ Alejandra Lajous, *Op.Cit.* p.18.

mediciones y cuestionaba deliberadamente la credibilidad del IFE y de sus instrumentos de medición.

El segundo, fue Felipe Calderón desde la sede del PAN, quien decidió saltarse la autoridad del IFE y proclamarse ganador de la contienda, citando algunas cifras de encuestas: ARCOP, la encuesta de salida arrojaba para el PAN 37%; para el PRI 23%; para el PRD 35%. Según GEA, el PAN 36.6%; PRI 25.5%; PRD 33.4%. Según BGC de Beltrán y Asociados, el PAN tenía el 37%; el PRI 23%; el PRD 35%. Según Marketing Político, de la doctora Gisela Rubach, PAN 38.8%, el PRI el 23.5%; el PRD 34.9%. El conteo rápido de ARCOP arrojaba también para el PRD 34.8%; y para el PAN 37.2%.¹⁵⁸

Posteriormente vino el *impasse* de las cifras que arrojaba el computo distrital del miércoles y la madrugada del jueves, finalmente se tuvo un ganador en la elección presidencial por décimas de puntos: Calderón con 15,000,284 votos obtuvo el 35.89% y, Andrés Manuel López Obrador con 14,756,350 votos obtuvo el 35.31%; con una diferencia de 0.58%. Los demás candidatos obtuvieron los siguientes resultados: Roberto Madrazo Pintado por la Alianza por México (PRI, PVEM) 9, 301, 441 votos, obtuvo el 22.23%; Patricia Mercado del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina con 1,128,850 tuvo el 2.71% y, Roberto Campa Cifrián del Partido Nueva Alianza con 401,804 votos, el 0.96%.¹⁵⁹

Ante estos resultados el candidato de la *Alianza por el Bien de Todos*, Andrés Manuel López Obrador, no los reconoció y descalificó a las instituciones, utilizando una serie de acusaciones, de reclamos y, convocó a la movilización social pronunciándose por la ilegalidad y el “fraude electoral”.

De cara a la cerrada competencia, las manifestaciones de inconformidad y reclamos del proceso electoral, encabezada por la *Alianza por el Bien de Todos*, se

¹⁵⁸ Leonardo Curzio, *Op. Cit.*, pp. 8-9.

¹⁵⁹ www.ife.org.mx.

enfaticaron, además de efectuar movilizaciones sociales, y demandando “voto por voto”. Asimismo, el PRD presentó un juicio de inconformidad ante el Tribunal Electoral que finalmente esta Institución, acorde con sus atribuciones legales, le otorga el triunfo -en el mes de septiembre- a Felipe Calderón Hinojosa, como Presidente Constitucional de México durante el periodo 2006-2012.

Los resultados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fueron los siguientes: Felipe Calderón Hinojosa con 14,916, 927 votos, obteniendo el 35.97% de la votación; Andrés Manuel López Obrador con 14, 683, 096 votos, teniendo el 35.37% de la votación.

Con relación a la integración de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura, como resultado de las elecciones fue la siguiente: 206 diputados por el PAN; 127 por el PRD; 106 del PRI; 17 del PVEM, 17 de Convergencia; 12 del PT; 9 de Nueva Alianza; 5 de Alternativa y uno sin partido, lo que suma un total de 500 diputados. Respecto a la Cámara Alta se obtuvieron 52 senadores del PAN; 26 del PRD; 33 del PRI, 6 del PVEM; 5 de Convergencia, 5 del PT y uno sin grupo parlamentario; sumando 128 legisladores.¹⁶⁰ Participaron ocho partidos políticos: PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, Convergencia, Nueva Alianza y Alternativa.

En medio de una contienda electoral única por cuanto a su impacto mediático y la intervención de los medios televisivos, principalmente por lo cerrado de la competencia, se hizo evidente la carencia de reglas suficientes y el desfase del marco regulatorio para las nuevas variables insertadas en el proceso electoral: como el origen y destino del financiamiento a los partidos políticos, las “precampañas”, los límites a los gastos de campaña, los esquemas de monitoreo del acceso a los medios y los gastos en propaganda mediática, entre otros. Ante esta situación, algunas decisiones tomadas por el Consejo General del IFE en relación al propio proceso fueron controvertibles, deviniendo en punto de conflicto post-electoral entre los actores de la competencia.

¹⁶⁰ Datos de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores de la LX legislatura.

El balance general de estas elecciones sería: por un lado, un proceso electoral que sembró incertidumbre y desconfianza en el electorado; y por otro, generó serias dudas en el desempeño de la autoridad electoral que implicaban que la gestión en el proceso electoral no resultara del todo eficaz y confiable.

En virtud de las experiencias de los comicios electorales de 2000, 2003 y 2006, se vertieron numerables temas tanto de partidos políticos, como de académicos y analistas políticos, para la modificación y el perfeccionamiento del marco legal electoral tales como: la reducción del gasto público en procesos electorales; reducción de las campañas electorales; regulación de precampañas; financiamiento de los partidos políticos; democracia interna de los partidos políticos; estructura, facultades y funcionamiento del IFE; calendario electoral; perfeccionamiento de los procedimientos electorales; condiciones de equidad en los comicios; la propaganda política en medios de comunicación; regulación de las agrupaciones políticas; transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos; regulación de las candidaturas ciudadanas; integración del Poder Legislativo; reelección de diputados y senadores.

Las elecciones presidenciables de 2006 recobran la crisis de credibilidad por parte de la sociedad en general, así como de los actores políticos involucrados, trayendo consigo la urgencia de adecuar y perfeccionar el marco constitucional y legal en materia electoral, como respuesta a regular una serie de variables que acompañaron sobre todo a éstos comicios. Tales serían, el incremento de los recursos públicos en las campañas, la presencia de recursos privados en las mismas, el papel protagónico que llegó a ocupar la propaganda a través de los medios electrónicos de comunicación, entre otros puntos.

En este contexto, nuevamente aparece el fantasma de la crisis de confianza y credibilidad en las elecciones y en la autoridad electoral. Las preguntas serían entonces ¿se ha avanzado en el fortalecimiento de nuestras instituciones para garantizar la gobernabilidad y desterrar el fantasma del “fraude electoral” en nuestra cultura política?; ¿realmente se ha avanzado en el desarrollo institucional con la

transformación del órgano electoral acorde con la democratización que requiere el país o, acaso se ha agotado este diseño institucional construido en los noventas? ¿hacia dónde se dirige el cambio institucional impulsado con las anteriores reformas en materia electoral? La lógica parece ser que el camino para no perder nuestras instituciones, es continuar con el perfeccionamiento de los procedimientos, a través de ajustes incrementales a las reglas de juego electoral, para fortalecer el cambio institucional democrático.

5.2. Proceso de la reforma electoral de 2007

El IFE tras 18 años de vida, pasando por seis elecciones federales: 1991, 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006, enfrenta una reciente reforma electoral efectuada en 2007, teniendo importantes ajustes a los preceptos constitucionales y al marco legal en materia electoral. El punto central ahora parecía que era imperante modificar las normas electorales, ya que era urgente hacer cambios para fortalecer la autoridad electoral ante las nuevas circunstancias que prevalecían en la vida política del país.

El proceso de reforma electoral, se inició bajo un escenario distinto a las demás, ya que es promovida desde el Poder Legislativo por la LX legislatura del Congreso de la Unión, particularmente por el Senado, teniendo su primer antecedente la aprobación de la Ley para la Reforma del Estado el 13 abril de 2007.

Esta Ley tuvo por objeto establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos en el marco del proceso de la Reforma del Estado, que desde años anteriores había sido tema de atención, por su extensión y gran importancia, constituyendo un referente obligado de definición de los actores políticos para impulsar los ajustes legales necesarios, a través de la adecuación de las estructuras fundamentales, que apuntan a la transformación institucional que se requiere para la consolidación del régimen democrático.

Para llevar a cabo esta encomienda, se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) como órgano rector

de la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México. Esta Comisión Ejecutiva se integró por los presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de cada Grupo Parlamentario en ambas cámaras y las presidencias de las comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras, teniendo un representante suplente por cada uno de los titulares.

En esta ocasión, el impulso de esta reforma tenía la intención, o así parecía ser, que se fundamentaría a través de un proceso meramente democrático, por lo que se establecieron las siguientes etapas: 1. presentación de propuestas; 2. consulta pública; 4. negociación y construcción de acuerdos; 4. redacción de los proyectos, y 5. aprobación, firma y presentación de iniciativas.

Esta misma Ley, que tuvo de vigencia de 12 meses a partir de su publicación, establecía los temas sobre los que deberían pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales:

I. Federalismo; II. Régimen de Estado y Gobierno; III. Reforma del Poder Judicial; IV. Garantías Sociales, y V. Democracia y Sistema Electoral.

Cada uno de estos temas estaba coordinado por un Grupo de Trabajo, y en base a las propuestas presentadas en la Consulta Pública para la Reforma del Estado, se contó con una institución académica de apoyo, encargada de revisar y analizar las propuestas y elaborar un estudio de las mismas, conforme a una metodología que mostrara las coincidencias y mostrara la viabilidad política y legislativa.

Aunque dicha Ley, abarcaba otros temas prioritarios de la agenda nacional, se enfocó principalmente a la cuestión electoral que fue el punto V. Democracia y Sistema Electoral. El organismo encargado fue el *Centro de Estudios para un*

Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (CEPNA),¹⁶¹ quien elaboró un documento que contuviera las propuestas sobre este tema, para contribuir a la construcción del máximo consenso posible en materia de reforma electoral.

Este *Centro de Estudios*, partió de la realización de una evaluación de factibilidad jurídica de las propuestas específicas de reforma, sustentadas en dos aspectos esenciales: el primero, sería el criterio base de que la nueva reforma electoral debe contribuir a consolidar todos los avances en las reformas previas (1977-2005); además de dar respuesta a los problemas y nuevos retos que arrojaron las experiencias electorales del pasado. En ese sentido, se trataba de perfilar una propuesta para abrir paso a una tercera generación de reformas electorales en la que se reconociera lo avanzado y se trazaran medidas de solución a fin de enfrentar deficiencias legales e institucionales, mejorar prácticas y ampliar la transparencia y rendición de cuentas a que deben estar sujetos tanto los partidos políticos y sus candidatos, como las instituciones que conforman el sistema electoral mexicano.

Las propuestas giraron en torno a: fortalecer las instituciones electorales y el sistema de partidos; mejorar las normas y prácticas electorales; recuperar y ampliar la confianza social. Los asuntos fueron agrupados en el análisis y la reflexión en cinco grandes bloques: I. Precampañas, campañas, acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación, financiamiento y prerrogativas de los partidos políticos; II. Instituto Federal Electoral. Integración de sus órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Fiscalización y vigilancia de los ingresos, gastos y patrimonio de los partidos políticos; III. Sistema de partidos y coaliciones electorales; IV. Justicia electoral, recuento de votos, sistema de nulidades V. Delitos electorales.

La orientación que se pretendió dar a las modificaciones se situó en: profundizar en la actualización y perfeccionamiento de la legislación en materia electoral, para responder a problemas que afectan la vida democrática, con el objeto de fortalecer

¹⁶¹ Reforma electoral, propuestas que se presentan a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C. México, 22 de agosto de 2007.

las instituciones a través del establecimiento de reglas claras y precisas en la competición por el poder público. Además, se argumentaba que el impulso de esta reforma electoral representa “la tercera generación de reformas electorales en el marco de la Ley para la Reforma del Estado”, sustentadas en las experiencias desarrolladas durante esas tres décadas de reformas; tanto en sus aciertos como en las evidentes insuficiencias que ponen en riesgo el transitar a un sólido y consolidado sistema democrático.

