



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

**ESTUDIO DE LAS FACULTADES Y
RESPONSABILIDADES DEL IFE COMO ORGANISMO
AUTÓNOMO CONSTITUCIONAL Y LA PERSPECTIVA
ELECTORAL HACIA EL 2012.**

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO
DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:
KARINA PÉREZ MANZANO

ASESOR: DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS.



Ciudad Universitaria; México D. F. diciembre 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.

Dedicatorias y Agradecimientos

Son muchas las personas a las que me gustaría agradecer su apoyo, ánimo y compañía durante todo este tiempo, algunas están conmigo y otras en mi recuerdo y corazón, por lo que a través de estas dedicatorias quiero darles las gracias por formar parte de mi vida y formación.

A Dios por permitirme vivir este momento y poderlo compartir con mis seres queridos.

A mi hijo Axel Antonio Estrada Pérez por todo el tiempo que me permitió robarle para invertirlo en este proyecto y que debió ser para él.

A mis padres María de Jesús Manzano y Aarón Pérez Jiménez por todo el apoyo que me han brindado a lo largo de mi vida en diferentes etapas y de quienes he aprendido el significado de trabajo, respeto y perseverancia.

A mis abuelitas Alfonsa y Aurora quienes siempre me han demostrado su cariño y que estoy segura estarán orgullosas de este paso que he dado y que puedo compartir con ellas.

A mi hermano Aarón Pérez Manzano, su esposa Liliana López Palmerín y mi sobrina Izchel Pérez López quiero agradecerles por su compañía y apoyo en diferentes aspectos y momentos de mi vida.

A mis tías, tíos, primas, primos y resto de la familia que estoy segura comparten mi alegría y gusto por culminar esta etapa.

A Gustavo Piña García a quien agradezco todo el apoyo brindado a fin de culminar este proyecto, su confianza, consejos y compañía durante este tiempo. Por darme aliento en momentos de debilidad, aprender juntos y ser una persona ejemplar para mí.

A todos mis compañeros y amigos que conocí a lo largo de la carrera, en especial a la llamada "Comunidad" con quienes viví momentos que jamás olvidaré. Agradezco a Karina Villada, Fany, Omar Cabrera, Julia García, Diana Mosqueda, Bertín García, Rafael Galindo, José María Malagón, César Arellano y Julio César entre otros, por brindarme ratos tan agradables.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a todos los que forman parte de ella por abrirme las puertas y permitirme formar parte de esta gran familia universitaria.

A mi querida Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y cuerpo docente que enriquecieron con sus conocimientos y enseñanzas mi persona.

En especial quiero agradecer al Dr. Ramiro Carrillo Landeros por su muestra de profesionalismo y compromiso docente al transmitir siempre a sus alumnos el ánimo de superarse y salir adelante, brindando siempre su apoyo para ello. Gracias por darme la oportunidad de ser mi asesor y ser alguien ejemplar como persona, ser humano y profesional.

ÍNDICE

PÁGINA

INTRODUCCIÓN	04
CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	12
1.1 Estado	12
1.1.1 Territorio	16
1.1.2 Población	17
1.1.3 Gobierno	18
1.1.4 Orden Jurídico	20
1.2 Política	21
1.3 Democracia	23
1.3.1 Sistemas electorales	24
1.3.2 Sistema de partidos	25
1.4 División de poderes	26
1.4.1 Montesquieu	26
1.4.2 Desarrollo del principio de la división de poderes en México.....	29
1.5 Administración y Administración Pública	31
1.5.1 Administración	31
1.5.2 Administración Pública	33
1.5.2.1 Organización de la Administración Pública	35
1.6 Los Organismos Constitucionales Autónomos (OCAs)	38
1.6.1 Concepto de OCAs	38
1.6.2 Antecedentes de OCAs en el mundo	40
1.6.3 Características de los OCAs	41
1.6.4 Relación OCAs y Administración Pública en México	42
1.7 El IFE	43
1.7.1 El IFE y su papel como Organismo Público Constitucional	44
1.7.2 Principios rectores	45
1.7.3 Funciones del IFE.....	47
CAPÍTULO II ELECCIONES Y DESENCANTO ELECTORAL	49
2.1 Origen del IFE (Antecedentes)	49
2.2 Las elecciones presidenciales de 1988.....	50
2.2.1 Reforma Constitucional Electoral 1989-1990	52

2.3 Elecciones 1991-----	53
2.3.1 Reforma 1993-----	55
2.3.2 Reforma 1994 -----	58
2.4 Las elecciones presidenciales de 1994 -----	60
2.4.1 Reforma 1996 -----	61
2.5 Elecciones 1997 -----	63
2.6 Las elecciones presidenciales del 2000-----	64
2.7 Elecciones 2003 -----	66
2.8 Las elecciones presidenciales del 2006-----	67
2.8.1 Reforma 2007 -----	71
2.9 Elecciones 2009-----	73
2.10 Estructura del IFE-----	75
2.10.1 El Consejo General -----	76
2.10.2 La Secretaría Ejecutiva -----	78
2.10.3 La Contraloría -----	79
2.11 Presupuesto asignado a actividades electorales -----	81
2.12 Evaluación del desempeño institucional del IFE -----	83
2.13 Niveles de abstencionismo -----	85
2.14 A 20 años -----	88
2.14.1 Fortalezas -----	88
2.14.2 Debilidades -----	89
CAPÍTULO III HACIA EL 2012 -----	90
3.1 Procesos que anteceden a los comicios federales del 2012 -----	91
3.1.1 Las elecciones en Estado de México 2011 -----	92
3.1.2 Las elecciones en Coahuila 2011 -----	96
3.1.3 Las elecciones en Nayarit 2011 -----	99
3.2 Poderes fácticos y publicidad listos para el 2012 -----	102
3.3 Delincuencia organizada y narcotráfico en el ambiente electoral ---	105
3.4 Mecanismo de evaluación institucional y control para el 2012 -----	107

3.5 Oportunidades y amenazas -----	110
3.5.1 Oportunidades -----	111
3.5.2 Amenazas -----	112
3.6 Análisis FODA -----	113
3.7 Estrategias para la mejora del IFE como OCA -----	114
3.7.1 Misión y visión del IFE -----	115
3.7.2 Estrategias fortalezas-oportunidades (maxi-maxi) -----	116
3.7.3 Estrategias fortalezas-amenazas (maxi-mini) -----	117
3.7.4 Estrategias debilidades-oportunidades (mini-maxi) -----	119
3.7.5 Estrategias debilidades-amenazas (mini-mini) -----	120
CAPÍTULO IV PROPUESTAS -----	122
4.1 Autonomía en la integración del Consejo General -----	123
4.2 Estricta fiscalización de financiamiento a partidos políticos -----	128
4.3 Regulación y reglamentación de propaganda gubernamental -----	133
4.4 Análisis de votos nulos y mecanismo para validar votos a candidatos ciudadanos independientes -----	136
4.5 Transparencia, rendición de cuentas y desempeño institucional -----	139
4.4 Seminario “Instituciones Electorales a Debate: ¿crisis de confianza y legalidad?” -----	145
4.7 La ética, sustento del Estado Democrático -----	147
CONCLUSIONES -----	151
ANEXOS -----	156
FUENTES DE INFORMACIÓN GENERALES -----	164

INTRODUCCIÓN

El Estado Mexicano se encuentra integrado por: territorio, población, gobierno y un orden jurídico, este último se refiere a una Constitución como elemento esencial de su organización, mientras que el territorio es el lugar geográfico donde habita cierta y el gobierno el encargado de conducir por medio del poder, el rumbo del país para lo que contará con la Administración Pública como la encargada de descubrir las mejores opciones de lo que puede hacer el gobierno **legítimamente** con mayor eficacia y menos costo, de manera armónica en búsqueda del bien común de la sociedad.

En México, la Administración Pública Federal se encuentra organizada para el desarrollo de sus funciones en Centralizada y Paraestatal, dentro de la Centralizada están los órganos que agrupados jerárquicamente emanan directamente del Poder Ejecutivo y de ese grupo se desprenden los órganos desconcentrados que no se desligan del poder central, pero cuenta con ciertas facultades para actuar en favor de los órganos a los que dependen.

La forma de organización descentralizada, se deriva del sector Paraestatal y se refiere a la descentralización de los estados y municipios en el carácter administrativo y a los institutos y corporaciones que se han considerado más aptos para desarrollar tareas específicas relacionadas a la misma administración del Estado, para lo que cuentan con cierto grado de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, aunque no en todos los casos los organismos que componen este sector cumplen con esas tres características.

Además, existen los organismos autónomos constitucionales, que nacen de la necesidad de crear instituciones que sean más representativas de la sociedad, que actúen de manera imparcial y al mismo tiempo sean gestores en la rendición de cuentas entre gobierno y sociedad, son entes creados como mediadores del poder sin encontrarse adscritos a alguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Son parte de la misma administración estatal, pero actúan con autonomía asentada a nivel Constitucional, donde pueden encontrar espacio los términos poder, democracia y organización. Entre ellos se encuentran el Banco de México, el IFE (Instituto Federal Electoral), la Auditoría Superior de la Federación, el INEGI (Instituto Nacional de Geografía y Estadística) y la CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos). Dada la importancia que alcanzan este tipo de órganos dentro de la gestión pública por el contrapeso de poder que representan, controladores de intereses en la búsqueda de un equilibrio entre gobernantes y gobernados, es como surge el interés de este estudio.

Se ha elegido al IFE como organismo autónomo constitucional a estudiar en un periodo que abarca desde su creación a la fecha, con el propósito de hacer una breve reseña de las diferentes etapas del Instituto que lleven al análisis de los factores que, se presume, son causantes de la actual crisis de confianza, legitimidad y eficiencia que manifiesta el instituto junto con la apatía ciudadana por lo electoral. Situaciones que no sólo tiene que ver con el desempeño de la institución, sino también se debe a circunstancias relacionadas con la injerencia de poderes fácticos en la esfera político-electoral, comportamiento de candidatos y partidos políticos, las mínimas sanciones que en ocasiones se emplean para actos ilícitos en materia, falta de mecanismos de seguimiento a políticas y programas, lo anterior aunado a la situación económica poco favorable y el ambiente de violencia en que vive el país, entre otras.

La confianza y participación ciudadana acompañadas de transparencia y rendición de cuentas, son elementos de importancia para que instituciones de esta índole alcancen el éxito deseado basado en la legitimidad, por lo que para ello, analizará bajo el enfoque del método científico y utilizando como herramienta la matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), el papel que ha venido desempeñado desde su creación hasta la actualidad como encargado del desarrollo de una vida democrática y la perspectiva de los principales problemas político-electorales de cara a las elecciones federales del 2012.

El objetivo es identificar y disminuir sus debilidades, acrecentar las fortalezas, aprovechar oportunidades y atender en forma y tiempo amenazas que permita llegar a estrategias enfocadas a la mejora del instituto de cara al 2012 , teniendo como fin la mejora del IFE como organismo autónomo constitucional garante de procesos electorales participativos, limpios y equitativos. Se pretende si bien no acabar con todos los males que lo acechan, establecer y poder llevar a cabo acciones preventivas o correctivas que permitan reorientar su rumbo.

El tema encuentra vinculación con los estudiosos del quehacer público por ser parte de la forma organizacional de trabajo de la Administración Pública, se considera relevante el estudio de lo perteneciente a organismos autónomos constitucionales, sus características, desarrollo y evolución, así como su impacto ya que es importante que el Estado Mexicano cuente con instituciones capaces de vincularse con la sociedad, de manera que se promueva la participación ciudadana y los medios de rendición de cuentas para los ciudadanos, lo que reflejará el trabajo de una administración pública eficiente y creíble. Dichas instituciones deben mantener su autonomía ante los poderes, actuar a fin de maximizar su legalidad y legitimidad ante la sociedad y lograr los fines para los que fueron creados.

Lo singular de este estudio radica en la importancia de que este tipo de órganos funcionen de manera eficiente y en este caso, garantice un clima de imparcialidad en los procesos electorales, donde los ciudadanos como base del sistema democrático, no sean sólo instrumento de manipulación o simulación y cuenten con los mecanismos para supervisar y controlar a las instituciones y a sus responsables, dando seguimiento a su desempeño, programas y políticas, evaluando su gestión y dando a conocer los resultados a la ciudadanía, ya que a la fecha no se cuenta con ellos. A su vez, el instituto debe hacer valer su carácter de autónomo en su integración y decisiones, apoyado por Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su rol de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Se hace énfasis que en este trabajo se analizan los papeles tanto del “**político**” como del “**administrador público**” dentro del tema de estudio, es decir, se estudia la perspectiva política que se manifiesta hacia la organización, el juego político que existe a su alrededor, así como el papel de la administración pública ante la tarea de hacer funcionar con éxito este tipo de organismos ante la búsqueda de la confianza ciudadana, equilibrio de poderes y bienestar común. Se intenta demostrar que en cuanto más integrada se siente la sociedad civil, mayor éxito y legitimidad se alcanza, de manera que se ejerce una democracia más real.

La aportación personal que se pretende es la propuesta de estrategias que lleven al Instituto a desempeñar de manera amplia y correcta sus atribuciones ante la responsabilidad de ser un ente que contribuya al desarrollo democrático. Entre las estrategias se resalta la necesidad de que el IFE retome la obligación de presentar informes a su instancia superior y la creación de un mecanismo de evaluación de gestión donde la sociedad civil, representada por una comisión ciudadana pueda ser quien evalúe y no se realice sólo desde un punto de vista institucional que tiende a maximizar los logros y minimizar los fallas. A la vez, dar seguimiento al cumplimiento de programas y políticas desarrollados en la institución, informando sobre los resultados a la sociedad.

El tema de los organismos autónomos constitucionales toma cada vez más fuerza, por lo que día a día asciende el número de estudios relacionados a éste, en nuestra universidad no sólo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por ejemplo; el Instituto de Investigaciones Jurídicas cuenta con un número considerable de material actualizado respecto al tema y es uno de los principales promotores y organizadores de eventos, diplomados, conferencias, debates, mesas de análisis, seminarios y publicaciones que tienen que ver con la actual situación del sistema político- electoral, de los órganos electorales y la perspectiva para el 2012, contando con la activa participación de investigadores como John Ackerman, Lorenzo Córdova, Miguel Carbonell y Jaime Cárdenas entre otros.

El IFE fue creado en 1990, aún bajo el abrigo de la Secretaría de Gobernación después del fraude electoral ocurrido en 1988 nació la necesidad de crear una institución confiable que se encargara de la organización de las elecciones federales del país de manera que fueran llevadas a cabo con legalidad y legitimidad, sustituyó a la Comisión Federal Electoral y es hasta 1994 cuando se realizaron las adecuaciones correspondientes al artículo 41 Constitucional y se estableció que la organización de las elecciones federales será una función estatal a través de un **organismo público autónomo** denominado Instituto Federal Electoral.

El instituto ha perdido fuerza como organismo autónomo modelo de organizaciones incluso internacionales, se percibe un evidente desaliento por la democracia, la ciudadanía no manifiesta la misma confianza ante esta institución como lo hacía en sus primeros años que, a pesar de alcanzar su mayor grado de legitimidad en las elecciones del 2000 esa legitimidad se esparció en el 2006. Algunos aluden a que el IFE ha venido a la baja por el comportamiento poco ético de partidos políticos y candidatos, intromisión ilícita de poderes, falta de capacidades profesionales y éticas de miembros que integran al Consejo General, ligado a la cuestionada parcialidad e independencia con la que se maneja el Instituto según el Consejo en turno.

El IFE y su desempeño en el 2006, es ejemplo de cómo un organismo que contaba con niveles de autonomía, legitimidad y respaldo ciudadano, puede perderlos cuando rompen o debilitan sus vínculos con la sociedad civil al no ser capaces de abrirse a la transparencia y donde las fuerzas políticas tratan de romper las reglas pactadas en un principio y tal como lo menciona John M. Ackerman en su obra "Organismos autónomos y democracia. Caso México" (2007). Ackerman señala que mientras hace un tiempo el IFE fue reconocido por la naturaleza civil y electoral de su autoritarismo, ahora corre el riesgo de pasar a la historia por la naturaleza autoritaria de su democracia electoral.

Con lo anterior cabe preguntar ¿Cumple el IFE con las características de un organismo autónomo? ¿Actúa con independencia e imparcialidad? ¿Realmente ha favorecido a la vida democrática del país? ¿Qué factores han influido para que se considere que el Instituto funcione bien o mal? ¿Es necesario que el IFE retome su interacción con ciudadana para la mejora del desempeño de la institución? ¿Quién evalúa la gestión del IFE? Para lo cual y con el propósito de contribuir al ejercicio de un debate orientado a la práctica de la construcción democrática, se plantean las siguientes hipótesis:

- El Instituto garantizará su trabajo como organismo autónomo a través de la transparencia, independencia e imparcialidad por lo que es necesario crear mecanismos que limiten la injerencia desmedida de los poderes fácticos y del gobierno en su conformación, decisiones y funcionamiento.
- Un órgano se fortalece con la participación activa de la sociedad, es falso que los organismos administrativos funcionen mejor cuando trabajan separados de la sociedad, por lo que la creación de mecanismos de evaluación eficientes donde los árbitros de su desempeño pueda ser un grupo de ciudadanos a través de un comité, contraloría o asociación ciudadana favorecerá y reforzará la transparencia y rendición de cuentas ya que a la fecha los mecanismos de autoevaluación de gestión que utiliza el instituto son precarios.
- Una dinámica sana y coherente entre el Instituto, partidos políticos y actores como son los medios de comunicación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Poder Legislativo, donde cada uno de ellos sea responsable de su actuar basado en la ética puede dar como resultado innovaciones institucionales perdurables con una ciudadanía participativa, activa y combativa más allá de las elecciones, ya que la participación ciudadana es elemento esencial para llegar a un real Estado de Derecho Democrático.

La investigación contenida pretende dar respuesta a las interrogantes planteadas, así como comprobar hasta qué punto son sostenibles las hipótesis, para lo que se ha dividido este trabajo en cinco capítulos. El trabajo abarca desde la creación del Instituto en 1991, los hechos que lo antecedieron, así como las diferentes reformas llevadas a cabo en materia electoral desde entonces a la fecha con el propósito de constituir un diagnóstico y un pronóstico que lleven a la perspectiva para el 2012 y las propuestas que se plantean para llegar finalmente a las conclusiones.

En el primer capítulo se abordan los conceptos teóricos en los que se basa la investigación partiendo de la noción de Estado, los elementos que lo integran, su origen y sus fines para dar paso a lo relacionado con democracia, división de poderes, sistemas electorales y sistema de partidos que lleven a abordar la importancia de la creación de un órgano público autónomo constitucional encargado de regular los procesos electorales, así como el papel de la política y la Administración Pública en el tema.

En el capítulo II se destacan características que se presume llevaron al IFE al éxito y confianza, los motivos que después lo llevaron a la baja, se analizan los niveles de abstencionismo y presupuestos asignados a actividades electorales, así como los indicadores de evaluación de gestión que ha empleado el instituto para cumplir con lo asentado en el artículo 6° constitucional donde se da conocer a la sociedad civil su desempeño llevando a una visión general en sus 20 años, destacando en este diagnóstico sus debilidades y fortalezas.

En el tercer capítulo “Hacia el 2012”, se realiza una reflexión del ambiente político- electoral desarrollado en los comicios que anteceden al 2012 y que muchos estudiosos en el tema toman como laboratorio electoral de análisis. El papel que pueden desempeñar los poderes fácticos, la delincuencia organizada y el narcotráfico en la esfera electoral, a la vez que se analiza los mecanismos de evaluación y control institucional que pretende utilizar el IFE para el 2012.

Lo anterior a fin de considerar la problemática que puede enfrentar el instituto de cara al proceso del 2012, lo que está por venir, percibiendo las oportunidades y amenazas que llevarán a la realización de una matriz que permita llegar a estrategias enfocadas en la mejora del IFE como organismo autónomo constitucional basadas en su visión y su misión.

Para el cuarto capítulo, una vez analizada la perspectiva política que se manifiesta hacia la organización y el juego que existe a su alrededor y considerando el desarrollo del papel de la administración pública, se ofrece al lector algunas propuestas de estrategias, concluyendo el capítulo con una síntesis de lo expuesto en el seminario y un breve análisis en cuanto a la ética como base de todo Estado Democrático. Finalmente se dedica un apartado a las conclusiones; resultado del trabajo de investigación y análisis realizado, otro para los documentos anexos y las fuentes de información utilizadas a lo largo de este proyecto.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

“Considero que la teoría está sobre los hechos y que de ahí debe trascender y evaluar; pero considero también que se deben tener en cuenta los hechos, que se debe reparar en cómo la experiencia influye sobre la teoría”.
Giovanni Sartori.¹

Para el presente trabajo, se considera pertinente abordar de manera breve una serie de conceptos y teorías que explican y describen el contexto en el que se desenvuelve la presente tesis desde la perspectiva de la administración pública, por lo que dentro de este primer capítulo se desarrollan los principales conceptos utilizados a lo largo de la investigación, considerando preciso partir del término Estado, los elementos que lo integran, su origen y sus fines para dar paso a lo relacionado con democracia, división de poderes, sistemas electorales y sistema de partidos que lleven a abordar la importancia de la creación de un órgano público autónomo constitucional encargado de regular los procesos electorales federales mexicanos y lo que desarrolla en torno a éstos, de manera que la teoría sea el primer soporte de esta investigación.

1.1 ESTADO

Existieron organizaciones políticas que le antecedieron, tal y como es el caso de Egipto con su régimen donde la autoridad era el faraón, autoridad sumamente regia, considerado dicho régimen como el más largo de la historia. Para los griegos la *polis*, que más que identificarse con un territorio se apreciaba como el conjunto de sus ciudadanos y fue considerado después como el antecedente de las ciudades Estado, las *civitas* para los romanos quienes se identificaban con la República como forma de gobierno, instaurando el imperio como régimen monárquico absoluto el cual perdura hasta la caída de Roma.

¹ SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Trad. Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salomón. México, 1993. Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral y Editorial Patria. p. XX.

La palabra Estado tiene origen etimológico en la voz latina *Status*, de *Stare*, es decir, condición de ser o mantenerse firme, las formaciones políticas que lo antecedieron son la *polis* y el *imperium* entre otros, formaciones que se fueron modificando según las condiciones históricas y culturales. El significado de Estado empieza a tomar mayor sentido con Maquiavelo, siendo en la Italia del renacimiento donde el origen de Estado se fundamenta y donde surge la necesidad de la sociedad que empieza a deslindarse de la sociedad feudal y poderes como la iglesia que ejercen la autoridad, surgiendo así la necesidad de una nueva era política que sustituya al feudalismo.

Con el Renacimiento surgió la concepción de Estado Moderno basado en la soberanía como punto de partida en la organización del poder, apoyado por un aparato administrativo eficaz para los intereses de la sociedad. Maquiavelo en su obra "El Príncipe"² estudió las causas de la grandeza y la decadencia de los Estados, porqué alcanzaban el éxito y también porqué fracasaban. Propuso una serie de medidas para la detentación y fortalecimiento del poder de los gobernantes, destacó el papel del Estado como punto de partida en la forma de organización que busca la consolidación del poder como fin principal, apuntando una separación entre lo terrenal y lo espiritual.

Para el francés Bodin, jurista, politólogo y economista, la soberanía era componente esencial del Estado³, todo tiene origen en las familias como componentes principales de la sociedad y a través de las relaciones sociales que origina a su vez surgen las *dependencias sociales*⁴, se llega a un acuerdo para elegir a la autoridad que los represente, quien tendrá todo el poder y será obedecido por todos donde las leyes deberán ser respetadas.

²MAQUIAVELO, Nicolás. "El Príncipe". Traducc. Miguel Ángel Granada. Madrid, España. 1988. Alianza Editorial.

³ Véase el Capítulo VIII "De la soberanía", primer libro en BODIN, Jean. "Los seis libros de la república". Madrid, 1986. Tecnos. p. p.47-66.

⁴ Omar Guerreño en su libro "Introducción a la Administración Pública". México, 1985. Harla S. A. de C. V. pág. 93, cita a Bonnin, para quien el principio fundamental de la sociedad estribaba en las dependencias sociales señalando que "las dependencias sociales son las relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por la ley natural de la sociabilidad: son inherentes a la especie humana como consecuencia de la organización física del hombre, y su voluntad puede darles sólo tal o cual dirección, constituyendo éstas el primer elemento de la administración".

A partir de los análisis y aportaciones, surgen una serie de puntos de vista acerca de la teoría del Estado y la definición de éste, con diversos teóricos quienes algunas veces contraponían sus ideales y otras, las complementaban. Por ejemplo, en contraste con las ideas de Maquiavelo, encontramos al autor inglés Hobbes quien tenía una visión diferente en cuanto a Estado, el Príncipe de Maquiavelo gobernaba bajo las reglas de la política, Hobbes en su *Leviatán* creaba dichas reglas.

Además, concebía al Estado como una invención humana donde el soberano empleaba los medios que consideraba convenientes para resolver problemas de las relaciones entre los particulares, asegurar la paz, defensa y bienestar común y al tener éste el poder soberano, los demás serían sus súbditos. Hobbes era identificado con el Estado absoluto donde a lo que llamó “estado de naturaleza” planteaba que todos los hombres son libres e iguales, cada quien es libre de hacer lo que quiera, sin freno alguno utilizando los medios posibles para conservar su vida. La definición de Estado era entonces centrada en la idea de “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituída por cada uno como autor, al objeto de que puede utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene *poder soberano*; cada uno de los que lo rodean es súbdito suyo”.⁵

Hegel planteaba su idea del origen del Estado a partir de la formación de las familias que a su vez formaban una comunidad llamada sociedad civil, la cual actuaría en defensa de sus intereses pero bajo un orden legal y el poder del Estado como absoluto. Para Marx el poder del Estado era instrumento de la burguesía para de alguna forma oprimir el poder, el Estado era aparato represor y en la sociedad comunista y “una vez que hayan desaparecido las diferencias de clases y se haya concentrado toda la producción en manos de los individuos asociados, el Poder público perderá su carácter político.

⁵ HOBBS, Thomas. “*Leviatán*”. México, 1994. Fondo de Cultura Económica. p. 141

El poder político hablando propiamente, es la violencia organizada de una clase para la opresión de otra.”⁶ Max Weber en su obra “El político y el científico” (1918) define al Estado como “aquella comunidad que, dentro de un determinado territorio reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima”⁷, donde quienes son dominados se sometan a la autoridad de quienes dominan y gobiernan en ese momento.

Según el jurista George Jellinek, un elemento importante sin duda en el Estado es el poder, entendido como la capacidad de imponer la voluntad propia mediante las normas jurídicas, para ser el Estado entonces “la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por los hombres asentados en un territorio”.⁸ A su vez, siguiendo a André Hauriou “el Estado puede ser concebido como “la agrupación humana fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción”⁹.

Kelsen expresó que el Estado no puede ser concebido sin el Derecho, para dicho autor el Estado es el Derecho: “Es sabido que la esfera existencial del estado posee validez normativa y no eficacia causal; que aquella unidad específica que ponemos en el concepto de estado no radica en el reino de la realidad natural, sino en el de las normas y valores; que el estado es, por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el estado, como orden, no puede ser mas que el orden jurídico o la expresión de su unidad”.¹⁰

⁶ MARX, Carlos y ENGELS, Federico. “Manifiesto del Partido Comunista. Crítica del programa de Gotha”. México, 1972. Ediciones Roca. p. 80.

⁷ WEBER, Max. “*El político y el científico*” Quinta edición. Madrid, 1979. Alianza Editorial. p.83

⁸ JELLINEK, George. “*Teoría General del Estado*”. México, 2000. Fondo de Cultura Económica. p.194.

⁹ HAURIU, André. “*Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*”. Barcelona, España. 1980, 2ª edición. Editorial Ariel. p. 118.

¹⁰ Citado por PICHARDO Pagaza, Ignacio en “*Introducción a la Administración Pública de México*”. Volumen I México, 1984. Instituto Nacional De Administración Pública. p.26.

Por otro lado y en acuerdo con el Doctor Ramiro Carrillo, el Estado “es una forma de asociación y organización política que descansa en una estructura jurídica para erigirse como la unidad social suprema dotada de poder, mando, acción y decisión. Se materializa por medio de instituciones gubernamentales que constituyen su parte orgánica”¹¹.

De manera simple, el Estado puede ser definido como una comunidad de individuos que habita un determinado territorio donde existe un poder superior cuyas decisiones y actuar estarán basados en el bienestar e interés común de quienes la integran. Para tener una visión más amplia acerca del concepto Estado, se considera conveniente analizar los elementos que lo componen. Existen variadas opiniones acerca de cuantos y cuales son los elementos que lo conforman y aunque la mayoría de los autores consideran tres: territorio, población y gobierno. En el presente trabajo se analizará un elemento más que, en la opinión personal, debe considerarse dentro de este grupo y el cual es “el orden jurídico” también conocido como Constitución Política, los anteriores conceptos se desarrollan más a detalle a continuación.

1.1.1 Territorio

El territorio es el espacio físico, terrestre, aéreo o marítimo, extensión geográfica donde se establecerá una población y dentro de ese espacio se ejercerá el poder, en México según lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -en adelante CPEUM- en su artículo 42, el territorio es la superficie terrestre o subsuelo, espacio aéreo y las porciones de mar que bañan el territorio, donde el Estado pueda ejercer su soberanía e imponer su autoridad, de acuerdo a las normas reconocidas por éste.

¹¹ CARRILLO Landeros, Ramiro. “*Fundamentos éticos y epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública*” (Tesis de Doctorado). México, 2005. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. p.370

Para Hermann Heller “el territorio es la condición geográfica del obrar estatal, es decir, el territorio establece la comunidad de destino en la Tierra”.¹² La máxima legislación mexicana menciona en su artículo 27 “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada (...)”.¹³

1.1. 2 Población

Al hablar de población del Estado, se hace referencia a que la población es el contenido humano, cierto número de hombres que la componen, es lo que constituye étnica y políticamente al Estado en un espacio físico y tiempo determinado, siguiendo lo planteado por Ignacio Pichardo “la población adquiere la calidad de comunidad cuando están presentes elementos comunes de carácter histórico, religioso o económico. El pueblo es la sustancia humana del estado”.¹⁴

El término “población” encierra a su vez una serie de conceptos ligados entre sí como lo son el de nacionalidad y ciudadanía. “El punto de arranque de la vida social es la actuación consciente de los seres humanos para contrarrestar los excesos de la animalidad y crear los vínculos de solidaridad, necesario para la supervivencia, la autodefensa y la realización de propósitos sociales comunes. Puede decirse que la sociedad nace cuando aparece rudimentariamente la conciencia social, hasta sus formas más desarrolladas, estimuladas por factores materiales y espirituales. El grupo se hace sedentario y el hombre comienza a escribir su historia”.¹⁵

¹² SERRA Rojas, Andrés. “*Ciencia Política. La proyección actual de la Teoría General del Estado*”. México, 1999. Porrúa. p.330

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011. Localizable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

¹⁴ PICHARDO Pagaza. *Op.cit.* p.31.