De esta manera, el 12 de septiembre de 2007, el Senado de la República aprobó las reformas constitucionales a los artículos 6to., 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134, la Cámara de Diputados la aprobó el 14 de ese mismo mes. El Congreso de la Unión realizó el 6 de noviembre de 2007 la declaración formal de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, misma que fue turnada al Titular del Poder Ejecutivo de la Unión para sus efectos constitucionales; y el 13 de noviembre de ese mismo año ordenó la publicación correspondiente del el Decreto en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el día 14 del mismo mes de 2007.¹⁶²

Estas reformas electorales atienden diferentes asuntos nodales, que para efectos de este apartado no se hace un análisis integral de todos estos cambios legales, sino la revisión de aquellos que impactan en la transformación del Instituto Federal Electoral, que en el marco de la administración pública se encaminan a fortalecer el órgano electoral en dos planos: uno, en la operación y funcionalidad como autoridad electoral; segundo, en la competencia electoral como árbitro electoral.

En los siguientes apartados se puede observar de manera general los rasgos que contienen este paquete de reformas constitucionales y legales que van dirigiendo el cambio institucional, que trastocan de manera importante no sólo la interacción entre la institución y organización como tal; sino que trasciende a agentes externos

¹⁶² Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, de Radio Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene el *Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral*. México. Senado de la República. 11 de septiembre de 2007.

involucrados como son los medios de comunicación electrónica, por la forma en que se venían construyendo las prácticas de competición en los comicios para ocupar puestos de elección popular.

5.3. Reformas constitucionales en materia electoral: 2007

La Reforma electoral de 2007 determina nuevas reglas en materia electoral, orientadas como se mencionó al fortalecimiento de la autoridad electoral en la competición de las elecciones. Estas reglas de juego que trasforman al Instituto Federal Electoral, se centran principalmente en tres aspectos nodales:

- Fortalecimiento en la integración del Consejo General y su operación en comisiones.
- Fortalecimiento en su estructura orgánica con nuevas unidades administrativas.
- El IFE como única autoridad de la administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales.

5.3.1. Nueva modalidad de integración del Consejo General

El Consejo General es el órgano electoral central de la función electoral, en su carácter deliberador; su importancia esta en el diseño institucional que el marco legal le deposita para garantizar objetividad, imparcialidad y confiabilidad en las elecciones, cuyas dimensiones y características le permitan ampliar la participación real de los ciudadanos con la finalidad de impulsar la libre competencia de los partidos políticos por el poder público.

Bajo esta lógica uno de los argumentos del legislador fue que la renovación de consejeros en 2003 se hizo de manera errada, en virtud de la partidización agudizante a la hora de decidir la nueva integración. Aunque, es cierto que no se puede esperar imparcialidad en la Cámara de Diputados, siendo por excelencia un ente político, y aunque se basa en un sistema de consenso, la designación debe

estar encaminada a defender la composición del órgano colegiado de deliberación y resolución.

En esa dirección se concreta, las nuevas reglas electorales determinando que la designación escalonada de consejeros debe combinar renovación y experiencia, porque son dos aspectos básicos que han dado positivos resultados en otros órganos públicos colegiados, por lo que incluir este mecanismo conduciría a obtener resultados significativos al sistema electoral. Al mismo tiempo, se suprime la figura de los consejeros electorales suplentes, se deroga la facultad extraordinaria otorgada a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de realizar la elección de consejeros y consejero Presidente, si ello fuese necesario por estar en periodo de receso la Cámara de Diputados.

En este aspecto, la intención de origen era que se recogerían recomendaciones surgidas desde la sociedad y sus organizaciones en el sentido de abrir un amplio proceso de consulta pública para la presentación de propuestas para los nuevos consejeros electorales. Lo anterior fue para inyectarle mecanismos democráticos a un proceso de selección que contribuyera a la selección y designación de estas figuras que integrarían el Consejo General.

Para la nueva composición del órgano colegial electoral, se estableció un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. En cumplimiento a los preceptos establecidos, la Cámara de Diputados procedió a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases:

- a) Elegir a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, pudiendo ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución.
- b) Elegir dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.

- c) Elegir de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010;
- d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, se elegirían a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.¹⁶³

Para llevar a cabo esta renovación de consejeros el 20 de noviembre de 2007, la Cámara de Diputados publicó la *Convocatoria para la Integración del Consejo General del IFE*; la cual contemplaba los requisitos constitucionales y legales de los ciudadanos que deseaban participar, así como el procedimiento de selección.

Esta convocatoria, en un principio marcó grandes expectativas ante la sociedad, pero fue perdiendo seriedad en la medida que se dejaba ver la negociación de las fracciones parlamentarias, predominando la falta de consenso partidista para la designación de las nuevas personalidades que integrarían el Consejo General. Además, no se cumplió con la fecha señalada que establecía el Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre, que eran 30 días naturales para la elección del Consejero electoral presidente y de los dos consejeros electorales y los tres que se quedarían. En virtud, de que las principales fuerzas políticas no llegaron a ningún acuerdo para nombrar a los nuevos consejeros, por lo que se pospuso su votación hasta el mes de febrero de 2008.

Después de una prolongada negociación, la Cámara de Diputados eligió el 7 de febrero, a Leonardo Valdés como Consejero Presidente del IFE, cubriendo un periodo de seis años y, como consejeros electorales a Benito Nacif y Marco Antonio Baños, cumpliendo un periodo de 9 años, hasta el 30 de octubre de 2016, sustituyendo a Rodrigo Morales y Alejandra Latapí.

¹⁶³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, de Radio Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene el *Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral*. *Op Cit*.

Los tres consejeros que salieron en agosto de 2008 fueron: Andrés Albo, María Teresa González y Lourdes López; sustituyéndolos María Macarita Elizondo Gasperín, Francisco Javier Guerrero Aguirre y Alfredo Figueroa Fernández, quienes concluirán su periodo en octubre de 2013. Los consejeros electorales nombrados en 2003 que culminaron el periodo completo por el que fueron designados, fueron Virgilio Andrade, Marco Gómez y Arturo Sánchez hasta el 30 de octubre de 2010. Volviendo de nueva cuenta el *impasse* para nombrar a sus respectivos sustitutos, por falta de consenso entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión.

Asimismo, se adecuan los requisitos para ser Consejero Electoral; ya que los que estaban, fueron producto de los acuerdos políticos establecidos en 1994 y 1996. Los cambios que se introdujeron, van orientados a la experiencia, sin menoscabo de la existencia de derechos ciudadanos, dejando los prejuicios o valoraciones subjetivas por los partidos políticos. En este sentido, se ubican la reducción del número de años de cinco a cuatro: “no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación”; “no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación”; además se adiciona un inciso más, “no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario”.¹⁶⁴

En resumen, esta modalidad de las designaciones es lo que distingue a estos órganos públicos autónomos. Desde las reformas de los noventas, se observa que no es una sola rama de gobierno la que designa a los miembros del órgano colegiado, sino se hace en el seno del poder legislativo; y, el mecanismo de designación se hacía en conjunto, ahora se establece de forma escalonada. El objetivo es hacerlo por consenso entre las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso de la Unión, esta mecánica de designación es parte del pluralismo político que se viene impulsando desde la reforma de 1977, trayendo como

¹⁶⁴ Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 14 de enero de 2008. Artículo 122.

consecuencia un sistema de partidos plural modificando el escenario en la composición legislativa desde 1997, en la LVII legislatura de la Cámara de Diputados, donde el PRI pierde la mayoría absoluta, reproduciéndose en las subsecuentes legislaturas LVIII, LIX, LX, LXI.

Sin embargo esta pluralidad política adaptada a nuestro sistema de gobierno, el ejercicio del poder y su capacidad para gobernar, se inserta en la construcción y reconstrucción de sistemas de consenso, cooperación de las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso para orientar el cambio institucional, que en ocasiones este mecanismo consensual se ve opacado, obstaculizando la eficiencia y operación de esos ajustes normativos, ya que se genera un ambiente donde estas fuerzas políticas sobreponen intereses particulares, sin privilegiar su corresponsabilidad del poder público.

5.3.2. Ajustes en la operación administrativa de la función electoral

Uno de los objetivos rectores del diseño institucional desde 1990 fue separar las estructuras de dirección con las de ejecución, de tal forma que en este nuevo orden organizacional, la integración de las tareas técnicas se entrelazarían con los órganos colegiados de dirección para su funcionalidad operativa. Lo anterior, se estableció porque en la otrora Comisión Federal Electoral, las tareas que deliberaba el órgano colegial se realizaban de manera dispersa, eran ejecutadas por diferentes unidades administrativas.

Sin embargo, una de las deficiencias que mostró el diseño institucional del IFE particularmente a partir de la reforma de 1996, fue la tendencia que las comisiones permanentes de consejeros electorales se ubicaron como órganos de dirección que subordinaron y entorpecieron el ejercicio de las facultades y atribuciones que la norma electoral les otorgaba de manera expresa a los órganos ejecutivos. Esta dinámica apropiada en la praxis, era contraria al objetivo esencial que desde su origen el Instituto persiguió: la existencia y convivencia armónica de dos estructuras,

una de dirección superior, confiada al Consejo General y otra de operación, confiada a la Junta General Ejecutiva y a los directores ejecutivos en su esfera específica de competencia; pero con facultades delimitadas para cada ámbito.

Esta práctica negativa se agudizó por dos hechos: se constituyeron comisiones permanentes de consejeros no contempladas en el Cofipe, de forma tal que casi para cualquier área de operación-ejecutiva existía una comisión de consejeros electorales, lo que no fue la intención ni el sentido de la existencia de tales comisiones. Pero la intención del legislador no fue convertir a los consejeros, en lo individual o a través de comisiones permanentes de consejeros, en superiores jerárquicos de la estructura ejecutiva.

En el texto anterior se establecía la existencia de cinco comisiones permanentes de consejeros electorales, sin embargo se llegaron a crear más de diez comisiones adicionales de igual tipo:

1. El Consejo General integrará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde, que siempre serán presididas por un consejero electoral.
2. Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, las comisiones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral; y Capacitación Electoral y Educación Cívica, funcionarían permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales.¹⁶⁵

También se señala que el otro defecto del diseño legal, es que no limitaba el número de consejeros electorales que pueden formar parte de cada comisión. El resultado es que en todas ellas el número prefigura mayoría de votos en el Consejo General, lo que era contrario a toda lógica de operación democrática en un órgano colegiado. Finalmente, al privilegiar la especialización por encima del carácter colegiado, se dio paso a la existencia de la incomunicación, haciendo nugatoria la participación de

¹⁶⁵ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 2000, artículo 80, párrafo 1 y 2.

otros integrantes del Consejo General con especial perjuicio para quienes no tienen derecho a voto.

Por lo anterior, el nuevo ordenamiento legal determina con precisión las comisiones permanentes de consejeros electorales que deberán constituirse, siendo tres el número máximo de sus integrantes y que su presidencia sea rotativa, anualmente, entre los consejeros que las integran, además de que cada tres años se produzca su renovación.

En el mismo tenor, se establece que la función del secretario técnico de las comisiones permanentes, que la norma vigente asigna a los directores ejecutivos de las áreas correspondientes a la esfera de cada comisión, sea ejercida por quien designe el consejero que presida cada comisión, de entre el personal que tiene asignado para su asesoría y apoyo. De esta forma, los directores ejecutivos mantendrán la obligación y derecho de asistir a las reuniones de las comisiones vinculadas a su área de competencia, sin menoscabo del ejercicio de sus facultades y atribuciones legales.