¹⁵ SERRA Rojas, Andrés. *Op.cit.* p.350

Para Kelsen “el pueblo del Estado son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: trátase del ámbito personal de validez del orden jurídico”¹⁶ y explica que como elemento del Estado, el concepto de “pueblo” tiene un sentido normativo, “si se considera que el Estado es un orden normativo, el elemento que contiene el concepto de pueblo estatal, no es, propiamente la unidad de una pluralidad de hombres, sino de acciones y omisiones humanas, pues el hombre no está sometido en la totalidad espiritual y física de su ser al poder del Estado; el orden estatal no afecta sino a determinadas direcciones y aspectos de su conducta (...)”,¹⁷ mientras Jellinek retoma lo afirmado por Rousseau quien asigna a todo individuo una doble cualidad, a saber: la de ser *citoyen*, es decir, ciudadano activo que participa en la formación de la voluntad común, y la de ser *sujet*, esto es, un sometido a aquella voluntad.¹⁸

1.1.3 Gobierno

El término gobierno proviene del latín “*gubernare*” el cual es sinónimo de guiar, dirigir, mandar o conducir, de manera que podrá ser interpretado como el agrupamiento de personas con autoridad que ejercen el poder y quienes dirigirán a la sociedad hacia determinados objetivos, la función del gobierno es regular y ordenar las relaciones sociales al interior del Estado.

Las formas de gobierno son empleadas desde los tiempos más antiguos, en casi todas ellas se hace a manera de 3 clasificaciones o formas de gobierno con la que coinciden la mayoría de los estudiosos en el tema; la de unos pocos, la de muchos o la de uno solo.

¹⁶ Citado por SERRA Rojas, Andrés. *Op.cit.* p. 353

¹⁷ KELSEN, Hans. “*Teoría General del Estado*”. México, 2005. Ediciones Coyoacán. p. 196.

¹⁸ Citado por JELLINEK, George en “*Teoría General del Estado*”. Fondo de Cultura Económica”.México, 2000. p. 378.

Platón planteaba la *aristocracia* donde el gobierno se le atribuía a unos cuantos, los más aptos; la *oligarquía* donde la idea era que gobernaran los ricos; la *democracia*, que permitía hacer al ciudadano su voluntad. Aristóteles sobre la misma línea que Platón apuntaba que la democracia se presentaba cuando gobernaban los libres y la oligarquía cuando gobernaban los ricos, siendo los libres muchos y los ricos pocos.¹⁹

Durante el Renacimiento surgen diferentes opiniones de autores acerca de las formas de gobierno, en el caso de Bodino, planteaba que en una monarquía, la soberanía residía en el rey quien podía delegar su poder y gobernar democráticamente, en tanto que en una democracia podía gobernar despóticamente, planteaba que “si la soberanía reside en un sólo príncipe, la llamaremos monarquía; si en ella participa todo el pueblo, estado popular, y si la parte menor del pueblo, estado aristocrático”.²⁰

Para Hobbes, la diferencia de formas de gobierno dependía de la diferencia de personas a las que se confiaba el poder soberano, existía la democracia, aristocracia o monarquía, según el poder soberano confiado al pueblo, a los nobles o al rey, depositando el poder en un representante²¹ mientras que para Locke el poder debería ser depositado en el parlamento donde “el poder soberano debe gobernar por medio de leyes promulgadas o aceptadas y no por decretos improvisados o por decisiones imprevisibles”.²²

¹⁹ Véase ARISTÓTELES. “*La política*”. Traducc. Patricio Azcárate. México, 1993. Espasa Calpe Mexicana. Libro séptimo “*De la organización del poder en la democracia y en la oligarquía*”. p. p.192-207.

²⁰ BODIN, Jean. “*Los seis libros de la república*”. Traducc. Pedro Bravo Gala. Madrid, España. 1985. Editorial Tecnos. Capítulo I p.87.

²¹ Para Hobbes no podía existir otro género de gobierno, porque necesariamente uno o más o todos deben tener el poder soberano, el cual es indivisible. Otras denominaciones de gobierno como la *tiranía* y la *oligarquía* eran solo formas derivadas de las anteriores pero mal interpretadas, no eran sino nombres distintos de monarquía y aristocracia, entonces “quienes están descontentos bajo la *monarquía* la denominan *tiranía*; a quienes les desagrada la *aristocracia* la llaman *oligarquía*; igualmente quienes se encuentran agraviados bajo una *democracia* la llaman *anarquía*, que significa falta de gobierno”. Véase HOBBS, Thomas. “*Leviatán*”. México, 1994. Fondo de Cultura Económica. Capítulo XIX. p. 151

²² LOCKE, John. “*Ensayo sobre el gobierno civil*”. Madrid, España. 1990. Ediciones Aguilar. p. 175.

Rousseau hace énfasis en la voluntad general que finalmente dará como resultado la justicia y el bien social, lo que encamina a la democracia, siendo en pueblo donde exista la verdadera soberanía, llamando gobierno, o suprema administración “al ejercicio legítimo del poder ejecutivo, y príncipe o magistrado, al hombre o cuerpo encargado de esta administración”²³, y por otro lado es Montesquieu quien de alguna manera modifico la división tradicionalista que existía en cuanto a formas de gobierno afirmando que el gobierno podía ser republicano, monárquico o despótico, donde la forma republicana se interpretaba como un conjunto de democracia y aristocracia.

1.1.4 Orden jurídico

El ordenamiento jurídico da origen al llamado Estado de Derecho, es concebida unión del Estado con el Derecho donde el Estado se rige en base a ciertas reglas jurídicas y es aquí donde empieza a encontrar lugar el concepto de democracia, siendo esta el medio ideal para construirlo. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está conformada por dos partes conocidas como dogmática y orgánica.

La parte dogmática se refiere a las Garantías individuales, mientras que la parte orgánica se refiere a la forma de gobierno que adopta el Estado, existencia de los órganos y medios a través de los cuales ejercerá sus atribuciones. Dentro de esta parte orgánica sobresale el artículo 40 de la Constitución que nos menciona “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal (...)”.

Al hablar de república nos referimos a lo opuesto a lo monárquico y se refiere a la forma de gobierno donde la duración del titular del poder ejecutivo en el poder será sólo, si existe una renovación periódica de éste a través de la elección popular, de manera que por este hecho será representativa y

²³ ROSSEAU, Jean Jacques. “*El contrato social*”. España, 1988. Editorial Tecnos. p.p. 56-57.

democrática. “El concepto de la democracia está ligada a las nociones de libertad, igualdad, equidad, justicia y participación del pueblo en las decisiones que los afectan”²⁴ y es federal, al estar dividido el país en 31 estados y un Distrito Federal, existen 3 enfoques dentro del sistema federal que serán; el federal, estatal o municipal.

1. 2. Política

El significado de la palabra política proviene del griego “*poly*” que era interpretado como enorme, mucho, vasto o muchas cosas, y como sustantivo “*polis*”, la ciudad-estado de los griegos que era la forma política en que convivían las diversas familias que conformaban las comunidades. De acuerdo con Hobbes, el poder será la cadena de unión entre Estado y política, considerando tres formas de poder: el poder económico, el poder político y el poder ideológico. El poder económico se basará en la posesión de ciertos bienes y riquezas materiales, el poder ideológico se sirve de la posesión de ciertos conocimientos para ejercer influencia en el comportamiento ajeno e inducir a los miembros del grupo a realizar o dejar de hacer algo, el político es la fuerza que sirve para entender porque ha sido considerado como el poder supremo.

De conformidad con el pensamiento de G. Jellinek la política es considerada como la ciencia práctica del Estado (...) aquella que estudia el modo en como el Estado puede alcanzar un determinados fines(...) es como un punto de referencia, un criterio, para juzgar los hechos y las relaciones”²⁵. El actuar político debe desarrollarse de manera que se promueva el orden de la vida social por lo que a su vez, se encuentra estrechamente relacionado al término poder resultado de la organización de la sociedad también conocido como poder público.

²⁴ PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Op. cit.* p. 45.

²⁵ JELLINEK, George. *Op. cit.* p.p. 62-63.

“La política es una actividad encaminada a la constitución, desarrollo y funcionamiento del poder público. Ella origina la doble relación de gobernantes y gobernados, es un proceso de mando y obediencia. Esta actividad o acción política se traduce en la realización de actos y hechos políticos y los actos materiales (...). Toda esa actividad debe estar vinculada al ejercicio del poder”.²⁶

Según lo descrito en el libro “El político y el científico”, para Weber la política se entiende como la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, del Estado y todo aquel que hace política se sirve de medios violentos y menciona en su obra las 2 formas de hacer de la política una profesión, describiendo la diferencia entre ellas señalando: “o se vive para la política o se vive de la política”, quien vive para la política hace de ello su vida en un sentido íntimo, o goza simplemente con el ejercicio del poder que posee, o alimenta su equilibrio y su tranquilidad, habiendo dado un sentido a su vida poniéndola al servicio de algo. En contraste, quien vive de la política es quien trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos, los principales elementos del político o del caudillo serán la parcialidad, la lucha y la pasión.

Además, habla de dos pecados mortales que se pueden cometer en el terreno de la política; la ausencia de las finalidades objetivas y la falta de responsabilidad, subrayando que la política debe hacerse con la cabeza, además señala que la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción no son términos opuestos, sino elementos complementarios que se han de conjugar para formar al hombre auténtico, al hombre con vocación política. Actualmente el término de política se ve opacado por el comportamiento de varios de los políticos que actúan bajo una visión oportunista y generación de conflictos maliciosos a fin de mantener e incrementar el privilegio de sus intereses particulares, denotando la ausencia de valores éticos y morales, olvidándose de que la política se basará en el servicio a la sociedad, siendo el poder para servir y no para servirse de él.

²⁶ SERRA Rojas, Andrés. *Op.cit.* p. 86.

1. 3 Democracia

La palabra democracia encuentra su origen en los vocablos griego *demos*-pueblo y *kratos*-poder, lo que significa poder del pueblo o gobierno del pueblo, pero definir la democracia es más que reducir el concepto a la etimología. No existe una definición uniforme y universal, ya que a lo largo del tiempo ha adquirido un sin fin de significados, pero la mayoría coincide en que es el régimen político donde la soberanía reside en el pueblo y es ejercida por éste.

Para Norberto Bobbio, la democracia era entendida como “el conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría”²⁷ mientras que Giovanni Sartori afirma que Marx denominó democracia como “la asociación en la que el desarrollo de cada uno es la condición para el libre desarrollo de todos”²⁸ y relaciona la democracia con una sociedad dominada por el Estado (de los burgueses) que oprime al proletariado.

Sartori en su obra ¿Qué es la democracia? enfatiza que “la democracia es una apertura de crédito al *homo sapiens*, a un animal suficientemente inteligente para saber crear y cuestionar por sí mismo una ciudad buena. Pero si el *homo sapiens* está en peligro, la democracia está en peligro (...). El mundo modernizado que hoy gobierna sin democracia, juega sin legitimidad (...)”.²⁹

Por otro lado y utilizando estas ideas durante el desarrollo de este trabajo, Luis Salazar y José Woldenberg coinciden en que la democracia es “una forma de gobierno, un modo de organizar el pueblo político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno -lo que hay que gobernar- sino también el sujeto que gobierna”.³⁰

²⁷ BOBBIO, Norberto. “*El futuro de la democracia*”. México, 1994. Fondo de Cultura Económica. p.19

²⁸ SARTORI, Giovanni. “*Teoría de la democracia*”. Madrid, 1998. Editorial Patria. p. 547.

²⁹ SARTORI, Giovanni. “*Qué es la democracia*”. México, 2003. Taurus. p.p.440-441.

³⁰ SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José. “*De la soberanía popular a la democracia*” en “*Principios y valores de la democracia*”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm.1. México, 2001. Instituto Federal Electoral. p.15.

Además plantean que el pueblo soberano de la democracia lleva a cabo su gobierno de manera indirecta, a través de una serie de mediaciones y procedimientos que se traducen en el principio de la soberanía popular, ya que la democracia directa entendida también como el autogobierno estricto del pueblo por el pueblo, sólo es posible en sociedades pequeñas o bien restringiendo el poder a un sector muy limitado de la población.

1.3.1 Sistemas electorales

Un sistema electoral es “el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política”.³¹ Es el mecanismo por el cual la sociedad puede elegir a quienes serán sus gobernantes por medio de un proceso electoral donde se emita un voto. “(...) actualmente los gobernados otorgan el mandato para que sus gobernantes los representen (...). Una de las principales virtudes de todo pueblo y todo ser humano es elegir a sus gobernantes, cambiar su forma de gobierno, ya que el hombre es cambiante por naturaleza (...)”.³²

Los principales participantes dentro de un sistema electoral son: partidos políticos, candidatos, electores y autoridades que se encargan de la organización de los comicios a través de “un procedimiento por el cual los miembros de organizaciones y/o de la comunidad eligen representantes para ocupar cargos políticos...la noción de elección implica necesariamente competencia y libertad de escoger entre distintas opciones (...)”.³³ Comúnmente, los tipos de sistemas electorales pueden ser de mayoría relativa

³¹ VALDÉS Zurita, Leonardo. “*Sistemas electorales y de partidos*”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm.7. México, 2001. Instituto Federal Electoral.

³² PIÑA, García Adrián. “*La reelección de los integrantes del Congreso de la Unión de México*” (Tesis de Licenciatura). México, 2006. UNAM. Facultad de Derecho. p.p. 34, 58.

³³ NOHLEN, Dieter. “*Elecciones y sistemas electorales*”. Venezuela, 1995. Editorial Nueva Sociedad. p. p.11-12.

o absoluta, de representación y mixtos, tomando como base esta tipología, algunos estudiosos en el tema forman subgrupos u otras categorías.³⁴

1.3.2 Sistemas de partidos

Es aquel a través del cual los ciudadanos buscan ser representados por el partido político que elijan, es el conjunto de partidos políticos existentes en el sistema político, “es el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político”.³⁵ Siguiendo a Valdés Zurita, el sistema de partidos comunica a los gobernados con sus gobernantes y deben ser algo distinto de las conocidas como facciones políticas que buscan solo el beneficio de sus miembros, en cambio los partidos deben perseguir el beneficio del conjunto, en este caso de la sociedad civil y para gobernar los partidos deben ofrecer diagnósticos así como propuestas viables a sus electores de la realidad en que viven.

Para Giovanni Sartori, un sistema de partidos debe ser entendido como “el sistema de interacciones que es el resultado de la competencia entre partidos”,³⁶ implica la suma de las partes que lo integran así como lo que puede resultar de la interacción de éstos. Los sistemas de partidos clásicos son: de partido predominante o único, bipartidista y de pluralismo o multipartidista y los partidos que ganen un mayor número de elecciones serán los protagonistas de dicho sistema.

³⁴ Dieter Nohlen manifiesta que esa tipología resulta insuficiente ya que no diferencia entre distintos tipos de sistemas mayoritarios y sistemas proporcionales, imprescindible para cualquier análisis comparativo de los sistemas electorales y en segundo lugar porque el tercer tipo constituye solo una categoría residual que sugiere que los llamados “sistemas mixtos” no son ni mayoritarios ni proporcionales. Por lo anterior, el autor realiza una tipología de 6 sistemas principales más próximos, según el propio autor, a la realidad: sistema de mayoría relativa, sistema de mayoría absoluta, sistema de circunscripciones plurinominales, sistemas de representación proporcional, proporcional en circunscripciones plurinominales, de representación proporcional pura y proporcional con barrera legal de representación. Para una descripción detallada de la tipología de los sistemas electorales véase “*Tipos de sistemas electorales*” en NOHLEN, Dieter. *Op. cit.*, p.p.93-96.

³⁵ VALDÉS Zurita, Humberto. *Op. cit.*, p.27.

³⁶ SARTORI, Giovanni. “*Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*”. Volumen 1. Madrid, 1987. Editorial Alianza. p.69.