1. El Consejo General integrará las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre serán presididas por un consejero electoral.
2. Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, las comisiones de : Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral; Registro Federal de Electores, y de Quejas y Denuncias funcionarán permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General. Los consejeros electorales podrán participar hasta en dos comisiones antes mencionadas, por un período de tres años; la presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes.
3. Para cada proceso electoral, se fusionarán las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral; a fin de integrar la Comisión de Capacitación y Organización Electoral; el Consejo General designará, en octubre del año previo al de la elección, a sus integrantes y al consejero electoral que la presidirá.
4. Todas las comisiones se integrarán con un máximo de tres consejeros; podrán participar en ellas, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, así como representantes de los partidos políticos, salvo la del Servicio Profesional Electoral.

5. Las comisiones permanentes contarán con un secretario técnico que será designado por su presidente de entre el personal de apoyo adscrito a su oficina. El titular de la Dirección Ejecutiva correspondiente asistirá a las sesiones de la comisión sólo con derecho de voz.
6. En todos los asuntos que les encomienden, las comisiones deberán presentar un informe, dictamen o proyecto de resolución, según el caso, dentro del plazo que determine este Código o haya sido fijado por el CG.
7. El Secretario del CG colaborará con las comisiones para el cumplimiento de las tareas que se le hayan encomendado.
8. El CG, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del Instituto, podrá crear comités técnicos especiales para actividades o programas específicos, en que requiera el auxilio o asesoría técnica-científica de especialistas en las materias en que así lo estime conveniente.¹⁶⁶

Se fusionan las comisiones permanentes de consejeros electorales relativas a la organización electoral y, la de capacitación y educación cívica, cuando hay proceso electoral federal. El argumento es asegurar la plena coordinación de ambas actividades y una mejor vigilancia y supervisión de las mismas, que son las de mayor relevancia dentro de los procesos electorales. Esta fusión se establece solamente a nivel de comisiones, no de direcciones ejecutivas.

En lo que hace a los órganos desconcentrados del Instituto, juntas y consejos, las adecuaciones van orientadas para la congruencia del cuerpo normativo y su aplicación. Al respecto, conviene destacar el papel auxiliar que los órganos desconcentrados tienen en materia de radio y televisión en el ámbito local.

Entre la propuesta de convertir al IFE en autoridad nacional en materia electoral o mantener la división actual de competencias entre los ámbitos y autoridades federal y locales, se optó por un esquema de cooperación interinstitucional que preserven la soberanía interior de los estados. Esta reforma constitucional establece el convenio para la organización de elecciones locales: “El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas

¹⁶⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México. Instituto Federal Electoral. 2008. Artículo 116.

que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.”

Este punto específica que a solicitud expresa de una autoridad administrativa electoral de ámbito local, la Junta General Ejecutiva realice los estudios y propuestas que deriven en convenios para que el IFE asuma la organización y desarrollo, solamente en aspectos y tareas ejecutivas, es decir de operación, de procesos electorales locales, lo anterior para no trasgredir a los principios del federalismo mexicano.¹⁶⁷

Con estos ajustes normativos, se elimina el problema de que los consejeros en la dinámica de trabajo, invadan la estructura ejecutiva, obstaculizando la operación óptima de la administración de los procesos electorales; y, se refuerza la facultad de supervisión y coordinación en el desarrollo de las actividades.

5.4. Integración de nuevas áreas administrativas

El órgano público constitucionalmente autónomo debe sujetarse a un sistema de controles, para garantizar el principio de división de poderes, de pesos y contrapesos; además de abonar a las relaciones de coordinación entre los órganos previstos en la Constitución Política. Uno de los controles son las responsabilidades presupuestarias, donde la cuenta debe ser revisada por la Auditoría Superior de la Federación. En su ordenamiento jurídico interno, también debe preverse el sistema de responsabilidades administrativas, con el fin de que el sujeto obligado rinda cuentas no sólo a las cuestiones financieras, sino también por el ejercicio de la función.

De lo anterior, se puede desprender que un órgano público constitucionalmente autónomo que adquiere capacidad de decisión para cumplir su mandato

¹⁶⁷ Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 14 de enero de 2008.

constitucional; necesita de mecanismos de transparencia que le den legitimidad para brindar confianza y credibilidad; así como, una cabal rendición de cuentas que sustente la capacidad de maniobra y actuación política a favor de la democracia y gobernabilidad del país. Gozar tanto de autonomía política y administrativa para desarrollar sus fines.

La reforma electoral de 2007, incluye un aspecto que traza relevancia en la estructura y funcionamiento interno del Instituto Federal Electoral, se incorporan dos áreas importantes: la Contraloría General y la Unidad de Fiscalización. La primera se centra en fincar responsabilidades a todos los servidores del Instituto, lo cual favorece el avance de la normatividad para permitir la efectiva y oportuna rendición de cuentas de los organismos autónomos del Estado mexicano; la segunda, se encarga de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, que como actores políticos del propio Estado, deben cumplir y ejercer funciones de regulación en el ejercicio de la responsabilidad pública.

En este sentido, se da respuesta a una de las preocupaciones principales del destino de los recursos públicos para la democracia electoral, traducida en fortalecer al árbitro electoral a través de la inclusión de mecanismos de la responsabilidad pública tanto de las autoridades del IFE, como de los partidos políticos, en esta lógica se ubican las dos unidades administrativas adscritas al Instituto.

5.4.1. Contraloría General

El antecedente inmediato, se traslada al 16 de diciembre de 1997, fecha en que se formaliza la existencia de la Unidad Técnica de la Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral y, se creó la Comisión del Consejo General que daría seguimiento a las actividades de dicha Unidad. El 21 de octubre de 2002, se emitió un Acuerdo por el que se reformó el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, el cual modificó las atribuciones de la Contraloría Interna con la finalidad de conferirle las

facultades derivadas de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002.

Con la reforma electoral de 2007, dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) se formula el Título Segundo dentro del nuevo Libro Séptimo, mediante el cual se fortalece el régimen disciplinario interno aplicable a los servidores públicos del Instituto, creándose la Contraloría General encargada de aplicarlo.

Es dotada de autonomía técnica y de gestión, es la encargada de la fiscalización y vigilancia de los ingresos y egresos del IFE (no de los partidos políticos), cuyo titular es nombrado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, a propuesta de las instituciones públicas de educación superior. Durará en el cargo seis años y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantiene la coordinación técnica necesaria con la entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Anteriormente, como ya se mencionó arriba, la normatividad legal otorgaba esa función a una Comisión de consejeros electorales del Consejo General del IFE, lo que ocasionó distorsiones innecesarias en el trato entre estos servidores públicos y los representantes de los partidos políticos en el propio Consejo, además de continuas fallas en el ejercicio de tal facultad por la Comisión integrada por los consejeros electorales. En este sentido, se eleva a rango constitucional la existencia y facultades de la otrora Contraloría Interna del IFE a la actual Contraloría General, teniendo el propósito de perfeccionar los mecanismos de vigilancia internos que aseguren la debida aplicación y el uso de los cuantiosos recursos que la sociedad destina a la función electoral.

Este régimen disciplinario sería aplicable a los servidores públicos del Instituto, el consejero presidente, los consejeros electorales del Consejo General y de los consejos locales y distritales, el secretario ejecutivo, el contralor general, los

directores ejecutivos, el director general de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, los jefes de unidades administrativas, los vocales ejecutivos de los órganos desconcentrados, los funcionarios y empleados; es decir, al personal técnico administrativo o del Servicio Profesional Electoral correspondiente a los niveles básicos de la estructura administrativo, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Instituto, quienes serán responsable por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.¹⁶⁸

Serían causas de responsabilidad para los servidores públicos del Instituto, realizar conductas que atenten contra la independencia de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; involucrarse indebidamente en cuestiones que competan a otros órganos del propio Instituto; tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones que deban realizar; conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; no informar al Consejo General todo acto tendiente a vulnerar la independencia de la función electoral; no preservar los principios que rigen el funcionamiento del Instituto en el desempeño de sus labores; emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento; dejar de desempeñar las funciones o las labores que tengan a su cargo.¹⁶⁹

La Contraloría General se abstendrá de intervenir o interferir, en forma alguna, en el ejercicio de las facultades y atribuciones de naturaleza electoral que la Constitución y el Cofipe confieren a los funcionarios del IFE. Por lo que el Consejero presidente, el Secretario Ejecutivo y los Consejeros Electorales del Consejo General, no podrán ser sancionados por la Contraloría General con motivo de la forma en como actúen, o en su caso voten, en ejercicio de sus facultades y atribuciones de naturaleza electoral. En su caso, el procedimiento y sanciones aplicables a los antes referidos servidores

¹⁶⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México. IFE. 2008, artículo 379 del. p. 285.

¹⁶⁹ *Ibid*, artículo 380,p. 286.

públicos, por infracciones administrativas graves, quedará sujeto a lo dispuesto por el Título cuarto de la Constitución, “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”.

Entonces, se determina que las sanciones graves que la Contraloría General pretenda imponer a los directores ejecutivos del Instituto, deban ser conocidas y aprobadas por el Consejo General. De esta manera, el argumento de estas modificaciones, es que el sistema de pesos y contrapesos se complementa con la facultad que se otorga al Consejo General para sancionar al Contralor General por la realización de conductas contrarias a la Constitución o al propio Cofipe, incluyendo la posibilidad de solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de dicho funcionario, previo cumplimiento de las formalidades que la propia ley determina.¹⁷⁰

Estas marcaciones legales, pueden ser limitativas en el cometido y misión del Contralor, en vigilar el destino eficaz y transparente de los recursos públicos que se destinan a la función electoral. *No obstante, en el cumplimiento de sus atribuciones, se estipulan las sanciones aplicables a las faltas contempladas y a las cometidas en contravención del artículo 8 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que consisten en a) apercibimiento privado o público; b) amonestación privada o pública; c) sanción económica; suspensión; d) destitución del puesto; e, inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En suma, la Contraloría General órgano de control interno del Instituto Federal Electoral, que tiene a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del mismo Instituto representa un avance en la transparencia de los recursos, ya que es un referente inmediato para la confianza y aceptación de la misma autoridad electoral; la

¹⁷⁰ Iniciativa con Proyecto de Decreto que contiene el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y abroga el hasta ahora vigente, *Op. Cit.*

* Al respecto se cita el debate de los 348 millones de pesos de “ahorros” del presupuesto del IFE del 2010; destinados al Fondo de Modernización Inmobiliaria. Los consejeros decidieron guardarlos para comprar locales que renta el Instituto; el contralor interno, Gregorio Guerrero Pozas, discrepa y propone una interpretación de la ley que exigiría la devolución de los recursos. La polémica ha ocupado la atención de medios y editorialistas. Unos hablan del “cochinito del IFE” otros justifican retener los fondos dentro del Instituto.

opacidad por el contrario perjudica seriamente la credibilidad y capacidad de convertir las elecciones en la cima de una administración electoral exitosa.

5.4.2. Unidad de Fiscalización

Es en la reforma de 1993 cuando se sientan las primeras bases para otorgar a la autoridad electoral facultades de fiscalización de los recursos de fiscalización de los recursos que empleaban los partidos políticos. Se estableció una tipología del financiamiento que distinguía modalidades por la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros; y de aquellas que expresamente se prohíben de los poderes públicos, de entidades extranjeras, de ministros de culto, de empresas mercantiles, entre otras. Se ordenó la presentación anual de un informe financiero al IFE que podría en su caso ser sancionado por el Tribunal Electoral.¹⁷¹

La reforma de 1996 obligó a los partidos políticos a constituir un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña; tendría a su cargo la presentación de los informes de sus gastos. Con el fin de revisar los informes y ejercer la vigilancia de los recursos se creó la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, con facultades para solicitar información necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en dichos informes.

Sin embargo, se tuvo la experiencia con motivo de las elecciones de 2000 donde se suscitaron hechos contrarios a la equidad en la competencia electoral, expresamente violaban las normas que regulaban el financiamiento de los partidos políticos. Estuvieron involucrados los dos partidos políticos que habían obtenido mayor votación en esas elecciones. Ambos partidos por separado se vieron inmiscuidos en hechos diferentes, violatorios, sobre todo, de las normas que establecían cuáles eran las fuentes legítimas de financiamiento y cuáles estaban prohibidas (tales son los casos de los Amigos de Fox y el Pemexgate). El IFE se veía enfrentado a conocer

¹⁷¹ Ricardo Becerra, Pedro Salzar y José Woldenberg, *La Mecánica del cambio político en México*. Op Cit. pp. 295-298.

de denuncias sin precedente en la materia, principalmente por su magnitud. Con la normatividad existente en la materia, puso en práctica los recursos intentando aplicarlos, pero se encontró con la falta de colaboración para avanzar en sus investigaciones.¹⁷²

Asimismo, las elecciones de 2003 y 2006, transcurrieron sin que se realizaran ajustes para reforzar esta problemática de fiscalización de los partidos políticos. En este sentido, la reforma electoral de 2007, enfrenta esta intervención del dinero en las campañas electorales e incluye también el tema de las precampañas; y la fiscalización como punto fundamental de brindar transparencia y equidad en la competencia electoral. De esta manera, se introduce la Unidad de Fiscalización como un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión administrativa, cuyo titular es designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente; que se encarga de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales. En el cumplimiento de sus atribuciones esta Unidad no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.¹⁷³

Esta nueva unidad suprime a la figura de la Comisión de Fiscalización de los recursos partidistas, la cual se integraba por consejeros electorales. Con ello se reduce de manera importante la presión política a la que se estaban sometidos los consejeros electorales.

Dentro de las facultades están las de carácter reglamentario; emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos; de fiscalización; de vigilancia, vigilar que los recursos de los partidos políticos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades que señala el Cofipe; recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos

¹⁷² Marco Antonio Baños Martínez, "El IFE: la palanca del cambio político en México" en: *Instituto Federal Electoral 20 años*. México. IFE. 2010. p. 258.

¹⁷³ Minuta. Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Senadores, LXI legislatura. 12 de septiembre de 2007.

de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así como de los demás informes de ingresos y gastos establecidos; de orientación y consulta, proporciona a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en la ley; ordenar la práctica de auditorías; las de liquidación de partidos políticos, es responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro. En procedimientos administrativos sancionadores, recibir e instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan. De coordinación y apoyo a otras autoridades fiscalizadoras: celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del Consejo General y prestar y recibir los apoyos establecidos en dichos convenios de coordinación.¹⁷⁴

La vigilancia, supervisión y verificación de las finanzas de los partidos políticos en el cumplimiento de sus funciones, depositados en un órgano especializado interno, como es la Unidad de Fiscalización, es de gran significado, en el uso y aplicación de los recursos presupuestales asignados a los partidos políticos, donde la fiscalización es un mecanismo de control de connotación amplia.

En resumen, la introducción de ambas unidades administrativas a la estructura orgánica, representan ajustes a la norma para fortalecer la función electoral, contribuyendo a retomar la ruta del cambio institucional propiciado con el diseño institucional de los noventas que crea al Instituto Federal Electoral, que como organismo público constitucionalmente autónomo, se le adjudican dos tipos de controles para el ejercicio de la administración de los procesos electorales en el terreno de la transparencia y rendición de cuentas, tanto para los servidores públicos de dicho Instituto, como para los partidos políticos: arbitro electoral y competidores respectivamente.

¹⁷⁴ Artículo 81 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Op. Cit.* p. 65.

5.5. El IFE: autoridad de la administración del tiempo del Estado en radio y televisión

El otorgamiento al Instituto Federal Electoral la administración de los tiempos del Estado, parte del argumento de que la nueva realidad está marcada por la creciente influencia social de la radio y la televisión, que han generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, consciente o no, de patrones de propaganda política y electoral, ajenos a esta industria, provocando el riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, lo que tal situación derivarían en un *poder fáctico* contrario al orden democrático constitucional.

El acceso de los partidos políticos y sus candidatos a los medios de comunicación electrónicos –radio y televisión-, se remonta a 1973, donde la norma electoral contempló un esquema de acceso de partidos a la radio y la televisión, el cual se limitaba sólo a los periodos de las campañas electorales; en 1977, se extiende esta prerrogativa a través de transmisiones que estaría coordinado por la Comisión Federal Electoral, en tanto la producción técnica sería responsabilidad de la otrora Comisión de Radiodifusión, órgano creado para dicho propósito, dependiente de la Secretaría de Gobernación, en el que estarían representados los partidos políticos. Desde entonces se establecía el uso del tiempo que por ley le correspondía al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada uno de los partidos políticos dispondría de una parte de dicho tiempo “en forma equitativa y mensual”. El Código Federal de 1986, solo incluyó los llamados programas especiales de los partidos políticos. Por lo que hace a la reforma electoral de 1989-1990 mantuvo el esquema determinado en 1977.¹⁷⁵

La reforma electoral de 1993 modifica preceptos relacionados con la adquisición comercial de tiempos y con el comportamiento editorial de los medios de

¹⁷⁵ Marco Antonio Baños Martínez, “El IFE: la palanca del cambio político en México”, en Op Cit. pp. 260-261

comunicación frente a las campañas, los candidatos y los partidos, normas que prefiguraban un arbitraje del IFE orientado a preservar la equidad en el proceso electoral, sin tener carácter coactivo. La primera norma señala, que era derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, sin que se dispusieran los mecanismos para detectar violaciones a este precepto, ni procedimientos para sancionarlas. La segunda, estipulaba diseñar un procedimiento de reparto y asignación de tiempos para la adquisición comercial por parte de los partidos políticos, pretendiendo evitar un trato inequitativo de los medios a los candidatos y partidos en lo relativo a la disponibilidad de horarios, indicaba que las tarifas no serían superiores a las de la publicidad comercial, buscando evitar un trato diferenciado. Se subraya que un defecto fundamental de este esquema, no detectaba si un partido político o un candidato que estuviera comprando tiempos por fuera de los que se hubiera asignado. Este aspecto se puso como punto nodal llamando la atención de los actores políticos, ya que la adquisición indiscriminada de tiempos para influir en las preferencias electorales amenazaba para convertir el dinero en factor determinante en los comicios electorales.¹⁷⁶

La reforma electoral de 1996 estableció las condiciones de la competencia electoral experimentó un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia, a través del financiamiento público a los partidos y sus campañas político-electorales, cuyo punto de partida era la disposición constitucional que determinaba la obligación del financiamiento público sobre el privado. Una de las modificaciones reforzó sustancialmente el acceso de los partidos a la radio y televisión con cargo de tiempos al Estado; otra con cargo al erario, y la tercera orientada a incrementar la difusión de los mensajes.

Sin embargo, la experiencia demostró que en los últimos años se dibujó una creciente tendencia a que los partidos políticos destinaran proporciones cada vez mayores de los recursos públicos que recibían del Estado a la compra de tiempo en

¹⁷⁶ *Ibid.* p. 262.

radio y televisión; llegando al grado extremo de que en las campañas de 2006, - según datos del IFE- los partidos destinaron, en promedio, más del 60 por ciento de sus egresos de campaña a la compra de tiempo en televisión y radio. Aunado a lo anterior, está la proliferación de mensajes negativos difundidos de manera excesiva en esos medios de comunicación que perjudicó de manera significativa la contienda electoral generando un ambiente negativo, sin control en el uso de los mensajes en radio y televisión.

En este sentido la reforma de 2007 en la materia, establece un novedoso modelo de comunicación política entre los partidos y la sociedad, con bases diferentes, con propósitos distintos, de tal manera que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional.

Establece que el Instituto Federal Electoral es ahora la única autoridad responsable de administrar los tiempos del Estado en radio y televisión destinados a la propaganda de los partidos políticos y a la difusión de campañas institucionales de las autoridades electorales.

Este nuevo modelo se incluye en el texto constitucional, artículo 41, fracción III:

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales....

Este precepto especifica los ordenamientos para administrar los tiempos, además prohíbe a los partidos políticos adquirir tiempo en los medios de comunicación, bajo cualquier modalidad en radio y televisión. Ahora el acceso es permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión, y se realiza exclusivamente a través del tiempo de que el Estado disponga en dichos medios, que es asignado al Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines, así como la determinación

precisa del tiempo en estos medios electrónicos. Se trata entonces, de un cambio de uso del tiempo de que ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por los concesionarios de esos medios de comunicación.

Por lo que respecta al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 105, párrafo 1 se indican las funciones sustantivas del IFE:

- I. Son fines del Instituto:
 - a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
 - b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
 - 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;
 - g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y
 - h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

Esta última función que se le agrega a las funciones sustantivas del Instituto, le otorga un gran significado, ya que el mecanismo de acceso a los medios de comunicación se establece como innovador en todos los sentidos, representa un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atiende las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público, con el fin de impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto y durante las campañas electorales como en periodos no electorales.¹⁷⁷

Para llevar a cabo este modelo de comunicación, se dispuso de una compleja y detallada administración de los tiempos que entre otras dispone que:

¹⁷⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, de Radio Televisión y Cinematografía; y de Estudios legislativos que contiene el *Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral*. Senado de la República. 11 de septiembre de 2007.

- 1.- durante los procesos electorales federales y locales, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de de la jornada electoral, el IFE administrará 48 minutos diarios del tiempo del Estado que serían distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada canal de TV y estación de radio del país, dentro del horario comprendido entre las seis y las 24 horas; en el caso de las elecciones locales, la disposición se aplica para los canales y estaciones de cobertura en la entidad federativa que corresponda.
- 2.- Los 48 minutos se distribuyen conforme a distintas fórmulas y procedimientos entre los partidos políticos y las autoridades electorales federales y/o locales; en periodos de precampañas, campañas electorales, procesos electorales coincidentes con el federal, procesos electorales no coincidentes con el federal, el periodo fuera de precampañas y campañas electorales (periodo ordinario).
- 3.- Los porcentajes que se distribuyen entre los partidos políticos, se estipulan conforme a la fórmula que indica repartir el 70% de manera proporcional a la fuerza electoral de cada partido, y el 30% en forma igualitaria, disponiéndose que los partidos sin representación en el Congreso de la Unión sólo disfrutarán de la porción igualitaria, se señala algunas variantes en el caso de coaliciones.
- 4.- Se eliminó la Comisión de Radiodifusión y se instituye el Comité de Radio y Televisión, donde los partidos políticos tendrán voz pero no voto, y los integrantes de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos forman parte del mismo, quienes tienen derecho a voto.
- 5.- Se dispondría de los medio necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que se aprobasen en el Comité.
- 6.- Lo concesionarios y permisionarios de la radio y televisión no podrían alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por dicho Comité, se dispone de sanción en caso de violación.
- 7.- Se estipula, también que el IFE garantizaría a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; atendería las quejas y denuncias por la violación a las normas que son aplicables para tal efecto y, en su caso determinaría las sanciones.

8.- Para las elecciones de Presidente de la República, el IFE organizaría dos debates, uno en la primera semana de mayo y otro en la segunda semana de julio.

Las nuevas reglas obligan a los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas, y se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles.

De la misma forma, se prohíbe a terceros contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los que se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular; además, se establece una disposición expresa para impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero.