1.4 División de Poderes

La teoría clásica de la división de poderes evoluciona día a día entre los diversos países del mundo, también ha sido símbolo de eficiencia en el desarrollo de las actividades del Estado de manera que se distribuyen las funciones, competencias y tareas de manera ordenada y organizada, así mismo, se ha abierto lugar a la existencia de órganos constitucionales autónomos.

La teoría de división de Poderes del Estado se encuentra establecida en las Constituciones del mundo en lo que se denomina Parte Orgánica, en la cual existen tres tipos de poderes que son: el Legislativo, Judicial y Ejecutivo, tal es el caso de México.³⁷ En la actualidad, existen adiciones como el caso de Nicaragua³⁸ y su cuarto poder del Estado “el electoral”. En el caso de Colombia, su Constitución establece en el apartado correspondiente a las ramas del Poder Público la existencia de órganos autónomos e independientes³⁹, los cuales en el caso de nuestro país, se han ubicado dentro de nuestro sistema jurídico como contrapeso de los poderes tradicionales de manera general, como se explica más adelante en este trabajo.

1.4.1 Montesquieu

Aunque se dice que la primera formulación teórica a cerca de la división de poderes fue formulada por John Locke en el siglo XVII, fue Montesquieu en el siglo XVIII, quien retomando las tesis de Locke, propondría la mejor formulación teórica acerca de la división de poderes del estado constitucional.

³⁷ Véase “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Título tercero, capítulo I. Artículo 49. Localizable en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/50.htm?s=>

³⁸ Véase “Constitución Política de la República de Nicaragua”. Título VIII, capítulo I y VI. Localizable en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Nica/nica87.html#tituloVIIIcapVI>

³⁹ Véase “Constitución Política de la República de Colombia” Título V, capítulo I. Artículo 113. Localizable en <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/colombia/col91.html>

En su obra *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu hace una clasificación de las formas de gobierno para definir quién y cómo gobernar, de forma que distingue 3 tipos de gobierno:

- a) La República, la cual abarca la democracia y la aristocracia. Cuando en la República, “el poder soberano reside en el pueblo entero”⁴⁰ se hablaba de democracia. Se rige bajo el principio de la virtud entendida como “el amor a la República”. La aristocracia “el poder del supremo está en manos de unas cuantas personas. Éstas hacen las leyes y las hacen ejecutar”.⁴¹
- b) El despotismo, en el que uno solo gobierna “sin ley y sin regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos”⁴². Existe un único detentador del poder y los gobernados son iguales entre ellos sin libertad política alguna. “Como la *virtud* en una república y el *honor* en una monarquía, es necesario el *temor* en un gobierno despótico; pero en esta clase de gobierno la virtud no es necesaria y el honor hasta sería peligroso”.⁴³
- c) La monarquía donde uno solo gobierna, pero “con sujeción a las leyes fijas y preestablecidas”⁴⁴. Esta forma es la de mayor interés en este estudio, ya que es en ésta donde existen leyes que van a limitar el poder a la vez que existe una estructura política y social determinada, llamados por Montesquieu “poderes intermedios”. La nobleza, el clero y la ciudad (pueblo) son parte fundamental para la estabilidad del gobierno constituyendo así la estructura de este tipo de gobierno.

⁴⁰ Montesquieu, “*Del Espíritu de las Leyes*”. México, 1971. Porrúa. Libro II, capítulo II, p.10.

⁴¹ *Ibidem*, Libro II, capítulo II p.8.

⁴² *Ibidem*, Libro II, capítulo I. p.8.

⁴³ *Ibidem*, Libro III, capítulo IX. p.20.

⁴⁴ *Ibidem*, Libro II, capítulo I. p.8.

Para Montesquieu la libertad era el derecho de hacer “todo aquello que las leyes permitan”, además, plantea que en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder judicial de las cosas que dependen del derecho civil. Explica en su obra que en virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones.

El tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares y para lograr la libertad política se necesitará de la división de poderes porque al estar combinados en funciones o personas no habría libertad, de la misma manera si el mismo hombre u organismo integrado por nobles o por el pueblo ejerciera los tres poderes, es decir, si el mismo dictara las leyes, ejecutara las resoluciones públicas y juzgara causas y pleitos entre particulares.

“Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”.⁴⁵

El Estado constitucional moderno convirtió a la división de poderes en un requerimiento para la existencia de una Constitución recopilando ambas ideas, la de un gobierno limitado y la manera para ponerlo en práctica. Cada poder quedará limitado y los tres poderes representarán a los diferentes sectores sociales donde el monarca fuera el ejecutivo, los nobles y el pueblo darían vida a las dos cámaras del parlamento y entonces los jueces serán solo “la boca que pronuncia la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma”.⁴⁶

⁴⁵ *Ibidem*, Libro II, capítulo VI. p.104.

⁴⁶ *Ibidem*, Libro XI, capítulo VI. p. 108.

1.4.2 Desarrollo del principio de división de poderes en México

En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos encontramos plasmado el principio de la división de poderes desde 1917 en su artículo 49, donde queda establecido que “el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión (...)”.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido modificado dos veces desde su aprobación en 1917. La primera durante el gobierno de Lázaro Cárdenas en 1938 donde se incluía un texto el cual posteriormente fue removido que decía: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias, al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29, “en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.

Esa primera modificación se publicó en el Diario de la Federación el 12 de agosto de 1938 y posteriormente fue removido. La segunda modificación tuvo lugar derivada de un cambio al artículo 131 constitucional, en el periodo presidencial de Miguel Alemán Valdés en 1950, el párrafo agregado diría “(...) En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del mismo artículo, se otorgará al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”. En la actualidad, el Poder Legislativo se compone por dos Cámaras:

- a. La Cámara de diputados integrada 300 diputados que son designados a través del principio de votación de mayoría relativa y 200 diputados que son designados mediante el principio de representación proporcional. Son elegidos cada tres años.

- b. La Cámara de senadores la integran 128 senadores que son electos cada seis años donde 64 de ellos son electos por el principio de mayoría relativa, 32 por el principio de primera minoría y 32 por el principio de representación proporcional mediante una lista nacional.

El Poder Ejecutivo se encuentra depositado en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80 constitucional), su elección es directa y dura en su cargo seis años sin la posibilidad de reelegirse y puede nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado. El Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito (artículo 94 constitucional). La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros y funciona en Pleno o en Salas, los Ministros son designados por una terna propuesta por el Ejecutivo que finalmente es sometida a consideración del Senado.

El artículo 49 constitucional además de mencionar la división de poderes, hace referencia que no podrán reunirse dos o mas de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, a excepto de: que facultades legislativas se depositen en el Ejecutivo con motivo de lo dispuesto por el artículo 29 constitucional acerca de la suspensión de garantías.

De acuerdo con Kelsen, “el principio de la indivisibilidad del poder público adopta el carácter de postulado político, con el fin de no disminuir, sino aumentar en lo posible el poder efectivo del Estado (...). El poder estatal unitario e indivisible consta, según la teoría, de tres poderes coordinados idealmente y, por tanto, separables en cuanto a su organización y funcionamiento: el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial”⁴⁷

⁴⁷ KELSEN, Hans. *Op. cit.* p. 299.

1.5 Administración y Administración Pública

1.5.1 Administración

La palabra administración deriva del latino *administratio-onis*, formado por el prefijo *ad*, que significa hacia, a, dirigido, mientras *ministratio* que proviene de *ministrare* y que significa servir o cuidar, por lo que traducido al español se puede interpretar la palabra administración como acción de servir, proceso a través del cual y con la integración de diversos elementos se busca llegar a un fin u objetivo determinado, de manera que la administración es un hecho de relación humana entre grupos e individuos para alcanzar diversos objetivos.

Según la opinión de diversos autores, la administración surge de la institución social base denominada en la actualidad familia, “las comunidades humanas formadas por conjuntos de familias (pueblos, ciudades, naciones, etc.) requieren apoyo mutuo y reglas comunes para regir las instituciones sociales básicas necesarias para su bienestar, como familia, gobierno, empresas, sindicatos, iglesias, hospitales, recreación, educación; todas ellas utilizan la administración”.⁴⁸

Bonnin es considerado por muchos como el fundador de la moderna ciencia de la administración, ícono antecedente de la administración pública, perteneciente a época de grandes cambios donde las matemáticas progresaban al igual que las ciencias naturales, se le conocía como un hombre liberal con ideas progresistas, para él, la ciencia de la administración era la síntesis de la relación de diversas ciencias sociales como lo son la economía, ciencia política y sociología.

“La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es el de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento que existe el pacto social, hay administración; así es, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el

⁴⁸ HERNÁNDEZ y Rodríguez, Sergio. “Introducción a la Administración. Teoría general administrativa: origen, evolución y vanguardia”. México, 2007. McGraw-Hill Interamericana. p. 3.

despotismo. En efecto, las leyes no instituyen la administración, ni tampoco la asociación; lo que hacen es modificar su organización, porque la existencia la deben a la tendencia social, sin que las leyes hagan más que darles impulso vital en tal o cual dirección.”⁴⁹

Por lo anterior y tomando en cuenta el significado y origen de la palabra “público” derivado del latín “*publicus*” que significa lo oficial, lo que no es privado, aquello que corresponde al pueblo, podemos decir que la Administración Pública cuya razón de ser deriva de proveer bienes y servicios a favor de la sociedad a través de diversas acciones, programas e instituciones basadas en las leyes y reglamentos que correspondan con el fin de sistematizar su actuar, dará vida al aparato administrativo del Estado siendo la parte ejecutiva del gobierno.

Para Wilburg Jiménez Castro, la administración es *una* “Ciencia compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que no se pueden lograr individualmente en los organismos sociales”⁵⁰. En la opinión de Fremont E. Kast, es la “coordinación de individuos y recursos materiales para el logro de objetivos organizacionales, lo que se logra por medio de cuatro elementos: dirección hacia objetivos, participación de personas, empleo de técnicas y compromiso con la organización”.⁵¹

El estadounidense Woodrow Wilson, en su artículo publicado en 1887 de nombre “El estudio de la administración” enfatiza:

“La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo, operante, el más visible aspecto del gobierno.

⁴⁹ GUERRERO Orozco, Omar. “*Introducción a la Administración Pública*”. México, 1985. UNAM. Harla S. A. de C. V. p. p.79-80.

⁵⁰ HERNÁNDEZ y Rodríguez, Sergio. *Op.cit.*, p.4.

⁵¹ *Ibidem.* p.5

El campo de la administración es un campo de negocios. Está apartado de festinaciones y luchas de la política. Es una parte de la vida política sólo en cuanto los métodos de una casa comercial son una parte de la vida de una sociedad; sólo en la forma que la maquinaria es la parte del producto manufacturado. Pero al mismo tiempo, se eleva muy por encima (...) de los meros detalles técnicos porque está directamente conectado, mediante sus principios más importantes, con las máximas duraderas de la sabiduría política, con las verdades permanentes del progreso político (...) la administración está fuera de la esfera política.

Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, no debe tolerarse que ella maneje las oficinas administrativas (...). La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Toda aplicación particular de la ley general es un acto de administración...⁵²

1.5.2 Administración Pública

Actualmente, al hablar de administración pública nos referimos al conjunto de instituciones, ideas, normas y procesos mediante los cuales se determina cómo ejercer y distribuir la autoridad política, como y cuales serán los intereses públicos a atender. Para los fines anteriores, Pedro Muñoz considera 4 aspectos importantes que marcan el camino que podrá llevar a la administración pública a su fin esencial el cual es el bienestar común:⁵³

- *Planificación*, que se refiere a formulación de programas a corto y largo plazo y presupuestos. En nuestro país un ejemplo de esto lo encontramos en el Plan Nacional de Desarrollo;

⁵² MUÑOZ Amato, Pedro. "Introducción a la Administración Pública. Teoría general. Planificación Presupuestos". México, 1954. Fondo de Cultura Económica. p.p.16-17.

⁵³ *Ibíd*em, p. 25.

- *Administración de personal*, que se refiere a la selección de las personas a participar en las tareas del gobierno, ejemplo de esto en nuestro país es el servicio profesional de carrera, el cual no ha resultado 100% efectivo pero ya se ejerce en México;
- *Organización y métodos*, que será la ordenación de los trabajos a realizar y la forma en que se llevarán a cabo;
- *Relaciones de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial* que encierra la relación del pueblo con su gobierno en sus tres formas ejecutiva, legislativa y judicial y la responsabilidad de gobernantes y administradores ante el pueblo.

La Administración Pública se compone por los actos que puede y debe ejecutar el gobierno al margen de la ley para la realización de los fines por los que fue creado el Estado, partiendo del principio de la legalidad, el cual se basa en que solo se podrán realizar aquellas atribuciones que marque la ley, sin poder actuar fuera de ella, aún con el propósito de servir a la sociedad. Su finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población racionalizando los recursos para producir bienes y servicios que demande la sociedad.

Puede ser entendida desde un punto de vista formal o material, el primero se refiere al organismo público que recibe del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, mientras que el segundo se refiere más a la actividad administrativa. Por su naturaleza, la administración pública se encontrará siempre ligada a diversas ciencias y disciplinas para su funcionamiento, algunas de ellas son; indudablemente la ciencia política, el derecho, la economía, la sociología e incluso la misma administración privada.

En nuestro país, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecerá las bases de organización de ésta en su ámbito Centralizado y Paraestatal, señalado en su artículo primero donde además se menciona : “La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal⁵⁴. Para que exista una conexión entre individuos y gobierno, son necesarias las instituciones, organismos que lleven esos fines por lo que se dice que:

“El gobierno materializa la acción del Estado, pero **la administración pública** concreta la acción del gobierno mediante órganos especializados, que procuran el bienestar general de la población, dotándola de los bienes y servicios orientados a satisfacer sus necesidades y aspiraciones, bajo un orden de cosas de aceptación general que garantiza la convivencia de los individuos, los cuales se vinculan o son vinculados por el poder público, según criterios, fines, tendencias, aspiraciones, valores y costumbres que se plasman en una constitución⁵⁵.

1.5.2.1 Organización de la Administración Pública

La Administración Pública en nuestro país, se encuentra organizada de la siguiente manera:

⁵⁴ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Agenda de la Administración Pública Federal 2011. México, 2011. Ediciones Fiscales ISEF, S. A. de C.V. p.1

⁵⁵ CARRILLO Landeros, Ramiro. *Op.cit.* Pág. 370.

- A) Poder Central, que corresponde al ejecutivo, al Presidente de la República y cuenta con la facultad de controlar y vigilar.
- B) Centralización, órganos subordinados del poder central.
- C) Desconcentración, forma parte de la centralización, este tipo de órganos no tienen autonomía económica pero si técnica.
- D) Descentralización, son los órganos que se alejan de la jerarquía administrativa y cuentan con autonomía jurídica, económica, orgánica y técnica.

Algunas características de la administración pública centralizada son que representa al titular del poder Ejecutivo teniendo personalidad jurídica propia de éste, de igual manera dependen jerárquicamente y administrativamente de él, actúan por facultades delegadas del ejecutivo y sus recursos son derivados estrictamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La desconcentración es derivada de la centralización, tal y como explica Gabino Fraga,⁵⁶ la desconcentración administrativa consiste en delegar facultades de decisión en algunos órganos de la administración, los cuales a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores, solo se delega a un órgano inferior una competencia, disminuyendo de esa manera el grado de subordinación.

La administración pública paraestatal se refiere a la creación de unidades administrativas con personalidad jurídica propia, recursos propios y que a la vez cuentan con la capacidad de administrarse. En la descentralización se transfieren determinadas competencias, de manera que tengan un grado de autonomía orgánica y técnica e implica una independencia de poderes estatales frente a los federales.