En el ejercicio de estas nuevas atribuciones, se le asignan facultades para aplicar las sanciones a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, a través de los regímenes sancionadores el electoral y disciplinario interno, para ello se adiciona el libro séptimo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así, para la atención de quejas o denuncias que se presenten ante el IFE, se establecen dos procedimientos para la investigación, resolución y sanción de irregularidades. Se prevé un procedimiento sancionador ordinario, para la investigación de conductas violatorias. De igual forma se crea un procedimiento especial sancionador especial para la investigación de conductas ocurridas durante el proceso electoral y que resulten violatorias de las disposiciones relativas al uso de los medios de comunicación social, a la difusión de propaganda por parte de los servidores públicos, a las normas que regulan la propaganda política o electoral de

los partidos políticos, o por incurrir en actos anticipados de precampaña o campaña.¹⁷⁸

Bajo estas nuevas reglas de juego, que se mencionaron de manera general, se refuerza a la vez en dos sentidos: como árbitro de las contiendas, así como depositario de la administración de los tiempos del Estado, adquiere mayores tareas para la función electoral, que siguiendo el hilo conductor de este trabajo, -esta novedosa atribución que le otorga la Constitución: la administración de los tiempos del Estado, que regula el acceso a los medios de comunicación electrónica, siendo el medio con mayor impacto en las democracias contemporáneas para la competición electoral- transforma de manera trascendental al órgano electoral, a través del cambio institucional que se orienta a fortalecer de manera fundamental al IFE como autoridad en la materia que lleva acabo la administración pública electoral.

5.6. Elecciones de 2009

Bajo las nuevas reglas de juego que arrojó la reforma electoral de 2007, se llevaron a cabo las elecciones intermedias de 2009, que pusieron de manifiesto que estas medidas fueron ingredientes que le dieron vitalidad a la institucionalidad en la administración y gestión de los asuntos electorales. Estos comicios se desarrollaron de manera pacífica, sin contratiempo alguno; arrojando los siguientes resultados:

El Partido Acción Nacional obtuvo 9, 679, 435 votos, (28.01%); el Partido Revolucionario Institucional obtuvo 12, 702, 481 votos, (36.75%); el Partido de la Revolución Democrática 4, 217, 985 votos (12.20%); el Partido Verde Ecologista de México con 2, 234, 497 votos (6.52%); el Partido del Trabajo con 1, 234, 497 votos (3.57%); Convergencia con 822, 001 (2.38%); Nueva Alianza con 1, 181, 850 (3.42%); Partido Social Demócrata con 357, 003 (1.03%); las coaliciones: Primero-México: 126, 879 (0.37%); Salvemos México con 59, 351 (0.17%). Con una participación de 44.61 %, de una lista nominal de 77, 470, 785 electores, y con un total de votación de 34, 560, 344.

¹⁷⁸ *Administración del Tiempo del Estado en Radio y Televisión para fines electorales*. Documento de difusión con fines informativos. México. IFE. 2008. Reglamento de Acceso a Radio y Televisión del IFE.

El Instituto Federal Electoral con su nuevo andamiaje institucional que lo reviste, puso a prueba su capacidad para desempeñar su papel de árbitro en la contienda, con las significativas atribuciones y facultades que se le otorgaron, a fin de superar las limitaciones que prevalecieron anteriormente y que había enfrentado en procesos electorales federales pasados.

Un estudio del CIDE hecho a finales de 2009, muestra que la tendencia sobre la confianza en las instituciones electorales subió ligeramente, se tiene que 7 de cada 10 entrevistados expresó *mucha/regular* confianza en el IFE (27% + 47% = 74%).

Un 74 % representa un avance, en comparación con datos de una encuesta¹⁷⁹ realizada en marzo de 2007 que era del 55% y, en agosto de 2008 se situaba en 43%, durante este tiempo perdió 12 puntos, y que después de las elecciones de 2009 la diferencia de un año a otro es de 31 puntos porcentuales. Asimismo, este estudio del CIDE destaca que las personas con alta información política tienden a expresar mayor confianza en las instituciones electorales. Por el contrario, los más jóvenes (18 – 25 años) registran ligeramente menor confianza en el Instituto. Sobre la evaluación del IFE, se percibe oportuna la difusión de los resultados y se expresa confianza los mismos. Esto es, 70% de la población considera que el anuncio de los resultados de la elección fue *oportuno* (70%) y la gran mayoría *confía* en dichos resultados (67%). En este tema destaca que el grupo de entrevistados con menor edad (18-25 años) y con menor nivel de información política creen en mayor medida que el IFE fue *poco/nada* oportuno (25% y 26%, respectivamente). Igualmente, entre los más jóvenes se expresa un poco más de desconfianza: 36% confía *poco/nada* en los resultados dados a conocer por el IFE. La calificación promedio sobre el desempeño del IFE se establece en 7.6 (la moda es 8).¹⁸⁰

¹⁷⁹ Encuesta nacional de Grupo reforma realizada de cara a cara el 16 y 17 de agosto a mil 515 adultos en las 32 entidades federativas del país, México, publicada en el periódico de circulación el 27 de agosto de 2008.

¹⁸⁰ Centro de Investigación y Docencia Económicas y Comparative Study of Electoral Systems, *Estudio Nacional Electoral*, México, CIDE-IFE, 2009.

5.7. Corolario de la transformación institucional del órgano electoral

A manera de recapitular y a la luz del neoinstitucionalismo, que argumenta que las instituciones son pautas o normas de conducta en una sociedad, y son un elemento fundamental dentro de la misma, ya que ejercen un efecto directo e indirecto en el comportamiento de los individuos presentes en el sistema sociopolítico; en el presente trabajo se explicó a través de la descripción y análisis de los acontecimientos sociopolíticos, el efecto que produjeron para modificar el entramado electoral, propiciando el cambio institucional que impacta en la composición y estructura del órgano electoral, instituido como árbitro en las contiendas del poder público.

De este modo, el estudio del órgano electoral, muestra que la administración pública tiene su desarrollo en la propia historia y, que bajo los parámetros del cambio institucional, aporta nuevos elementos de análisis en cuanto a su papel polifacético que ha desempeñado durante más de dos siglos de su existencia como ciencia, que se mantiene como la actividad del Estado y la sociedad.

Se toma el cambio institucional, concepto del neoinstitucionalismo político, -no ahondando como marco teórico ni como cuerpo de estudio de este trabajo-, para rescatar la línea de pensamiento de Douglas North, donde dice que conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico; lo que explica la evolución de la administración pública como objeto histórico, producto de un conjunto de circunstancias que afectan su desempeño y su desarrollo. Un objeto dinámico que permanece en continuo cambio institucional para dirigir el rumbo de sus principales transformaciones.¹⁸¹

Aunque Peters sostiene la idea de que no existe como estudio del objeto de la Administración Pública el Nuevo Institucionalismo, como corriente predominante y

¹⁸¹ José Juan Sánchez González, *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana, en Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, Núm. 1, 2009, pp. 67-105. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México. 2009. p.84

sobresaliente en el campo de estudio en la actualidad. Ello no significa que como orientación de estudio e investigación este en la agenda de la Administración Pública, y exista de manera circunstancial en la diversidad de la disciplina.¹⁸²

Entonces se puede plantear que el análisis del tránsito de las reformas electorales a través del cambio institucional que va transformando al órgano electoral, se ubica en el estudio de la administración pública moderna y contemporánea; la evolución de la esfera estatal ha estado inmersa en múltiples atribuciones que configuran su papel como protagonista de la función electoral, que no siempre ha caminado en la ruta democrática; pero que en esta misma transformación institucional el órgano electoral configurado como organismo público constitucionalmente autónomo: IFE, se sitúa en un espacio público clave en el proceso de democratización que vive el país.

En esta plataforma, se puede decir que dicha transformación institucional del IFE se sustenta en la operación y ejecución de los procedimientos que se llevan a cabo en la administración de los procesos electorales; y, es precisamente en esa aplicación de la norma donde se vislumbra la eficacia o deficiencia de esas nuevas reglas de juego a través de la interacción de los actores involucrados entre la institución y la organización, que van determinando la orientación del cambio institucional; que según se observa continuarán paulatinamente los ajustes en el marco de un muy dibujado pluralismo político buscando la corresponsabilidad de gobernar.

En esta interacción que producen las reglas de juego entre actores y organización, se sustenta el cambio institucional y, que desde la perspectiva neoinstitucional el objetivo de los estudios políticos no es analizar el enfrentamiento, sino analizar los mecanismos de formación de consensos y la creación de metas colectivas en la sociedad. Consecuentemente la unidad de análisis no es el individuo ni sus preferencias sino el conjunto de reglas, normas, tradiciones. Es a través del arribo de consensos y pactos donde se va tejiendo el entramado institucional; esta doctrina

¹⁸² José Juan Sánchez González. ¿Existe como estudio del objeto de la administración pública el nuevo institucionalismo?. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. p.9

dota de herramientas sustantivas para interpretar y analizar a las organizaciones en coyunturas de cambio con estabilidad y a partir de la reestructuración de las arenas de poder y negociación.¹⁸³

En México, el diseño del andamiaje institucional en materia electoral ha sido gradual y se caracteriza por etapas, las cuales obedecen a contextos específicos. Tal como March y Olsen, lo señalan que “los procesos agregativos consisten en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunos de sus preferencias a cambio de satisfacer otras necesidades (...) los procesos integrativos son aquellos en los que los ciudadanos participan en una dinámica de preferencias compartidas por todos”. De este modo, el cambio institucional complementado con el análisis de las transformaciones en la estructura jurídica y funcional, se manifiesta a partir de ambos procesos mencionados: el primero de orden agregativo, y el segundo de orden integrativo.¹⁸⁴

En este sentido, las reglas electorales que impactan en la transformación del órgano electoral han incidido de manera directa en el cambio institucional, llegando con un nuevo órgano electoral que estableció al gobierno de la alternancia, que en esta modalidad de organismo público autónomo, ha tenido serios descalabros y amenazas en la capacidad de llevar a cabo la administración de los asuntos electorales acorde a los nuevos tiempos: mayor pluralismo político; mayor competencia electoral; una creciente fortaleza de la opinión pública; conducta de un electorado que ha demostrado no resolver de modo definitivo el saldo de la lucha por el poder público, ya que no otorga mayoría absoluta a favor de alguno de los partidos políticos contendientes, tendencia de los últimos años, que ha instaurado de facto el denominado “gobierno dividido”, poniendo como reto la construcción de coaliciones y alianzas estables para gobernar.

¹⁸³ *Ibid*, p.5.

¹⁸⁴ *Ibid*. p. 7

Finalmente, la nueva etapa del reformismo electoral que inicia en el 2007-2008, pone a prueba no solo la eficacia operativa en la administración de los procesos electorales, sino la necesidad de la convivencia civilizada en la correlación de fuerzas que luchan por el poder público. Asimismo, pone en el filo de la navaja a los poderes fácticos que se ven afectados por medidas que modifican no sólo las prácticas que les beneficiaban directamente, sino su intervención en la lucha por el poder político. Por ello, la única vía es continuar en la revisión de las normas que regulan las prácticas y mecanismos de las elecciones, para seguir orientando el cambio institucional en la ruta del fortalecimiento institucional; esto sin duda genera nuevos y desafiantes retos que enfrentará el Instituto Federal Electoral para adecuarse a las nuevas condiciones que exige el desarrollo, modernización política y administrativa del México de hoy.

Ello invita a continuar y profundizar en el estudio de estos entes públicos autónomos producto de la propia historia de la estructura administrativa gubernamental; y, que como campo interdisciplinario que personifica a la administración pública sugiere importantes perspectivas de análisis del cambio institucional de la misma, bajo el enfoque del Nuevo Institucionalismo.

Reglas electorales que impactan en la transformación del órgano electoral en el marco de la administración pública

Primera Etapa: La centralización de la organización electoral 1946-1986					
Año/ Reforma	Legislación Electoral	Órgano Electoral	Integración	Estructura Orgánica	Cambio Institucional
1946	Ley Electoral	Comisión Federal de Vigilancia Electoral	Dos comisionados el Poder Ejecutivo; Dos comisionados del Poder Legislativo de sus respectivas Cámaras; dos comisionados de partidos nacionales, designados de común acuerdo, o correspondientes a los partidos con mayor fuerza; un secretario que sería notario público.	Organismo colegiado. Con la misma modalidad colegiada en el orden local, distrital y en la jornada electoral, se instalan las mesas directivas de casilla. Sin estructura administrativa.	Se marca la centralización de la organización electoral por el Poder Ejecutivo Federal. Al nuevo órgano central se le asignan atribuciones de consulta, información, se sitúa como la cabeza que supervisaba y controlaba a los órganos locales
1949	Reformas a la Ley de 1946	Mismo	Nombramientos sólo un comisionado del Poder Ejecutivo, que sería el Secretario de Gobernación.	Se estableció la temporalidad de los órganos electorales, integrándose cada tres años	El cambio institucional en este lapso fue la cohesión del poder político a través de la tendencia administrativa centralizada y vertical en los estados de la República.
1951	Reformas a la Ley de 1946	Comisión Federal Electoral	El Secretario de Gobernación, quien presidía este órgano. Dos comisionados del Poder Legislativo de sus respectivas Cámaras, un diputado y un senador. Tres comisionados representantes de los partidos políticos. Un secretario que sería notario público.	Órganos electorales en el orden local, distrital con la modalidad de colegiados y en la jornada electoral, se instalan las mesas directivas de casilla. Sin estructura administrativa.	El cambio institucional se da principalmente para mantener el control en la organización de las elecciones comandado por el binomio PRI-gobierno, con la finalidad de conservar el poder político.
1977	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales	Comisión Federal Electoral; comisiones locales electorales; comités Distritales Electorales y	Un comisionado del Poder Ejecutivo, el Secretario de Gobernación, quien fungiría como Presidente; dos del Poder Legislativo, un	Se detallan de manera puntual, las atribuciones de todos los órganos electorales: el federal, los locales, los distritales, así	El cambio institucional contempla dos aspectos: uno, ha mantener la cohesión de la función electoral, a través del control de las elecciones del Poder

Primera Etapa: La centralización de la organización electoral 1946-1986					
		mesas directivas de casilla	diputado y un senador. Un notario público. Por cada comisionado propietario de los partidos políticos registrados, había un suplente. Los integrantes de la Comisión Federal Electoral tenían derecho a voz y voto. También se contaría con un secretario técnico, que junto con el Director del Registro Nacional de Electores concurrirían a las sesiones sólo con voz.	como las mesas de casilla. Se les otorga el reconocimiento jurídico a los partidos políticos; se crea una figura llamadas asociaciones políticas	Ejecutivo y, dos: a propiciar la apertura política incluyendo la participación de la oposición a través de los partidos políticos como figuras reconocidas legalmente, que les permitirá convertirse en actores para la construcción de las nuevas reglas electorales posteriores, orientando el cambio institucional a democratizar la función pública, a través de la transformación institucional del órgano electoral.
1986	Código Federal Electoral	Comisión Federal Electoral; comisiones locales electorales; comités Distritales Electorales y mesas directivas de casilla	Un comisionado del Poder Ejecutivo Federal, Secretario de Gobernación, presidente. Dos comisionados del Poder Legislativo. Comisionados de los partidos políticos nacionales con registro, de acuerdo al porcentaje de su votación.	Se ordenan y precisan las atribuciones y funciones de los órganos electorales: el federal, los locales, los distritales, y como las mesas de casilla.	Las reglas institucionales impactan en la composición del órgano colegial, ya que se establece un método de inclusión de los partidos políticos, que se basaba según su fuerza electoral, trayendo consigo inequidad en la conformación de las fuerzas políticas y en la toma de decisiones. De 31 miembros con voz y voto, el PRI tenía 16 representantes, con lo cual se hacía de más votos que todos los partidos juntos, la oposición contaba con 12 votos.

Segunda Etapa: La nueva institucionalidad de la función electoral 1989-1996					
Año/ Reforma	Reglas Electorales	Órgano Electoral	Integración	Estructura Orgánica	Cambio Institucional
1989-1990	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)	Instituto Federal Electoral	Consejo General: Un Consejero Presidente: Secretario de Gobernación; Director General (sin voto); Secretario (sin voto); cuatro Consejeros del Poder Legislativo (con voz y voto); seis consejeros magistrados y representantes de los partidos.	Órganos de dirección: Consejo General; consejos locales y distritales; Comisión nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores; comisiones locales y distritales Órganos ejecutivos: Junta General Ejecutiva; juntas locales ejecutivas, juntas distritales ejecutivas.; mesas directivas de casilla.	El cambio institucional se dirige a impactar en la crisis de confianza y credibilidad en las elecciones, para darle certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad a los procesos electorales creando a un órgano especializado con características distintas al que se tenía con la Comisión Federal Electoral. La transformación institucional se sustenta en una nueva forma de organización horizontal, teniendo una enorme estructura administrativa encargada de la administración electoral, que se erige como organismo público constitucionalmente autónomo.
1993	Reformas a la ley: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)	Instituto Federal Electoral	Consejo General	Amplían las atribuciones del Consejo General, sobresale la designación de los directores ejecutivos por el voto de los dos terceras partes de sus miembros, a propuesta del director general. Establece nuevos requisitos para este último cargo. Se constituyó en autoridad electoral para calificar las elecciones de diputados y senadores, sustituyendo al Colegio	El cambio institucional se dirige a tener equilibrio e imparcialidad en las decisiones relevantes del órgano electoral; así como a neutralizar la designación de los funcionarios ejecutivos de la estructura administrativa, contrarrestando la intervención del presidente consejero, depositado en el Secretario de Gobernación.

Segunda Etapa: La nueva institucionalidad de la función electoral 1989-1996					
1994	Reformas constitucionales y legales: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)	Instituto Federal Electoral	Secretario de Gobernación (presidente del Consejo, con voz y voto); Director General; Secretario del Consejo; dos consejeros de la Cámara de Senadores (de la mayoría y de la primera minoría, respectivamente con voz y voto); dos consejeros de la Cámara de diputados (de la mayoría y de la primera minoría, con voz y con voto); seis consejeros ciudadanos (con voz y voto); un representante de cada partido político nacional con registro (PAN, PRI, PRD, PPS, PFCRN, PARM, PDM, PT, PVEM.)	Electoral. Se establece una nueva figura: los consejeros ciudadanos en la composición del Consejo General (6). El órgano máximo de autoridad, continúa dependiendo del Poder Ejecutivo; se suprime la facultad del Presidente de la República de proponer a dichos consejeros y se les atribuye esta responsabilidad al Poder Legislativo. Los consejos estatales y distritales fue homogenizada con respecto a la integración del Consejo General.	El cambio institucional con las modificaciones legales hechas en 1994 adquiere el carácter de órgano ciudadanizado, orientado al perfeccionamiento del entramado institucional instaurando una modalidad administrativa caracterizada en ser más pública y ciudadanizada.
1996	Reformas electorales constitucionales y legales: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)	Instituto Federal Electoral	El Consejo General se integra por ocho consejeros electorales, con sus suplentes y el consejero presidente, designados con el voto de las dos terceras partes de la Cámara de diputados, durando en su encargo 7 años; consejeros del poder legislativo, (cuatro); el Secretario Ejecutivo.; representantes de los partidos políticos(PAN, PRI, PRD, PT,	Se le da plena autonomía e independencia al órgano electoral sin participación del Ejecutivo Federal. Se les dan nuevas atribuciones tanto a la estructura colegial como administrativa. Se fortalece el vínculo entre los órganos de dirección, ejecutivos y técnicos.	El cambio institucional transforma al IFE en organismo público constitucionalmente autónomo e independiente, situándose en el plano democrático bajo las líneas de una institucionalidad en fase de maduración y consolidación. Las nuevas reglas le confieren autonomía plena a la autoridad electoral, traducida como la no intervención del Poder Ejecutivo en la organización de las elecciones, adoptando la modalidad de un organismo público autónomo-independiente. También introduce una nueva figura,

Segunda Etapa: La nueva institucionalidad de la función electoral 1989-1996					
			PVEM, CDE, PSN, PCD, PARM, PAS, PSD)		sustituyendo a la de consejeros ciudadanos, ahora serían consejeros electorales.

Tercera Etapa: Fortalecimiento del árbitro electoral: la reforma electoral de 2007					
Año/ Reforma	Reglas ElectORAles	Órgano ElectORal	Integración	Estructura Orgánica	Cambio Institucional
2007	Reformas electorales constitucionales y legales. Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORAles (COFIPE)	Instituto Federal Electoral	Integración escalonada del Consejo General; regulación de las comisiones. La designación de los consejeros por parte del Poder Legislativo, se estipula en forma escalonada	Nuevas atribuciones: administración de los tiempos del Estado para los promocionales de los partidos políticos, que implanta un nuevo modelo de comunicación política. Se le adicionan nuevas áreas: la Contraloría General y la Unidad de Fiscalización.	El cambio institucional impulsado con las reformas electorales de los noventas, orientado a la democratización de la función pública en el ámbito electoral se vio seriamente afectado por los acontecimientos suscitados en las elecciones federales de 2006, que estuvieron acompañados por una gama de variables que rebasaron el marco regulatorio prevaleciente, por lo que fue necesario realizar nuevos y novedosos ajustes a las normas electorales, estableciendo reglas de juego que de manera importante impactan en la transformación institucional del órgano electoral, que tienen como propósito fortalecer al mismo, así como recuperar la confianza en ese organismo. Las nuevas reglas pretenden cubrir los vacíos legales que involucraban a agentes externos que incidían en la competencia electoral –en cuanto a la equidad, transparencia y certeza entre los competidores a ocupar puestos de elección popular.-

Conclusión:

1. La transformación institucional y operativa del órgano electoral se inserta en el estudio de la administración pública, que va unida a la propia transición política que ha marcado a un México más complejo, diverso y plural, donde se van dibujando novedosos horizontes teniendo como base una sociedad modernizada y mejor informada. Se trata entonces, de un involucramiento de actores políticos y sociales que abrieron la puerta a un proceso histórico que por su duración en el tiempo ha sido largo y extenso, donde el cambio institucional va sustituyendo, transformando, adicionando y mudando tópicos de relaciones políticas autoritarias y tradicionales, para pasar a otras de carácter democrático y abierto, exigiendo cada vez más órganos públicos administrativos eficaces, transparentes y responsables, acorde con una administración pública contemporánea que enfrenta nuevos desafíos.

2. En concordancia con el neoinstitucionalismo en cuanto a su concepto de cambio institucional, como se ha visto, la institucionalidad electoral ha recorrido tres etapas importantes del reformismo electoral: la primera que va de 1946-1986; la segunda que abarca de 1989-1996; y la tercera que comienza en 2007; en éstas fases se demuestra que el cambio institucional como North señala ha sido de modo incremental y no discontinuo, porque si bien cada etapa ha estado inmersa en contextos específicos de conflictividad, han permitido nuevas negociaciones y compromisos entre los actores involucrados que van ajustando las normas (limitaciones formales) en un tiempo indeterminado, para adaptarlas a las prácticas, inercias, actitudes (limitaciones informales) que se han adherido según el desarrollo que tienen los agentes entre la organización y la institución.