⁵⁶ Véase FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Capítulo V. La delegación, la desconcentración y la coordinación administrativas". México, 1985. Editorial Porrúa. p. 195-197.

Se dice que los organismos descentralizados se caracterizan por contar con personalidad jurídica propia, las entidades no dependen jerárquicamente o administrativamente del Presidente, conservan un grado de autonomía orgánica y técnica e implica una independencia de poderes estatales frente a los federales, no actúan por facultades delegadas sino con base a leyes y disposiciones de carácter general que norman el campo donde actúan y cuentan con patrimonio propio.

La administración descentralizada se puede dividir en dos categorías la primera se refiere a los estados y municipios mientras que la segunda es acerca de sus funciones, estando estrechamente ligados el concepto de autonomía y descentralización. En la descentralización se transfieren determinadas competencias, de manera que tengan un grado de autonomía orgánica y técnica e implica una independencia de poderes estatales frente a los federales.

En cuanto a como se encuentra integrado cada uno de estos rubros tenemos que: “la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal”.⁵⁷

Además está el conjunto de organizaciones públicas conocidos simplemente como organismos autónomos y otros organismos autónomos de creación constitucional, ambos nacen de la necesidad de crear organismos que sean mas representativos de la sociedad, que actúen de manera imparcial y al mismo tiempo sean gestores en la rendición de cuentas entre gobierno y sociedad, son órganos creados como mediadores del poder y no se encuentran adscritos a alguno de los 3 poderes tradicionales.

⁵⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Op.cit.* artículo 1, párrafos 2 y 3.

Se lleva a cabo la creación de organismos autónomos constitucionales desligados, en teoría, de los tres poderes de la Unión a fin de que dichos órganos cuenten con autonomía e independencia y funciones diferentes, no significa que tendrán que salirse del principio de orden y armonía en su colaboración y la de otros organismos o instituciones con estos, sus tareas deberán ser llevadas a cabo de manera que cumplan con el cometido para el que fueron creados.

Para el caso de este estudio, el Artículo 41 Constitucional en su párrafo segundo señala “la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas” y en su fracción V “La organización de las elecciones federales es una función del Estado mexicano encomendada constitucionalmente al Instituto Federal Electoral, que tiene personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos”⁵⁸.

1.6 Los Organismos Constitucionales Autónomos (OCAs).

1.6.1 Concepto OCAs

Existe el conjunto de organizaciones públicas conocidos simplemente como organismos autónomos y otros organismos autónomos de creación constitucional, ambos nacen de la necesidad de crear entes que sean más representativos de la sociedad, actúen de manera imparcial y al mismo tiempo sean gestores en la rendición de cuentas entre gobierno y sociedad, como mediadores del poder.

⁵⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 2011. Artículo 41. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011. Localizable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

Como controladores de intereses, a través de ellos, se busca un equilibrio entre gobernantes y gobernados, donde puedan encontrar espacio los términos de poder, democracia y organización, siendo parte de la administración estatal, pero actuando con autonomía. Autonomía y confianza ciudadana serán necesarios para que este tipo de organismos puedan caminar. “Si la democracia es el principio de la autodeterminación y, por eso, implica necesariamente el hecho de que las normas sean creadas por los mismos que han de ser sus súbditos, con exclusión de todo influjo extraño, parece que este principio de la democracia coincide, en efecto, con la tendencia característica de la descentralización (...). El Estado no tiene el monopolio de la administración pública, la cual puede ser dirigida también por otras personas”.⁵⁹

El Glosario de términos hacendarios más utilizados en la Administración Pública Federal, define un organismo autónomo como aquel: “ente público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por un decreto para no depender del Poder Ejecutivo ni de ningún otro poder (Legislativo o Judicial), con objeto de actuar con independencia, imparcialidad y objetividad en sus funciones; para efectos presupuestarios y contables, como ejecutores de gasto, están obligados a cumplir con las leyes y normatividad vigentes en las materias; para fines de presentación su información presupuestaria y contable se incluyen en el Sector Central “.⁶⁰

Los órganos constitucionales autónomos (OCAs) también pueden ser definidos como “aquellos que de manera fundamental e inmediata se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.”⁶¹, sin dejar de ser parte de la misma administración estatal.

⁵⁹ KELSEN, Hans. *Op. cit.* p. 238, 242.

⁶⁰ *Glosario de términos hacendarios más utilizados en la Administración Pública Federal*. México, 2010. Secretaría de Hacienda y Crédito Público,.Localizable en http://www.shcp.gob.mx/apartados_hacienda_para_todos/de_la_a_z/glosario_delaaalaz.pdf

⁶¹ Hernández, Ma. del Pilar, "Autonomía de los órganos electorales". Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. México, núm. 1. Enero-junio de 2003. p. p. 8- 9.

Según Jaime Cárdenas Gracia, son diversas las razones por las que surgen los organismos públicos autónomos: “especialización técnico administrativa, enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia, realización de tareas que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y, en el caso de los electorales, como lo veremos mas adelante, ***necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales.***”⁶²

1.6.2 Antecedentes de los OCAs en el mundo

Los órganos constitucionales autónomos se desarrollan esencialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, se dice que tienen su origen en el siglo XIX, se desarrollan principalmente en países europeos creados con la finalidad de controlar los poderes tradicionales por la fuerte presencia de los partidos políticos en el gobierno y en el parlamento, destacando de entre ellos el Tribunal Constitucional.

En el caso estadounidense, no se encuentran contemplados, debido entre otras cosas, a la tradición jurídica de ese país y la antigüedad de su Constitución, sin embargo, existen órganos autónomos que han evolucionado y destacado como es el caso de la Reserva Federal. En el caso de América Latina, tenemos variados ejemplos, tal es el caso de Guatemala con su Tribunal Constitucional, Chile y su Contraloría, Uruguay el cual cuenta con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, un Tribunal de cuentas y la Corte Electoral catalogados como organismos autónomos constitucionales.⁶³

⁶² CÁRDENAS Gracia, Jaime. “*La autonomía de los órganos electorales: una reflexión comparada*”, en “*Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*”. México, 2000. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 22.

⁶³ ESCUDERO Álvarez, Hiram. “*Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública*”. p. 54. Localizable en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/78/dtr/dtr16.pdf>

1.6.3 Características de los OCAs

García Pelayo define cinco características de los organismos autónomos constitucionales, a las que de acuerdo con Miguel Carbonell, Jaime Cárdenas y Carlos Pérez se pueden agregar otras, generando en total las siguientes:⁶⁴

1. Inmediatez. Están establecidos y configurados claramente en la Constitución.
2. Esencialidad. Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo.
3. Dirección política. De ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado.
4. Paridad de rango. Mantienen con los otros órganos del Estado relación de coordinación, es decir, cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones.
5. Autonomía. Poseen autonomía orgánica, funcional y presupuestaria.
6. Estructura orgánica. Preferentemente deben ser propuestos por el Poder Legislativo con mayorías calificadas iguales o superiores a las 2/3 partes del Congreso. Tendrán que contar con las garantías de los magistrados o ministros del Poder Judicial del Estado (selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y la prohibición de su reducción, servicio civil de carrera para los funcionarios de los órganos internos, entre otros).
7. Apoliticidad. Son órganos técnicos y no políticos. Sus miembros no pueden ser militantes de partidos políticos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.
8. Inmunidades. Los funcionarios cuentan con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como privilegios

⁶⁴ CARBONELL Miguel, CÁRDENAS Jaime y PÉREZ Carlos. “*Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral*” en J. Jesús Orozco Henríquez (comp.). “*Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*”. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II, México, 1999. II-UNAM/TEPJF/IFE/Universidad de Quintana Roo. p.471-477.

procesales de los que gozan los miembros del Poder Judicial. Tienen derecho de inmovilidad de sus cargos, a menos que por responsabilidad jurídica se les invalide esta prerrogativa.

9. Responsabilidades. Informan periódicamente al Congreso de la Unión y a los ciudadanos de sus actividades.
10. Transparencia. Los actos administrativos, procedimientos y decisiones internas, exceptuando los casos comprensibles del secreto en determinadas investigaciones del Ministerio Público, pueden ser conocidos y tener acceso a la información los diversos poderes de la Unión y la ciudadanía.
11. Intangibilidad. Son permanentes. Su creación, adecuación y desaparición únicamente es permitido por una reforma a la Constitución.
12. Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho. En las responsabilidades administrativas los funcionarios cuentan con garantías constitucionales y procesales. Se debe evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos.

El hecho de que dichos órganos cuenten con autonomía e independencia y con funciones diferentes, no significa que tendrán que escapar al principio de orden y armonía en su colaboración y la de otros organismos o instituciones con éstos. Sus tareas deberán ser llevadas a cabo de manera que cumplan con el cometido para el que fueron creados y en este caso, la administración pública es la encargada de garantizar que en efecto, los órganos autónomos actúen como tal para el beneficio de la sociedad.

1.6.4 Relación OCAs y Administración Pública en México

En nuestro país, el Presidente de la República es el encargado de las funciones políticas y administrativas de la Nación, por lo que para dicho fin se apoya en la Administración Pública Federal que, de conformidad con el artículo 90 constitucional, se divide en centralizada y paraestatal.

Además cuenta con organismos públicos autónomos son controladores de intereses a través de los cuales se busca un equilibrio entre gobernantes y gobernados, donde puedan encontrar espacio los términos de poder, democracia, organización y autonomía. La Administración Pública es la encargada de garantizar que en efecto, los órganos autónomos actúen como tal para el beneficio de la sociedad, en la búsqueda del bienestar común y respetando lo plasmado en la legislación, creando entes eficientes y confiables.

De acuerdo con lo plasmado en el Glosario de términos hacendarios más utilizados en la Administración Pública Federal⁶⁵, se consideran en México Organismos Públicos Autónomos Constitucionales: el Instituto Federal Electoral (art. 41), el Banco de México(art. 28), la Comisión Nacional de Derechos Humanos(art.102) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía(art. 26). Los organismos mencionados se caracterizan por gozar de autonomía política y partidista, autonomía financiera al utilizar libremente su presupuesto, autonomía en el ámbito jurídico al ser reconocidos por la Constitución y autonomía administrativa al contar con sus propias políticas y líneas de acción.

1.7 EI IFE

La Constitución Política Mexicana se abrió a la división de poderes tradicional y dio un paso más allá al crear nuevas organizaciones y “autónomas e independientes” para que se encarguen del cumplimiento de otras funciones del Estado. El Banco de México, el IFE (Instituto Federal Electoral), la CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) y el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) entre otros, además de ser organismos autónomos, su autonomía queda asentada a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 28, 41fracción V, 102 apartado B y 26 apartado B respectivamente.

⁶⁵ Glosario de términos hacendarios más utilizados en la Administración Pública Federal. México, 2010. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Localizable en http://www.shcp.gob.mx/apartados_hacienda_para_todos/de_la_a_z/glosario_delaalaz.pdf

El artículo 3, fracción IX de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala como órganos constitucionales autónomos para efectos de transparencia al Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México y a las instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía.

En materia electoral, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su Artículo 41, fracción V, párrafo primero, establece que la organización de las elecciones federales será una función estatal que se realizará a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Instituto Federal Electoral y en donde el Poder Legislativo, los partidos políticos y ciudadanos participan en su integración; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son los principios rectores en su actuar.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) es desde 1990 la base legal de las actuaciones del Instituto, encontrándose contenidos en éste los fines y naturaleza jurídica en los Artículos 105 y 106 respectivamente, donde menciona que será independiente en sus decisiones y funcionamiento.

1.7.1 El IFE y su papel como Organismo Público Constitucional

Una de las principales críticas hacia el IFE y a los distintos órganos constitucionales autónomos es su carácter marcado como técnico y la falta de legitimidad democrática, legitimidad que debe obtenerse con su adecuado actuar y decisiones basadas en principios constitucionales y democráticos, además de que el Instituto se maneje con transparencia y se encuentre abierto a la discusión pública.

Lo que se busca también con este tipo de órganos es que en todo sistema político, llámese presidencial o parlamentario, suele responder a intereses sin que exista algo que logre controlarlos o que vele por los intereses de las minorías, es decir, nadie que pueda “mediar” de alguna manera la situación. De lo anterior, si este tipo de órganos logra conducirse con transparencia, independencia y apego a sus principios y a lo marcado en la Constitución, podemos hablar sin duda de legitimidad y democracia.

De no existir este tipo de Instituciones o no actúan bajo sus principios rectores, como suele suceder muchas veces por pertenecer a algún grupo de interés, actuar bajo intereses individuales, donde además la sociedad se sienta excluida de toda decisión, entonces su prestigio vendrá a la baja. En México, el IFE como otros organismos autónomos, nació con el propósito de ser un contrapeso frente al Ejecutivo y frente al partido político dominante de ese entonces, de manera que se trazó una nueva plataforma política, bajo garantías de imparcialidad en los procesos electorales, creando así las condiciones para dar paso a la credibilidad y confianza que se demandaba.

Un organismo como lo es el IFE es necesario que sea efectivo, confiable e imparcial, donde los ciudadanos puedan intervenir de manera más activa, impulsando el desarrollo a la democracia participativa, democracia que en nuestros días tal parece se encamina ahora por una ruta desviada donde los medios de comunicación, organizaciones empresariales y demás poderes fácticos, no encuentran límite del poder.

1.7.2 Principios rectores

La Constitución Política en su artículo 41, Apartado D fracción V, párrafo 1, dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones

federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral se debe regir por cinco principios rectores.⁶⁶

1. CERTEZA. Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

2. LEGALIDAD. Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

3. INDEPENDENCIA. Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

4. IMPARCIALIDAD. Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

5. OBJETIVIDAD. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la

⁶⁶Instituto Federal Electoral. *¿Qué es el Instituto Federal Electoral?* Localizable en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/:jsessionid=Q1s4NkWJYwMNJmqIG2B7hLp2HJxhryhpnBKPJ5lzYQ1cTKvnb1XD!457648780!-1461562846

realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

1.7.3 Funciones del IFE

El IFE se caracteriza por contar con Dirección Política, en el artículo 41 constitucional, fracción V, párrafo octavo donde se señala las actividades fundamentales que llevará a cabo el Instituto y determina que:

“ El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales...”⁶⁷

A partir de lo anterior, en el artículo 105 el COFIPE se encuentran citados los **finés** o funciones sustantivas del IFE:⁶⁸

“ (...)

a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;

⁶⁷ Artículo 41.

⁶⁸ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México, 2011. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Localizable en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm>

- 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...”.

Dado lo anterior, el organismo debe actuar bajo la actitud que dictan sus principios rectores, a fin de cumplir con las actividades fundamentales para las que se creó sin perder de vista los fines que se propone alcanzar.

CAPÍTULO II

ELECCIONES Y DESENCANTO ELECTORAL

“No hay más que dos pecados mortales en el terreno de la política: la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad...”
Weber⁶⁹

2.1 Origen del IFE (Antecedentes)

Desde la época del México independiente, las elecciones eran organizadas por alcaldes y jefes políticos regionales; sin embargo, para el año de 1946, los gobiernos locales y municipales pierden esas características. El 7 de enero de 1946, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Electoral Federal que establecía la existencia de órganos electorales que se encargarían de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales conocidos como Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), dicha ley planteaba que era responsabilidad del Estado y los ciudadanos por igual, la vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral.

Posteriormente en 1973 surge la Comisión Federal Electoral (CFE) y hasta principios de la creación del IFE en 1990 era la Secretaría de Gobernación (Segob), la que se encontraba al frente de la presidencia de los órganos electorales, por lo que el poder Ejecutivo, a través de su secretario intervenía en la preparación y desarrollo de los comicios electorales.