3. El cambio institucional en materia electoral se ha generado en contextos de crisis de confianza y credibilidad en las elecciones que obliga a la realización de arreglos, pactos, acuerdos entre los actores políticos con la finalidad de definir reglas y normas puntuales, en donde se insertan a una serie de avatares que no han conducido necesariamente a la dirección meramente democrática, ya que en la

defensa y búsqueda de intereses particulares se ha afectado el recorrido hacia la consolidación de la democracia. Por lo que se afirma, que este proceso de aprendizaje no ha sido fácil, ha enfrentado un grado de complejidad significativa y situaciones diversas que amenazan el orden político y las instituciones administrativas públicas.

4. En la primera etapa de 1946 a 1986, la orientación del cambio institucional se encaminó a la legitimación que matizara la hegemonía priísta, sin que las reformas de 1977 y 1986 propiciaran un nuevo modelo electoral, ya que reforzó y se mantuvo la centralidad de la función electoral dependiente del Poder Ejecutivo Federal y del partido político en el poder; aunque se modificó la integración de la Comisión Federal Electoral donde adquirió pluralidad política.

5. En la segunda etapa el cambio institucional se dirige a asentar una nueva institucionalidad de la función electoral acorde al surgimiento de las demandas sociales y políticas a favor de la democratización de México. Las reformas de la década de los noventa buscaron un nuevo modelo de organización que interactuara con la institución diseñada, donde el amalgamamiento de ambas se orienta a recuperar la confianza en los resultados electorales, así como la credibilidad de la ciudadanía a través de la transformación paulatina del órgano electoral en un novedoso árbitro electoral.

6. Siguiendo la afirmación anterior, se observa que el Instituto Federal Electoral en su nacimiento adopta la modalidad de un organismo descentralizado en 1990, teniendo la innovación de vincular las áreas de dirección con las de operación; se establece una estructura orgánica funcional y coordinada. Sin embargo, las reformas de 1989 y 1990, no satisfacen las expectativas de los actores políticos y de la sociedad mexicana, por lo que impulsaron otras modificaciones, que entre otros cambios impactaron en la estructura organizacional, todos con la finalidad de dar confianza y certidumbre en los procesos electorales.

7. En esta lógica se tiene que las reformas hechas en 1994 introdujeron un nuevo componente: la ciudadanización del órgano electoral a través de la inclusión de la figura de los *consejeros ciudadanos*, sustituyendo a los consejeros magistrados, y permite al Congreso la remoción de estos últimos, ya que se le otorga la facultad a las fracciones parlamentarias la responsabilidad de proponer candidatos. Los consejeros ciudadanos, si bien no dieron fruto a una verdadera ciudadanización si le trajo cierta vitalidad al árbitro electoral, porque se trataba de personalidades reconocidas en el ámbito académico o mediático, con amplia trayectoria profesional; asimismo, se le otorgaron mayores facultades para la toma de decisiones que incidió en su actuación institucional.

8. Los cambios legales que produjeron la reforma electoral de 1996, le confieren autonomía plena a la autoridad electoral, traducida como la no intervención del Poder Ejecutivo en la organización de las elecciones, adoptando la modalidad de un organismo público autónomo-independiente. También introduce una nueva figura, sustituyendo a la de consejeros ciudadanos, ahora serían consejeros electorales. Así, la integración del Consejo se componía de un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

9. Estos nuevos arreglos al entramado institucional establecen al Consejo General del Instituto Federal Electoral, como árbitro electoral bajo el control exclusivo de los consejeros de forma independiente, incrementando su autonomía en la toma de decisiones, lo que le dio capacidad de decisión, excluyendo al Poder Ejecutivo; ya que el Secretario de Gobernación no presidiría más el Instituto, ni tampoco se le atribuyó ninguna influencia directa sobre su funcionamiento.

10. En suma, el Instituto Federal Electoral, como organismo público autónomo se define a partir de un diseño organizacional electoral que es construido por las reformas de la década de los noventa del siglo XX; el cambio institucional se

sustenta en negociaciones y compromisos recurrentes entre los participantes, girando en torno a las siguientes tres variables:

- a) El cumplimiento del mandato constitucional: organización de elecciones libres y limpias.
- b) Equidad en la competencia política: participación partidista;
- c) Capacidad del árbitro electoral: autonomía en la toma de decisiones, maniobra administrativa y política a favor de la gobernabilidad y democracia del país.

11. El nuevo diseño institucional que formó al IFE produjo una compleja estructura orgánica y funcional, que abarca todo el territorio nacional con líneas jerárquicas definidas, donde la interacción entre institución y organización define un mosaico de prácticas y valores que impactan de manera fundamental en el estudio y práctica de la administración pública mexicana: directivos 333 consejos; de ejecución 333 juntas y de vigilancia 333 comisiones, y temporalmente se adicionan los 32 consejos delegacionales y 300 consejos distritales y el día de la jornada se suman las mesas directivas de casilla (en la elección de 2009, fueron alrededor de 140, 000 casillas instaladas). Además presenta una multifuncionalidad, por citar algunas, se encuentran: las del Registro Federal de Electores, que genera el padrón de electores, lista nominal, credencial para votar con fotografía; las de organización electoral, capacitación y educación cívica; la de prerrogativas de partidos políticos, que recientemente se le adicionó la tarea de distribución de los tiempos del Estado en radio y televisión; así como dos órganos más que son la Contraloría General y la Unidad de Fiscalización.

12. El hecho de que en el trayecto histórico de la conversión de un órgano electoral centralizado en la estructura gubernamental pase a un organismo público constitucionalmente autónomo, demuestra que la administración pública no agota su estudio en el campo tradicional, sino que al contrario su grado de complicación tanto en su estructura como en su diversificación de actividades, hace que el tratamiento de esta disciplina se expanda y profundice en este tipo de organismos producto del

Estado; ya que la apropiación del espacio público sigue siendo el interés general, en el cual los asuntos electorales ocupan un lugar importante.

13. Pareciera que el cambio institucional producto de las reformas electorales de los noventa, tenían una dirección firme hacia la consolidación democrática: las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000 imprimen un sello inédito, la sociedad opta por la alternancia del Poder Ejecutivo Federal, que a partir de esta alternancia, las elecciones adquieren una dinámica, una lógica y un interés únicos en la historia del país. En el orden nacional y en el contexto internacional, México se establecía con instituciones confiables y creíbles, con gobiernos fundados en la legitimidad y con un orden político plural y diferenciado.

14. Si bien fue plausible la alternancia del poder presidencial y la configuración de la geografía política plural en el siglo XXI; las elecciones de 2000, 2003 y 2006, mostraron una serie de aspectos preocupantes y amenazantes para la vida y convivencia democrática del país. Poderes fácticos, lagunas legales y falta de regulación de varias prácticas político-electorales que se suscitaron en dichas contiendas electorales, evidenciaban continuar por la ruta del cambio institucional.

15. Las reformas electorales de 2007, producto de las cuestionadas y controvertidas elecciones presidenciales de 2006, le dieron al IFE trascendentales reglas que ponen de manifiesto que el cambio institucional que se viene impulsando de tiempo atrás, adquiere una nueva dirección por ir acompañado de contextos novedosos propios del avance tecnológico, mediático e informativo; así como, atiende valores de transparencia, rendición de cuentas, ética, calidad y equidad, tanto en la competencia electoral como en la persecución de la eficiencia de la función electoral. El punto es que estas nuevas interacciones que se sitúan en las limitaciones informales y formales, van conformando otros escenarios que en ocasiones rebasan a las nuevas pautas normativas preestablecidas para regular el accionar de los actores y agentes involucrados.

16. El IFE como prototipo de una administración pública no convencional, constituido, se erige como autoridad única para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para sí mismo y para los partidos políticos, representa una característica distintiva de la reforma electoral de 2007 que produce un nuevo modelo de comunicación política; aunado al de la prohibición expresa a los partidos políticos de contratar tiempos en radio y televisión, así como a las personas físicas o morales para que, sea a título propio o por cuenta de terceros, contraten propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Estos preceptos han implicado una modificación radical, y no un mero cambio gradual al estado de cosas prevalecientes. Se trata, de una política de Estado que tiene impactos redistributivos en el principal recurso para influir en las preferencias electorales: el tiempo en los medios de comunicación electrónicos.

17. Este nuevo modelo de comunicación política convirtió al Instituto Federal Electoral no sólo en administrador único de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral sino materialmente, en un órgano resolutor-sancionador de las prácticas violatorias en esta materia; que en el ejercicio de estas nuevas disposiciones ha ocasionado que siga abierto el debate sobre la implementación de éste diseño de comunicación.

18. Uno de los retos de esta transformación del árbitro electoral se encuentra precisamente en afrontar los impactos traducidos por el cambio institucional impulsado por las reformas de 2007, ya que su implementación está inmersa en resistencias y circunstancias especialmente difíciles. Además, de lograr la confianza de la institución, se encuentra el actuar con imparcialidad ante los polémicos acontecimientos en la competición electoral. Como suele suceder con todas las políticas que traen consigo las modificaciones radicales, es inevitable que existan ganadores y perdedores, por lo que, la interacción entre la institución y organización como tal se vuelve compleja y su avance es gradual.

19. Las instituciones son pautas y normas de conducta de una sociedad, -siendo un elemento fundamental dentro de la misma- donde la administración pública, por ser la que ejecuta y se mueve sobre estas bases normativas a través de las organizaciones, se ubica como el parámetro importante de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son; además de que sigue permanente en los impactos y consecuencias que traen esos cambios.

20. Se subraya que el cambio institucional en materia electoral que se ha seguido durante un largo tiempo, plasmado en todos estos avatares por los que atraviesa México, está muy lejano a que concluya, sin duda se continuará caminando en el terreno del fortalecimiento de nuestras instituciones para que den eficacia operativa y política en miras de consolidar nuestro proceso democrático, tan anhelado durante mucho tiempo por la sociedad mexicana.

Bibliografía y material consultado

Ackerman John M., *Órganos Autónomos y Democracia. El caso de México*. México. Ed. S XXI, 2007.

Aguirre Pedro, Begné, Alberto y Woldenberg, José, *Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones. Estudios comparados*. México. TRAZOS, primera edición. Centro de Investigación-Instituto de Estudios para la Transición Democrática. 1993.

Aguayo Quezada, Sergio, *El Almanaque Mexicano*. México. Ed. Grijalbo, 2000.

Alcocer, Villanueva Jorge, *El Ciclo de las Reformas Electorales, 1978-1996*, en *Diálogo y Debate*, México, publicación trimestral editada por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C. abril-junio de 1997.

Asís Nassif, Alberto, *Reformar al Estado. Modernización sin modernidad*, en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (comp..) *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, 1991.

Ayala Espino José, *Fundamentos institucionales del mercado*. México. UNAM-Facultad de Economía, 2002.

Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comp.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, España. Alianza Editorial, S.A., 1997.

Becerra Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996, una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

-----, *La mecánica del cambio político en México*. México. Ediciones Cal y Arena, 2000.

Becerra Chávez, Pablo Javier, *La Agenda pendiente de la Reforma Electoral Federal*, en Larrosa Haro, Manuel y Becerra Chávez Pablo Javier, coordinadores, *Elecciones y Partidos Políticos en México, 2003*. México. Colección Extensión Universitaria, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y Plaza y Valdés Editores, 2005.

-----, *El proceso electoral federal de 2003*, en *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*, México, UAM, Plaza y Valdés, 2005.

Bobbio, Norberto, *¿Qué socialismo?* Barcelona, España. Plaza & Janes Editores, 1978.

-----, *Estado, Gobierno, Sociedad*. Barcelona, España. Plaza & Janes, S.A, 1987.

-----, *El futuro de la democracia*. México. FCE. 1989.