En 1973 se creó la Comisión Federal Electoral en donde participaban todos los partidos políticos registrados con voz y voto y en 1977 se expide la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), la Comisión para ese entonces estaría conformada por el Secretario de Gobernación, un representante por cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario.

⁶⁹ WEBER, Max. *Op. cit.* p.156.

En 1987 hubo una nueva reforma en la integración del órgano electoral bajo el criterio de representación proporcional, por lo que para la elección de 1988 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía 16 representantes mientras que apenas eran 15 los que representaban al Ejecutivo, Legislativo y demás partidos políticos.⁷⁰ El surgimiento del IFE como organismo público autónomo constitucional se derivó de la desconfianza por parte de la ciudadanía ante las instituciones electorales de ese momento. De acuerdo con Miguel Carbonell, Jaime Cárdenas y Carlos Pérez, la aparición de organismos electorales autónomos se debe a que:

“Cuando los partidos dominan la escena política en democracia, suele generarse corrupción si no se prevén los necesarios mecanismos de control, pues ellos se constituyen en jueces y partes, en sujetos y objetos de fiscalización estatal y de los *checks and balances* (controles y contrapesos). Por ello necesitamos limitarlos, evitar que corrompan al Estado al igual que los otros poderes sociales cuando son dominantes”.⁷¹

2.2 Las elecciones presidenciales de 1988.

En las elecciones de 1988, donde Carlos Salinas de Gortari ganó la Presidencia de la República, resultó poco creíble que las elecciones fueran transparentes, por lo que no existía ya la suficiente credibilidad social y se demandaba la existencia de un órgano electoral que fuera integrado ya no por los mismos, sino por ciudadanos neutrales.

Las elecciones de 1988 se caracterizaron por ser un proceso de irregularidades. Los resultados oficiales de la elección empezaron a recibirse al

⁷⁰ Apuntes personales tomados durante el curso de la asignatura “Sistema político mexicano” correspondiente al 4º semestre de la carrera, impartida por el Prof. Carlos Lozano Ángeles. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

⁷¹ CARBONELL Miguel, CÁRDENAS Jaime y PÉREZ Carlos. *Op. cit.* p.469.

terminar la jornada electoral de ese 6 de julio en la sede de la autoridad federal de ese entonces, la Comisión Federal Electoral, donde se encontraba el secretario de Gobernación de ese entonces, Manuel Bartlett Díaz, además de representantes de todos los partidos, esa noche se comunicaba que los resultados favorecían al FDN (Frente Democrático Nacional) y no al PRI (Partido Revolucionario Institucional).

Posteriormente, cuando la autoridad encargada empezó a dar las cifras “oficiales”, se “cayó el sistema”, es decir, el sistema oficial de cómputo electoral dejó de funcionar, por lo que el resultado oficial de las elecciones se prolongó por días. Una semana más tarde, Salinas de Gortari era declarado ganador y los resultados oficiales se anunciaban como indica el cuadro 1.

CUADRO 1. RESULTADOS “OFICIALES” ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1988

PARTIDOS	VOTOS	%
PRI	9 687 926	50.71%
FRENTE DEMOCRÁTICO NACIONAL	5 843 779	30.59%
PAN	3 208 584	16.79%
OTROS	364 857	1.91%

Fuente: Ackerman, John. Organismos Autónomos y Democracia. Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, pág.51

En respuesta a ese fraude electoral, empezaron las protestas por parte de los ciudadanos, intensas movilizaciones populares, una amplia y firme toma de conciencia entre la población respecto a que la participación ciudadana en la vida pública y el voto hacían posible el cambio. Se puede decir que este fue un primer impulso a la alternancia y al fin del régimen de partido de Estado.

El organismo responsable de calificar las elecciones federales en 1988 era el Congreso mientras que al Ejecutivo le correspondía organizar las elecciones a través de la Comisión Federal Electoral (CFE), siendo el Congreso el que tuviera la última palabra, y como nunca antes, ahora la fuerza opositora tenía una gran presencia, por lo que se intentó encontrar alguna alternativa para

fortalecer la legitimidad en cuanto a asuntos electorales después de lo acontecido en 1988, por lo que se crea la Reforma Electoral de 1989-1990.

2.2.1 Reforma Constitucional Electoral 1989-1990

El 15 de octubre de 1989 fue aprobada por la Cámara de Diputados la reforma Constitucional que daba paso a la creación de un nuevo organismo encargado de organizar las elecciones federales, relativamente independiente ya que se encontraba bajo el control directo de la Secretaría de Gobernación. Dicha reforma no garantizaba que los organismos electorales fueran autónomos e imparciales ya que el PRI seguía manteniendo el control. Para las elecciones de 1988, la mayoría de la sociedad exigía legalidad y un sufragio efectivo en contra del fraude electoral, por lo que se inició la creación de una institución electoral con el propósito de construir un mayor consenso entre sociedad civil y partidos políticos que generara confianza en la gente y a la vez proporcionara legalidad en las elecciones.

En 1990 se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), como resultado de una consulta pública en la cual se acordó la creación de la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la concertación entre partidos políticos nacionales, con el fin de convocar a ciudadanos, partidos políticos, intelectuales, asociaciones políticas entre otras. Con lo anterior se dio origen al IFE como un organismo con personalidad jurídica propia y con patrimonio propio pero sujeta a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Así, se concretaba la reforma planteada a la Constitución Política en 1989, donde se establecía que la organización de las elecciones era una función estatal a cargo de los poderes antes mencionados, con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y ciudadanos. El 11 de octubre de 1990 fue creado oficialmente el IFE como máxima autoridad electoral en

nuestro país, a fin de contar con un organismo imparcial, que diera certeza, transparencia y legalidad a los procesos electorales.

El IFE es un órgano público, entendiendo lo anterior como abierto a los ciudadanos, a lo realizado frente a los espectadores. La reforma del artículo 40 Constitucional, la cual le dio oficialmente nacimiento al Instituto en 1990; sin embargo, no consideraba como uno de sus principios fundamentales el término de autonomía, sólo hacía referencia en cuanto a sus funciones y mencionaba: “el organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y *autónomo* en sus decisiones”.

2.3. Elecciones 1991

Para 1991 se conforma un Padrón Electoral totalmente nuevo a través de la técnica censal, es decir, recabando información casa por casa integrando un listado nominal de 36.6 millones de ciudadanos mexicanos,⁷² registrando una participación ciudadana de un 65.96% con base en la votación de Diputados de Representación Proporcional⁷³ y el máximo órgano de dirección del IFE se integraba por:⁷⁴

- Presidente del Consejo General (Consejero del Poder Ejecutivo – Secretario de Gobernación).
- Seis consejeros magistrados.
- Director y Secretario generales del Instituto.
- Dos diputados y dos senadores (uno de la mayoría y otro de la primera minoría, respectivamente).

⁷² Véase VALDÉS Zurita, Leonardo. “Desempeño y atribuciones del Instituto Federal Electoral a 20 años”. México, 2011. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. p.p. 334. Localizable en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/28.pdf>

⁷³ Según datos publicados por el IFE. Localizable en <http://www.ife.org.mx/documentos/OE/prontuario2006/p38.html>

⁷⁴ Véase “Historia del Instituto Federal Electoral”. Localizable en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

- Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con su fuerza electoral.

Algunas de las conclusiones resultantes del proceso electoral de ese año de acuerdo con Jaime González Graf son:⁷⁵

- El partido que más ganó fue el PRD que incrementó sustancialmente la votación del PMS en 1988, en números absolutos.
- El segundo ganador fue el PAN que también incrementó sus votos de 1988, por lo que continuó su ascenso histórico, paulatino pero sostenido.
- El PFCRN (Partido del Frente Cardenista para la Reconstrucción Nacional) se debilitó al perder una gran cantidad de votos en comparación de 1988.
- El Presidente de la República se legitimaba políticamente.
- El sistema mexicano retornó a sus tendencias históricas desde todos los puntos de vista, incluyendo la búsqueda del carro completo por el PRI.

Sin embargo:

- a. A nivel nacional el PRI ya no tenía mayoría absoluta frente a los principales partidos políticos de oposición.
- b. La transformación no fue para la reducción de votos porque al PRI se le pasara la mano: consistió en la dosificación de las cifras para resolver los problemas políticos del gobierno con miras a la reforma del sistema mexicano, al mismo tiempo que evidenció en parte los diferendos en el interior de la clase política priísta.

Así, durante sus primeros años de existencia el Instituto no fue concebido como organismo público autónomo, hasta el año de 1996 cuando se agregó al artículo 41 constitucional una adición definiendo al IFE “como organismo público autónomo”, quedando de la siguiente manera el artículo ya modificado:

⁷⁵ GONZÁLEZ Graf, Jaime. “A la búsqueda de la realidad en las elecciones federales de 1991: un ejercicio de imaginación política”. p.p. 60. Localizable en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/41/cnt/cnt4.pdf>

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”.

2.3.1 Reforma 1993

Antes de ser aprobada esta reforma, el PRI había enviado una propuesta de reforma en la cual no se planteaba ninguna modificación a la Constitución Política, es decir, pretendía dar a la reforma un lugar secundario, sin que tuviera mayor trascendencia o una verdadera reforma de fondo, lo que provocó que el PAN y PRD se pronunciaran en conjunto para que esas reformas fueran plasmadas en la Constitución. Algunos de los temas que habían quedado pendientes en la reforma de 1990 se retomaban como la incorporación de reglas en el marco legal para un efectivo control de las finanzas.

Los artículos a modificarse fueron el 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la CPEUM y como consecuencia de ello modificaciones en el COFIPE. A manera de síntesis y con base a las modificaciones de los artículos mencionados, la reforma de 1993 abordó los siguientes temas:⁷⁶

- 1) **Financiamiento de partidos políticos.** Se señala en la Constitución la obligación de los partidos políticos a establecer cómo obtenían los recursos necesarios para llevar a cabo sus actividades (aportaciones de militantes, fideicomisos, autofinanciamientos) ya que anterior a esto sólo se fiscalizaba lo relacionado a financiamiento público. Esta vez la ley extendía la vigilancia por medio de auditorías de cómo y en qué gastaban los partidos los recursos que eran proporcionados por el Estado, durante sus actividades ordinarias como durante los procesos electorales, las reglas sobre estos temas se fijarían en la ley reglamentaria.

⁷⁶ *Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993.

- 2) Del Tribunal Electoral Federal. Al tribunal autónomo se le denomina Tribunal Federal Electoral designado como la máxima autoridad jurisdiccional electoral, con competencia para resolver en forma definitiva e inapelable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal. Funcionaría en pleno o salas, siendo públicas sus sesiones de resolución. Para cada proceso electoral se conformaría una Sala de Segunda Instancia con cuatro miembros de la judicatura federal presidida por el presidente del Tribunal Federal Electoral, para resolver las impugnaciones que se refieren a la validez de las elecciones, otorgamiento de constancias y asignación de diputados y senadores.

- 3) De la Cámara de Diputados. Al partido político que alcanzara por lo menos el 1.5% de la votación emitida, le serían asignados, por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. Ningún partido político podría ya contar con más de 315 diputados electos por ambos principios.

El partido político que obtuviera más del 60% de la votación nacional emitida tendría derecho a la asignación de diputados por representación proporcional hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite de 315. Cualquier partido que obtuviera 60% o menos de la votación nacional emitida podría contar con más de 300 diputados por ambos principios.

De las diputaciones que resten, la asignación se haría en cada una de las circunscripciones entre los partidos políticos con derecho a éstas en proporción directa con su respectiva votación nacional. El partido político que obtuviera más del 60% de la votación nacional emitida tendría derecho a la asignación de diputados por representación proporcional

hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite de 315.

Se pone fin a la denominada “cláusula de gobernabilidad”⁷⁷, ningún partido podía obtener más de 315 diputados electos por los dos principios. Cualquier partido que obtuviera 60% o menos de la votación nacional emitida podría contar con más de 300 diputados por ambos principios. Las diputaciones que resten, la asignación se haría en cada una de las circunscripciones entre los partidos políticos con derecho a éstas en proporción directa con su respectiva votación nacional.

- 4) Del Senado de la República. Se establece una nueva integración en el Senado de la República quedando de la siguiente manera: total de 128 senadores, cuatro por cada estado de la República Mexicana y el Distrito Federal, tres de ellos representantes de mayoría y uno que representaría a la primera minoría. La renovación total de la Cámara se llevaría a cabo cada seis años.
- 5) Calificación de la elección de Presidente de la República. Se define que será la Cámara de Diputados declarará la validez de las elecciones presidenciales, con resoluciones de carácter definitivo e inacatable.

La reforma trajo consigo el establecimiento de topes en los gastos de campaña para las elecciones federales, la reglamentación del financiamiento privado, la prohibición de financiamiento proveniente de dependencias gubernamentales, asociaciones religiosas, partidos políticos, personas físicas, morales o extranjeras. Así también una mejor vigilancia de los recursos de los partidos políticos a través de informes anuales y de campaña.

⁷⁷ La cláusula de gobernabilidad, también conocida como candado de gobernabilidad, fue creada durante la reforma electoral de 1987. Establecía que el partido que obtuviera el mayor número de votos, aún sin alcanzar el cincuenta por ciento de la votación nacional total, le serían asignados los diputados necesarios para alcanzar la mayoría.

2.3.2 Reforma 1994

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigor el 1° de enero de 1994 y la intervención del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas el mismo día, tuvo repercusiones que obligaron a los actores políticos e instituciones a crear vías para resolver los conflictos que se presentaban. El 27 de enero de 1994 se crea el Acuerdo Nacional por la Paz, la Democracia y la Justicia que tenía como finalidad aprobar una nueva reforma antes de las elecciones que tendrían lugar el 21 de agosto del 1994.

El 23 de marzo de 1994, mismo día en que asesinan al candidato del PRI a la Presidencia Luis Donaldo Colosio, se aprobaron en la Cámara de Diputados modificaciones al artículo 41 constitucional, al COFIPE y algunos artículos del Código penal relacionados con delitos electorales. Jorge Carpizo señala 3 factores que dieron origen a la reforma: a) que el panorama político nacional cambió en los primeros días de enero de ese año con el surgimiento de la rebelión armada en Chiapas, que tenía y tiene reivindicaciones sociales para los indígenas y también de carácter político nacional; b) la decisión del gobierno de encontrarle una solución negociada a ese conflicto armado, y c) la decisión de que los aspectos políticos, específicamente los electorales, debían ser negociados y resueltos por consensos con los partidos políticos, que son los interlocutores naturales para estos temas.⁷⁸

La reforma de este año restringía a la vez el papel del Presidente de la República dentro de las funciones del Instituto, quien era el encargado de nombrar al Consejero Presidente del Instituto y quien además tenía a su cargo el nombramiento de los seleccionados de los cuales deberían emanar los Consejeros Magistrados. Tanto el titular del Ejecutivo como la Secretaría de Gobernación quedaban al margen y sin influencia en el nombramiento de autoridades electorales, así como de los consejeros magistrados, quienes a partir de esa reforma, serían denominados Consejeros Ciudadanos. La Cámara

⁷⁸ CARPIZO, Jorge. “*Algunos aspectos de la reforma federal electoral de 1994*”. p.p. 49-50. Localizable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1043/6.pdf>

de diputados sería la responsable de proponer y aprobar con mayoría dichos nombramientos. A manera de resumen y en acuerdo con M. Gabriel Salazar Ramírez decimos que los cambios esenciales de esa reforma fueron:⁷⁹

- 1) Los partidos políticos antes con voz y voto, en adelante sólo tendrían derecho a voz, además de que su presencia en el consejo ya no sería proporcional a su fuerza política pues únicamente habría un representante por partido.
- 2) Una vez limitada la injerencia de los partidos políticos con la pérdida del voto en el consejo, la figura de “Consejero Ciudadano” cobra mayor relevancia al existir incluso una superioridad numérica, desaparece así la figura de Consejero Magistrado y se suprime el requisito de ser abogado.
- 3) Se abren los procesos electorales al extranjero, al crearse la figura de visitante extranjero.
- 4) Para 1994 se contaría con un padrón más completo y confiable que se reforzaría con la credencial de elector con fotografía aprobada desde 1991, significando un gran avance para contrarrestar la cultura de desconfianza existente en México.
- 5) Se reforma el artículo 41 constitucional definiendo que la organización de las elecciones como una “función estatal, que debe realizarse a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, según lo disponga la ley”. Por lo tanto, el Legislativo participaba ya en el proceso de integración del Instituto y no solo el Ejecutivo como se venía realizando con anterioridad.