Bonnin, C.J.B. *Principios de la Administración*, en *Revista de Administración Pública Antología 1-54*, México, Instituto de Administración Pública, 1983.

Buendía José, María Elena Cantú, Leonardo Curzio (varios) Prólogo Merino, Mauricio, *Elecciones Inéditas. La democracia a prueba*. México. Grupo Editorial Norma, 2006.

Cambio XXI, *El Liberalismo Social*. México, Tomo I y II, Fundación Mexicana Cambio A. C. XXI, 1992.

Cansino César, *Construir la Democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. México. Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Carrillo Castro Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

-----, (coordinador), *Las empresas públicas en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) 1976.

Carpizo Macgregor Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Ed. Siglo XXI, 2002.

Castañeda Jorge G., *La Herencia, Arqueología de la Sucesión Presidencial en México*, México. Ed. Alfaguara 1999.

Carpizo, Jorge, *La reforma Federal Electoral de 1994*, Elecciones, Diálogo y Reforma en: Jorge Alcocer, (Coord.) México. Nuevo Horizonte Editores, 1995.

Castelazo, José R. "Organismos Constitucionales Autónomos; una reflexión", en: *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, Ricardo Uvalle Berrones, coordinador, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. Toluca, 2005.

Cordera Rolando, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México, FCE, 1981.

Chiavenato Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México, Ed. McGraw-Hill Interamericana. Séptima edición, 2006.

Centro de Investigación y Docencia Económicas y Comparative Study of Electoral Systems, *Estudio Nacional Electoral*. México. CIDE-IFE, 2009.

Cunill, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad, Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, Editorial Nueva Sociedad, 1997.

Dahl, Robert, *La Poliarquía, participación y oposición*, Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, España, Editorial Tecnos, 2002

Danwart a Rustow, "Transition to Democracy", en *Comparative Politics*, New York, vol 2, núm. 3, april 1970, pp. 337-363; y Danwart A. Rustow, *The Politics of Compromise: A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden*, New Jersey: Princeton university Press, 1995).

De la Madrid Hurtado Miguel, *La Reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica*, en *Gestión Pública*, vol. 4, núm. 2, México, CIDE, 1995.

Espinola Callejas Edgar, *La Relación Política del Jefe del Poder Ejecutivo Federal con el Partido Acción Nacional en el marco de transformación del Sistema Político Mexicano 2000-2003*, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. FES Acatlán, UNAM, septiembre de 2007.

González José M. y Quesada, Fernando, *Teoría de la democracia*. Barcelona, España. Ed. Anthropos, 1988.

González Casanova, Pablo, Florescano Enrique, coordinadores, *México, hoy*. México Ed. Siglo XXI, séptima edición, 1983.

Instituto Federal Electoral, 20 años. México. IFE. 2010.

Instituto Federal Electoral, *Administración del Tiempo del Estado en Radio y Televisión para fines electorales*. Documento de difusión con fines informativos. México. IFE. 2008.

Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona, Madrid. Ed. Guadarrama, 1987.

Lajous, Alejandra con la colaboración de Portilla Santiago, *Confrontación de Agravios: la postelección de 2006*. México. Océano, 2007.

Lujambio Alonso y Laborde, Ignacio, "La Formación de un sistema electoral "netamente mexicano", la reforma de los diputados de partido, 1962-1963", en: *Diálogo y Debate*, Editada por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado, publicación trimestral, México, abril-junio de 1997.

Medina Peña, Luis, *La transición mexicana*. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa, Textos para el Cambio No. 5. 1994.

-----, *Hacia el nuevo Estado, México, 1920-1994*. México. FCE. 1994.

-----, (coord.) *El siglo del Sufragio*. México. FCE-CNCA-IFE-CONACIT.2010.

Méndez de Hoyos, Irma, "Las Reformas Electorales en México y el surgimiento y transformación del IFE" en: Revista Iniciativa No. 13, H. Cámara de Diputados, Instituto de Estudios legislativos del Estado de México.

-----, *Transición a la Democracia en México, competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México. Fontamara-FLACSO, 2006.

Molinar Horcasitas, Juan, *Vicisitudes de una reforma electoral*, la vida política Mexicana en la crisis, Soledad Loaeza y Rafael Segovia. México. Centro de Estudios Internacionales-Colegio de México. 1987.

Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1985.

Moreno Ramírez, Ileana, *Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 2005.

Nohlen Dieter (comp.) *Democracia y neocrítica en América Latina*, Madrid, Vervuert-Iberoamericana, 1995.

North Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.

Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo Sistema Electoral Mexicano*. México. FCE. 1991

O'Donell, Guillermo, Schmitter Philippe C., *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, Trad. Oscar Oszlak, Vol. 4 Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, México, Ed. Paidós, 1988

Pascual Moncayo Pablo, coordinador, *Las elecciones de 1994*. México. Ed. Cal y Arena, Instituto de Estudios para la Transición Democrática. 1995.

Ramos Raymundo, *Prólogo de la Historia Documental del Partido Revolucionario Institucional*, Tomo 8, 1963-1968. México. Instituto de Capacitación Política. 1982.

Salinas de Gortari Carlos, "El Liberalismo Social: nuestro camino", en: *El Liberalismo Social T I*. México. ED. Cambio XXI, Fundación Mexicana, 1992.

Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Gobernance*. México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2000.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*. México. Fondo de Cultura Económica, 2001.

-----, *Teoría de la Democracia. Tomo 2. Los problemas clásicos*, México. Alianza Editorial . 1989.

Silva Herzog, Jesús, *Breve Historia de la Revolución*, Tomo 1 y 2, México, FCE, 2007.

-----, *Trayectoria ideológica de la Revolución Mexicana*, México, FCE, 1984.

Shafritz Jay M. y Hyde, Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*, Coord. por Mauricio Merino, Estudio Introdutorio de Mario Martínez Silva. México. FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999.

Sirvent, Carlos, *Reformas y Participación Electoral en México 1910-2003* en Octavio Rodríguez Araujo y Carlos, Sirvent, *Instituciones electorales y Partidos Políticos en México*. México. Jorale. 2005.

-----, *Las elecciones de 1997, el voto por la alternancia*, en Estudios Políticos, Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, Cuarta Época Núm. 16, septiembre-diciembre, 1997.

Semo, Enrique, *1977: la reforma política y la izquierda*, en: Diálogo y Debate, publicación trimestral editada por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., México, abril-junio de 1997.

Peters Guy B. *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*. España. Editorial Gedisa, 1999.

Paoli Bolio, Francisco José, (1985) *Legislación electoral y proceso político, 1917-1982, las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas*. México. Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Parametría, junio de 2003 y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *El IFE en la opinión pública*. México. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2003.

Peschard, Jacqueline, *Hasta dónde ha llegado la reforma electoral*, ponencia presentada en el Foro de Participación Ciudadana y Partidos Políticos, UAM-IZT. México, mayo de 1999.

Pliego Carrasco Fernando, *El Mito del Fraude Electoral en México*. México. Editorial Pax México. 2007.

Prud'homme, Jean Francois, (1996) "La Negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", en revista Política y Gobierno, Vol. III Num. 1, México. Primer Semestre, 1996, CIDE, México.

Rosique Cañas José Antonio, *Neoinstitucionalismo y buen gobierno: revalorando las instituciones del espacio público*, en: revista Buen Gobierno, No. 4 semestral México. 2008.

Sánchez González José Juan, *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana*, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, Núm. 1, 2009, pp. 67-105. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México. 2009.

Sánchez González José Juan. ¿Existe como estudio del objeto de la administración pública el nuevo institucionalismo?. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Uvalle Berrones Ricardo, *El gobierno en acción*, México, Ed. FCE, 1984.

-----, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, Ed. IAPEM, México 2000.

-----, *Participación ciudadana y gobernabilidad*, en José Natividad, González Parás y Armando, Labra Manjares (coordinadores), *La Gobernabilidad Democrática en México*, México, INAP-SEGOB, 2000,

Valdés, Leonardo, *Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México: 1978-1991*, Tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología. México. El Colegio de México, Centro de estudios Sociológicos, 1993.

Vernon Raymon, *El dilema del desarrollo económico de México*. México. Editorial Diana, 1985.

Villarreal, Rene, *La contrarrevolución monetarista*. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo. México. Editorial Océano, 1984.

Villoro, Luis, *La Reforma Política y las perspectivas de la democracia*, en: Pablo, González Casanova, Florescano Enrique (coordinadores) *México, hoy*. México. Ed. Siglo XXI. 1983.

Ugalde, Luis Carlos, *Así lo Viví*, Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México. México. Ed. Grijalbo, 2008.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, 1983. México. FCE.

Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*. México. Plaza & Janés Editores S.A., 2002.

Leyes, documentos y otros

Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. México. Secretaría de Gobernación. 2010.

Consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral del periodo de 1996-2003: *Notas para una Reforma Electoral: una visión de conjunto*, IFE, México, 2003.

Código Federal Electoral. México. CEN del PRI. 1987.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México. Secretaría de Gobernación. 1990.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México. Instituto Federal Electoral, ediciones, 2000, 2005 y 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. IFE. 2000, 2005, y 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Editada por Colección Popular, Ciudad de México. Serie Textos Jurídicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México. 1992.

Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Cámara de Diputados, Poder Legislativo Federal, *Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones en materia electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México. 1996.

Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, en *Las Constituciones de México*, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, México 1991.

Decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, 30 de octubre de 1996.

Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 14 de enero de 2008.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, de Radio Televisión y Cinematografía; y de Estudios legislativos que contiene Proyecto de Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral. Senado de la República. 11 de septiembre de 2007

Documento oficial. Emilio Chuayffet, Secretario de Gobernación, *Suscripción de Acuerdos de la Reforma Política*. México. Facsímil, 25 de julio de 1996.

Iniciativa que reforma, adiciona y deroga, diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales suscrita por ciudadanos Diputados de diversos Grupos Parlamentarios e independientes, Palacio Legislativo de San Lázaro, LVII Legislatura, a los 22 días del mes de abril de 1999.

Iniciativa con Proyecto de Decreto que contiene el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y abroga el hasta ahora vigente de 2007. Del 29 de noviembre de 2007.

Instituto Federal Electoral, *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1994*. México. IIFE. 1995.

-----, Memoria del Proceso Electoral Federal 1997. México, IFE, 1998.
-----, *Prontuario de Información Electoral Federal*. México, 2007.

La Jornada, Pablo González Casanova, *¿A dónde vamos?* México. Lunes 4 de agosto de 2008.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, (LOPPE). Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 5a. Edición. México. 1985.

Ley para la Reforma del Estado. Diario Oficial de la Federación, 13 de abril de 2007.

Minuta del Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Senadores, LXI legislatura. 12 de septiembre de 2007.

Roy Campos, Consulta Mitofsky. *Confianza en las instituciones*, 2007.

Arturo Núñez Jiménez, Director General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, en: *Diálogo sobre Reforma Electoral*, organizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. Facsimil, 13 de noviembre de 1989.

Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político. *La Reforma Política de Estado en la gestión de Ernesto Zedillo*. México. 1998.

Secretaría de Gobernación, *Memoria sobre la Consulta Pública* México. Comisión Federal Electoral. 1989.

Secretaría de Gobernación, *La Reforma Electoral*. México. Dirección General de Desarrollo Político, septiembre de 1999.

Secretaría de Gobernación, *Organización de las Elecciones en México y América Latina*. Dirección de Estudios Políticos Comparados. Dirección General de Desarrollo Político, México, Agosto de 1999.

Senador de la Republica, León Francisco Herrera, *Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 22 de marzo de 2007.

Reforma Electoral, propuestas que se presentan a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C. México, 22 de agosto de 2007.