⁷⁹ SALAZAR Ramírez, Manuel Gabriel. “*La reforma de 1996...una reforma inconclusa*”(Tesina de Licenciatura). México, 2001. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. p.p.18-19.

2.4 Las elecciones de presidenciales de 1994

Tras la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, ambos el 1° de enero de ese año y el asesinato del candidato del PRI a la presidencia Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo, la tensión en el ambiente político del país era evidente hacia las elecciones próximas a celebrarse. El IFE, con poco tiempo de haber sido fundado enfrentaba ya una prueba de fuego, pues el contexto en que se desarrollaba la organización de las elecciones era totalmente adverso. Ante esto, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari nombra a Jorge Carpizo Mac Gregor como secretario de Gobernación, desde donde condujo el proceso electoral de ese año, el cual arrojó los siguientes resultados que le daban el triunfo al candidato del PRI, Ernesto Zedillo Ponce de León.

CUADRO 2. RESULTADOS OFICIALES ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1994

PARTIDOS	VOTOS	%
PRI	17,181,651	48.69
PAN	9,146,841	25.92
PRD	5,852,134	16.59
PPS	166,594	0.47
PFCRN	297,901	0.84
PARM	192,795	0.55
PVEM	327,313	0.93
PDM	97,935	0.28
PT	970,121	2.75
CANDIDATOS NO REGISTRADOS	93,715	0.12
VOTOS NULOS	1,008,291	2.86
TOTAL	35,335,291	100

Fuente: Elaboración propia con base a datos publicados por el IFE. Véase http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/nuevo_1994/graficas/Pres_94.pdf

Las elecciones de 1994 fue la elección en la que mayor participación porcentual ciudadana se ha registrado desde la creación del IFE, tal y como se muestra más adelante en este trabajo⁸⁰, lo que legitimaba el papel organizador

⁸⁰ Véase Gráfica 1. *Porcentaje de participación electoral en elecciones federales (1991-2006)*. Pág. 70.

del Instituto; sin embargo, al dar inicio el gobierno de Ernesto Zedillo, se percibía un clima de inestabilidad en el país, lo que fue evidente ante la crisis presentada derivada de la devaluación del peso en diciembre de ese año.

2.4.1 Reforma 1996

Dicha reforma se desarrolló en medio de un ambiente de inseguridad, por un lado se tenía el asunto del levantamiento guerrillero aún sin resolver y por el otro, una de las devaluaciones más significativas se daba lugar a finales de 1994, a fin de reforzar la legitimidad del gobierno en turno, comenzaron los trabajos para una nueva reforma electoral.

Se dice que la reforma electoral de 1996 aconteció en tres tiempos:⁸¹

- 1) Se reformó la Constitución durante el verano (22 de agosto de 1996).
- 2) Los nuevos consejeros electorales y el consejero presidente fueron nombrados el 31 de octubre de 1996.
- 3) Se aprobó la nueva versión del COFIPE en diciembre de 1996, una vez que ya los nuevos consejeros habían tomado sus cargos.

El dictamen fue aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, controvertida la hora en que los partidos políticos tenían que ponerse de acuerdo en lo relacionado con el financiamiento, donde al no darse una conciliación entre ellos, la aprobación de proyecto se llevó a cabo sólo con la participación del Partido Revolucionario Institucional. Se modificaron los artículos: 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución. Con ello también surgieron modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código penal entre otros.

⁸¹ ACKERMAN M. John. “*Organismos autónomos y democracia. El caso México*”. México, 2007. Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 75

Los principales cambios que surgieron en base a las modificaciones a los artículos mencionados de la CPEUM, son:

- 1) Se incorporó al Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación dando lugar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), adjudicándole una mayor independencia.
- 2) También los integrantes del Instituto quedaban bajo el régimen de responsabilidades de los servidores públicos de la Federación.
- 3) Se establecieron las bases para el voto de mexicanos en el extranjero.
- 4) Se privilegió el financiamiento público sobre el privado para los partidos políticos.
- 6) Se crearon mecanismos de monitoreo a fin de medir los tiempos dedicados a los partidos durante campañas electorales a través de los medios de comunicación.
- 7) Se crearon nuevos medios para la impugnación para actos que estuvieran relacionados con los partidos políticos. El recurso de reconsideración y el juicio de revisión constitucional se agregan al recurso de inconformidad y el recurso de revisión.
- 8) La cantidad de votos que un partido debería obtener, para mantener su registro y participar del reparto de Diputados plurinominales, pasaba del 1.5% al 2%.
- 9) La representación proporcional se establecía en el Senado, seguían siendo 128 senadores, cuatro por cada estado y el mismo caso para el Distrito Federal, pero ahora se asignarían de la siguiente manera: dos por el criterio de mayoría, uno por el de primera minoría y el otro por el principio de representación proporcional.
- 10) Los diputados mantenían en sistema mixto la integración de su Cámara, 200 de representación proporcional y 300 por mayoría relativa, 300 sería el máximo de diputados asignados por ambos principios, antes eran 315.
- 11) Se estableció que el máximo de sobre representación que un partido podría tener, el cual, de acuerdo con el modo en que se distribuirían los Diputados de representación proporcional, sería del 8%.

12) Ahora el TEPJF tenía la capacidad de intervenir en la resolución de conflictos a nivel federal, estatal y municipal, lo que generaría la creación de reglamentos a fin de regular las elecciones locales.

La reforma de 1996 le otorgó facultades constitucionales al IFE para llevar a cabo de manera integral y directa las actividades relacionadas con capacitación electoral y educación cívica, entre otras; sin embargo, la dinámica que hasta la fecha ha llevado a cabo el IFE se caracteriza por actividades que en efecto, cubren la parte normativa y técnica pero resultan de bajo impacto ante la ciudadanía. Así, durante sus primeros años de existencia el Instituto no fue concebido como organismo público autónomo, hasta el año de 1996 cuando se agregó al artículo 41 constitucional una adición definiendo al IFE “como organismo público autónomo”, quedando de la siguiente manera el artículo ya modificado: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”.

2.5 Elecciones 1997

Desde 1996, la dirección del Instituto se elige sin intervención del Poder Ejecutivo, mientras que su presupuesto es asignado por el Congreso. Para las elecciones intermedias de 1997, las credenciales de elector contaban con la novedad de la fotografía del elector, lo que además hizo que ésta sirviera como la identificación oficial más utilizada y aceptada en trámites administrativos. El Consejo General de 1997-2003 estuvo integrado José Woldenberg como primer Consejero Presidente del Consejo General del IFE, ya como órgano ciudadano autónomo de la Secretaría de Gobernación; José Barragán Barragán, Jaime Cárdenas Gracia, Jesús Cantú Escalante, Alonso Lujambio, Mauricio Merino y Jacqueline Peschard. Los consejeros Emilio Zebadúa y Juan Molinar Horcasitas estuvieron de 1997 al 2000 y Gastón Luken y Virgilio Rivera del 2000 al 2003.

Las elecciones federales de 1997 registraron una participación ciudadana de un 57.67%⁸² y provocaron un significativo cambio en el sistema político mexicano a pesar del corto tiempo que llevaban los nuevos consejeros al frente del IFE. En las elecciones de 1997 se dejaron ver nuevos cambios, el PRI perdió su mayoría absoluta en el Senado y en la Cámara de Diputados a la vez que también perdía la Jefatura del Gobierno del D.F. que por primera vez era organizada por el IFE y al no lograr obtener la mayoría absoluta de la Cámara de Senadores y de Diputados el partido que entonces se encontraba en la Presidencia de la República, trajo como consecuencia, entre otras cosas el debilitamiento del presidencialismo lo que, de acuerdo con Juan Molinar Horcasitas⁸³, significó el fin de casi siete décadas de mayoría de un mismo partido en la Cámara de Diputados y un gobierno unificado, es decir, el control de los poderes Ejecutivo y Legislativo). Para el año 2000, perdió las elecciones a la Presidencia y redujo más su representación en el Congreso.

2.6 Elecciones presidenciales del 2000

A la vez que el PAN resultaba ganador de la contienda del 2000, el IFE se fortalecía como ente organizador eficiente e imparcial y se legitimaban las elecciones al darse a conocer los resultados de manera rápida mediante el PREP ya perfeccionado y en la misma noche del sufragio, Woldenberg anunciaba a Fox como Presidente electo, acto que en procesos anteriores tardaba incluso semanas (elecciones de 1988). Además, eran ahora los ciudadanos quienes integraban las mesas directivas de casilla mediante una insaculación doble, primero por su mes de nacimiento y luego por orden alfabético. Finalmente los resultados de la elección del 2000 fueron los que se muestran en el siguiente cuadro.

⁸² Dato con base en la votación de Diputados de Representación Proporcional publicado por el IFE. Localizable en <http://www.ife.org.mx/documentos/OE/prontuario2006/p40.html>

⁸³ Véase MOLINAR Horcasitas, Juan. “*Las elecciones federales de 1997 en México: Evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera*”. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 8. Localizable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/239/16.pdf>

CUADRO 3. RESULTADOS “OFICIALES” ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL 2000

PARTIDOS	VOTOS	%
PRI	13,579,718	36.11
Alianza por el cambio (PAN, PVEM)	15,989,636	42.52
Alianza por México (PRD, PT, Convergencia, PAS, PSN)	6,256,780	16.64
PCD	206,589	0.55
PARM	156,896	0.42
PDS	592,381	1.58
CANDIDATOS NO REGISTRADOS	31,461	0.08
VOTOS NULOS	788,157	2.10
TOTAL	37,601,618	100

Fuente: Elaboración propia con base a datos publicados por el IFE. Véase <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/esta2000/sbpresrn.htm>

Entre los años de 1997 y 2003, con José Woldenberg como Consejero Presidente, el IFE presentó su mayor grado de éxito en cuanto a desarrollo institucional cumpliendo de manera eficaz el mandato para el que fue creado: organizar elecciones federales libres y confiables. En las elecciones federales que se llevaron a cabo durante 1997, 2000 y 2003 el IFE reforzaba su confiabilidad, integridad y transparencia al llevar a cabo el conteo de votos y comunicar los resultados a través del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) de forma rápida y efectiva, prueba de ello fue la falta de protestas postelectorales significativas después de los procesos.

Además, el Instituto se dio a la tarea de fiscalizar el comportamiento financiero y el actuar democrático de los partidos políticos, promovió altas multas tanto para el PRI como para el PAN por irregularidades financieras que se presentaron durante la campaña presidencial de 2000, con lo que el Instituto demostraba su capacidad como autoridad electoral y alcanzaba su cima de confianza, derivado de su capacidad de organizar con éxito las elecciones que produjeron la alternancia de partidos en el poder. La creación de un Padrón Electoral totalmente nuevo, listas nominales para los procesos y la nueva credencial de elector son otros de los elementos que llevaron al Instituto a mantener la confianza ciudadana.

2.7 Elecciones 2003

El Instituto también se caracterizó en este periodo por contar con un servicio profesional de carrera, participación de ciudadanos en mesas directivas de casilla así como en diversos cursos de educación cívica, así, la ciudadanía colocó al IFE dentro de las instituciones estatales mexicanas con mayores niveles de confianza pública para el 2003 por encima de la Suprema Corte de Justicia y el Congreso, tal y como indica el cuadro 4.

CUADRO 4. CONFIANZA EN EL IFE EN EL 2003

INSTITUCIÓN	NIVEL DE CONFIANZA (ESCALA, 0 [min]-10[máx])
Maestros	7.82
Iglesia	7.72
IFE	7.64
Medios de comunicación	7.52
Sindicatos	5.89
Presidencia de la República	5.73
Partidos políticos	5.57
Suprema Corte de Justicia	5.43
Congreso	4.92

Fuente: ENCUP 2003. Secretaría de Gobernación. Localizable en http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Documentacion_2003

Las encuestas de opinión pública ubicaban al IFE como un organismo confiable en el 2003, pero en ese mismo año se puso en duda su credibilidad y confianza del instituto con el reemplazo de los consejeros electorales, en donde nuevamente los partidos políticos participaron al grado de repartirse los consejeros entre PRI y PAN y donde Elba Esther Gordillo tenía una notable injerencia de imponer como presidente del Consejo General a Luis Carlos Ugalde Ramírez.⁸⁴ Un dato relevante en las elecciones del 2003 fue la caída de la participación ciudadana con un porcentaje de 58.32 %, como se muestra en una gráfica correspondiente a abstencionismo más adelante, la proporción más

⁸⁴ Véase GARDUÑO, Roberto. "Imponen PRI y PAN el nuevo consejo del IFE". México, 1° de noviembre de 2003. La jornada. Localizable en <http://www.jornada.unam.mx/2003/11/01/003n3pol.php?origen=index.html&fly=1>

alta desde la creación del instituto y varios años atrás. Además, el número de votos nulos ascendió a 920 mil.⁸⁵

Ese sería el inicio de una gran ola de desconfianza y crítica al Instituto, ya que en las elecciones presidenciales del 2006, se presentó una variedad de irregularidades con las que se colocaba a Felipe Calderón como Presidente electo en aquel proceso, lo que trajo consigo el enojo e inconformidad de un amplio sector de la ciudadanía dado un supuesto fraude electoral, donde la sociedad se manifestó de diversas formas después de conocer los resultados.

2.8 Elecciones presidenciales del 2006

El cómputo final de la elección presidencial del 2006, tuvo una duración de 31 horas, según lo referido en el diario mexicano El Universal ⁸⁶, la suma inicial de esos votos no favoreció a Felipe Calderón, quien estuvo en desventaja frente a su oponente electoral Andrés Manuel López Obrador (AMLO) durante las primeras 20 horas. A las 4:01 horas, durante la madrugada del jueves 6 de julio, el porcentaje que durante 20 horas se había mantenido en favor de López Obrador, se computaba 97.70% de las actas presidenciales, 40 millones 808 mil 20 votos contabilizados en ellas.

Andrés Manuel López Obrador dejaba la ventaja de 35.60% de la votación, para colocarse en 35.59%. Calderón ascendía a 35.60% de los sufragios en su favor, y dejaba atrás el 35.59% de las preferencias. Esas cifras se consolidaron durante la mañana del jueves y a las 15:00 horas el tablero marcaba 100% de la suma de votos con Felipe Calderón al frente, seguido de López Obrador. Los resultados oficiales entonces eran los siguientes:

⁸⁵ Véase PESCHARD, Jaqueline. “Elecciones 2003. El alejamiento de las urnas”. Localizable en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1464/9.pdf>

⁸⁶ HERRERA, Jorge y ZÁRATE, Arturo. “IFE, logró Calderón la mayoría de votos”. México, 7 de julio 2006. El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/140322.html>

CUADRO 5. RESULTADOS PROCESO ELECTORAL 2006

<i>PARTIDOS</i>	<i>VOTOS</i>	<i>%</i>
PAN	15 000 284	35.89
COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS (PRD, PT Y CONVERGENCIA)	14 756 350	35.31
ALIANZA POR MÉXICO (PRI Y PVEM)	9 301 441	22.26
ALTERNATIVA SOCIAL DEMÓCRATA Y CAMPESINA	1 128 850	2.70
PARTIDO NUEVA ALIANZA	401 804	0.96
CANDIDATOS NO REGISTRADOS	297 989	0.71
VOTOS NULOS	904 604	2.16

Fuente: Elaboración propia con base a información publicada por Herrera Jorge y Arturo Zárate. "IFE, logró Calderón la mayoría de votos". El Universal. México, 7 de julio 2006. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/140322.html>

Las elecciones del 2006 han sido objeto de cuestionamiento por varias anomalías en sus resultados, consideradas sí, unas elecciones legales más no se puede hablar de elecciones legítimas, al no ser claros los resultados y al no permitirse el re-conteo de votos o segunda vuelta debido a que no se encuentra contemplado dicho procedimiento en la legislación electoral y contrario al parecer de miles de ciudadanos, los representantes del IFE hablaban de un proceso limpio: *"La regla de oro de la democracia establece que gana el candidato que tenga más votos"*, expresó Ugalde y señaló que la elección fue *"limpia y transparente"*.⁸⁷

Durante el tiempo de campaña, imperó un ambiente de campañas negativas entre los partidos y en donde el sector privado, intervenía al contratar anuncios en los medios de comunicación de manera ilegal, así lo dictaminaba, por ejemplo, el TEPJF en referencia al candidato a la presidencia Andrés Manuel López Obrador, mientras, el PAN hacía uso de la imagen presidencial en su campaña de manera ilegal.

El proceso electoral de ese año dejó abiertas varias dudas en los diversos sectores de la población con los resultados de menos de un punto porcentual

⁸⁷ Véase HERRERA Jorge, Zárate Arturo, Jiménez Sergio y Jorge Therán. *"Cierra IFE el cómputo: Felipe, virtual ganador"*. México, 7 de julio de 2006. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/primera/27244.html>

de ventaja, proceso inequitativo en el que el bombardeo de spots publicitarios se incrementó en más de 100% durante los comicios federales-presidenciales de los últimos 12 años⁸⁸ rebasando por mucho los límites y donde los partidos políticos no reportaron casi 350 mil spots de los aproximadamente 750 mil transmitidos y monitoreados por el IFE además de presentar inconsistencias en sus reportes como spots transmitidos a las 25:00 horas cuando un día solo comprende 24:00 horas.⁸⁹ Con base a lo anterior, se piensa que los medios de comunicación resultaban ser quienes más se beneficiaban al vender sus espacios o negociarlos, lo mismo en las elecciones para gobernador y en la renovación de congresos locales y ayuntamientos en todo el país.

En resumen, a pesar de los grandes avances del IFE y del sistema electoral de esa fecha, el Instituto demostró que aún le faltaba mucho por hacer al toparse con la cerrada competencia entre los 2 principales candidatos a la Presidencia de la República y en donde por un lado, el PAN utilizaba de manera indebida la imagen presidencial para el impulsó del candidato de ese partido poniendo en cuestión la legitimidad del resultado de la contienda electoral tal y como señalaba la ONU⁹⁰ y por el otro, el Gobierno del Distrito Federal destinaba recursos y a través de otras vías no menos ilegales, apoyaban a la publicidad de su candidato.⁹¹

Durante ese periodo, el gasto en medios de comunicación se multiplicó considerablemente respecto a cifras de elecciones anteriores y de acuerdo con la entonces consejera Alejandra Latapí Renner, presidenta de la Comisión de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral (IFE), 47.3% del gasto total destinado para la campaña presidencial de 2006, 2 mil 68 millones 375 mil 613 pesos, se destinó a la compra de espacios y tiempos en medios.

⁸⁸ Véase HERREA, Jorge. “IFE: gasto de campañas en medios creció más de 100% “. México, 8 de octubre de 2006. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/143969.html>

⁸⁹ HERREA, Jorge. “Partidos ‘olvidan’ reportar al IFE casi 300 mil spots”. México, 29 de marzo de 2007. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/149744.html>

⁹⁰ Véase RESÉNDIZ, Francisco. “Enturbia apoyo de Fox a Calderón el proceso electoral: ONU”. México, 15 de junio de 2006. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/355835.html>

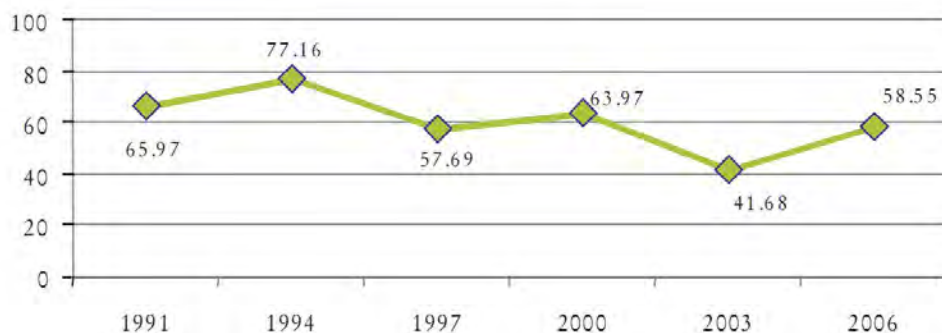
⁹¹ Véase AVILÉS Allende, Carlos. “AN reitera denuncia a perredistas en DF”. México 20 de junio de 2006. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/139674.html>

El gasto de partidos y coaliciones a medios de comunicación, tanto de radio, televisión y prensa escrita fue:⁹²

- El PAN destinó 39.8% de su financiamiento (555 millones 866 mil 538 pesos) a medios de comunicación en general.
- La Alianza por México (PRI-PVEM), 45% de los 804 millones 73 mil 224 pesos se destinó a la difusión en los medios.
- La coalición Por el Bien de Todos (PRD, PT y Convergencia), 57.1% de los 628 millones 882 mil 943 pesos recibidos, en conjunto, para gastos de campaña.
- El partido Nueva Alianza (PANAL), destinó 58.3% de los 39 millones 776 mil 454 pesos.
- El partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC), también de reciente registro, canalizó sólo 16.7% de los 39 millones 776 mil 454 pesos recibidos para gastos.

En comparación con elecciones anteriores a partir de la creación del IFE, se registraba una participación ciudadana de 58.55%, tal y como se muestra en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES FEDERALES (1991-2006)



Fuente: Datos publicados por el IFE en su página web. Localizable en http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/pdf/C3/c3_3-2.pdf

⁹² HERRERA, Jorge. "IFE: gasto de campañas en medios creció más de 100%". México, 8 de octubre de 2006. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/143969.html>

2.8.1 Reforma 2007

Después de los acontecimientos opacados por irregularidades y poca legitimidad, suscitados durante el proceso electoral del 2006, se hacía necesaria una reforma en materia electoral que buscara minimizar los excesos presentados en el 2006 como lo fueron todas las anomalías en cuanto a propaganda política y gubernamental, excesos en gastos de campaña, desvío de recursos públicos para estos fines y sobre-gasto en medios de comunicación, contratación de espacios en radio y televisión por terceros.

El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, reformó los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adicionó el artículo 134 y derogó un párrafo al artículo 97 de la CPEUM. Uno de los puntos principales de la reforma constitucional en materia electoral del 2007, es que actos que antes sólo se encontraban regulados en la legislación secundaria, ahora eran elevados a rango constitucional, tal es el caso de la prohibición de contratación de propaganda electoral por parte de personas morales, lo mismo para la utilización de recursos públicos en procesos electorales con fines partidistas y la regularización de la propaganda, publicidad y contenido en mensajes políticos.

La prohibición a partidos políticos, particulares y personas morales para contratar propaganda a favor o en contra de algún partido o candidato aún fuera de los periodos electorales. Se adicionaron tres párrafos al artículo 134 constitucional en ellos, se asienta la obligación de los servidores públicos de aplicar con responsabilidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Se establece que “la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente

de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, detallando que, en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servicio público”.⁹³ El último párrafo añadido apunta que “las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.⁹⁴

Otro punto importante es que esta reforma trajo consigo cambios en la estructura y facultades del IFE y del TEPJF, junto con la renovación escalonada (y anticipada) de los integrantes del Consejo General. Los párrafos agregados al artículo 134 constitucional fundamentalmente han buscado acabar con la inequidad presentada en las contiendas electorales que tienen como base el uso de recursos públicos y evitar que la propaganda gubernamental sea el medio para ganar puntos en encuestas acerca de las preferencias de los electores. En resumen y de acuerdo con Francisco Tortolero e Ivabelle Arroyo, los aspectos más relevantes de la reforma son:⁹⁵

- 1) Se redujo el tiempo de las campañas y se reglamentaron las precampañas.
- 2) Se prohibió la compra de propaganda electoral en los medios masivos de comunicación.
- 3) Se ampliaron las facultades sancionadoras del Consejo General del IFE.
- 4) En contraste con la supresión de sanciones en los códigos civiles y penales del país, se detallaron en la ley electoral las sanciones para calumnia, la denigración y la difamación.

⁹³ Artículo 134, párrafo séptimo.

⁹⁴ *Ibidem*, párrafo octavo.

⁹⁵ TORTOLERO, Francisco y ARROYO Ivabelle. “*Observación al Consejo General del Instituto Federal Electoral. Proceso Electoral 2008-2009*”, en Ackerman, John M.(coord.), *Elecciones 2012. En busca de equidad y legalidad*”. México, 2011. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. p.313.

- 5) Se modificó el esquema de financiamiento de los partidos políticos, para (aparentemente) reducir el monto de recursos públicos que se les otorgan, y
- 6) Se prohibió la promoción personal de los gobernantes en la propaganda gubernamental.

Es necesario establecer normas y reglas puntuales que regulen la publicidad gubernamental en periodos **no** electorales, siendo indispensable una ley reglamentaria que refuerce lo asentado en el artículo 134, ya que, a casi cuatro años de publicada la reforma en el Diario Oficial de la Federación, en la actualidad aún no se cuenta con ella. Si algo es cierto es que a la fecha, las diversas disposiciones asentadas en la reforma del 2007, no son acatadas por partidos políticos, servidores públicos, medios de comunicación y poderes fácticos, quienes han aprovechado de sobremanera los vacíos legales que aún existen en la legislación electoral, siéndoles fácil darle la vuelta a la ley, debido también a las sanciones poco drásticas que se emplean en caso de faltar a las normas, resulta más fácil para ellos pagar las multas o castigos que les sean impuestos (como en ocasiones resulta ser, una simple amonestación pública).

2.9 Elecciones 2009

El proceso electoral federal de 2009, así como el del 2006, se caracterizaron por su ambiente de ilegalidad e inequidad. Un ejemplo de lo anterior fue cuando el titular del Ejecutivo emitió un mensaje en cadena nacional donde hablaba de los logros del gobierno que encabeza frente a la influenza (H1N1). Lo anterior dos días antes de empezar legalmente las campañas rumbo a las elecciones de ese año.⁹⁶ Otra característica de ese proceso fueron nuevamente las campañas negativas, donde las autoridades electores ordenaron el retiro de algunos anuncios, sin embargo se sustituyeron por otros similares, de manera las multas impuestas por esos actos, no fueron suficientes para controlar las acciones de los partidos políticos apoyados por los poderes fácticos.

⁹⁶ Véase video "*Mensaje a la Nación del Presidente Felipe Calderón Hinojosa*". Localizable en <http://www.youtube.com/watch?v=-97IZiX8f6U>

Como señal de oposición a las nuevas reglas electorales en la materia, por parte de las televisoras, hubo interrupciones de partidos de futbol soccer y americano en donde aparecían los spots de campaña, lo que ocasionó un gran descontento entre la ciudadanía mientras el IFE hablaba de una sanción por los actos realizados.⁹⁷ El caso más alarmante probablemente de ese proceso, fue el hecho de que el TEPJF revocara una multa que inicialmente había determinado el IFE hacia el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) por difundir anuncios donde supuestamente se informaba a la ciudadanía sobre la gestión de su fracción parlamentaria, al adquirir tiempo en televisión, a través de un tercero, para difundir su propaganda electoral, involucrando a la vez a Televimex S.A. de C.V. (Televisa) por la difusión de los spots donde aparecían actores pertenecientes a dicha televisora.⁹⁸

Cabe destacar que durante este proceso, la participación ciudadana en elecciones intermedias se ubicó en un 43.74%, dos puntos más que en 2003⁹⁹, sin embargo, el voto nulo logró un sustancial incremento al duplicar el promedio de las pasadas seis elecciones, es decir, asistieron más electores a las urnas pero no puede afirmarse que precisamente a emitir un voto a favor de algún candidato, sino tal vez a manifestar su “inconformidad”, “desencanto”, “rechazo” o “apatía” hacia el ambiente electoral, en el caso de quienes anularon su voto intencionalmente con frases, recortes, dibujos que así lo manifestaban en las boletas electorales. “Hay un desencanto de los ciudadanos frente a la baja rendición de cuentas y persistencia de un alto nivel de impunidad y crisis económica”¹⁰⁰ comentaba el 5 de julio ante los medios de comunicación, el académico e investigador y uno de los principales promotores de la anulación del voto José Antonio Crespo.

⁹⁷ Véase s.a. “Diálogo IFE-televisoras en SG; sólo buenos deseos”. México, jueves 5 de febrero de 2009. La jornada. Localizable en <http://www.jornada.unam.mx/2009/02/05/index.php?section=politica&article=003n1pol>

⁹⁸ Véase URRUTIA, Alfonso. “Retroceso, fallo del Tribunal Electoral que revoca multa al PVEM: consejero del IFE”. México, 11 de mayo de 2011. La Jornada. Localizable en <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/11/politica/011n1pol>

⁹⁹ MARTINEZ, Fabiola y URRUTIA, Alonso. “Cayeron pronósticos sobre abstencionismo histórico en las elecciones intermedias”. México, 6 de julio 2009. La Jornada. p.5.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

2.10 Estructura IFE

Para el funcionamiento del Instituto se reconocen tres tipos de órganos: directivos, técnico-ejecutivos y de vigilancia. El Órgano Superior de Dirección del IFE es el Consejo General, además existen 32 Consejos Locales que corresponden a cada entidad federativa y 300 Consejos Distritales por cada distrito electoral uninominal, los Consejos Locales y Distritales funcionan únicamente durante periodos electorales federales.

El IFE considera dentro de este rubro a las mesas directivas de casilla, mesas que se instalan solo el día de la votación y donde sus integrantes se encuentran facultados para recibir la votación, realizar el conteo y cómputo respectivo. Los órganos centrales del Instituto son en primera instancia:¹⁰¹ el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y la Contraloría General. Por otro lado se encuentran las diferentes Direcciones Ejecutivas del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración.

Además, se encuentran las unidades técnicas integradas por la Coordinación de Asuntos Internacionales, la Dirección del Secretariado, Dirección Jurídica, Centro para el Desarrollo Democrático, Unidad de Servicios de Informática, Coordinación Nacional de Comunicación Social, Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación y la Unidad Técnica de Planeación de reciente creación. Otra categoría integrante de los órganos centrales son los conocidos como órganos desconcentrados integrado por las juntas locales y distritales.

¹⁰¹ Para una información más detallada acerca de la estructura y organigrama del Instituto véase “Estructura Instituto Federal Electoral” <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estructura/>

2.10.1 El Consejo General

En términos del artículo 41, fracción V, párrafo segundo de la CPEUM, el Consejo General del Instituto, órgano máximo de decisión en materia y encargado de vigilar el óptimo funcionamiento de los entes que se desprenden del mismo se integra de la siguiente manera:

- Consejero presidente (con derecho a voz y voto).
- Ocho consejeros electorales (con derecho a voz y voto).
- Secretario Ejecutivo (con derecho a voz sin voto).
- Consejeros del Poder Legislativo (con derecho a voz sin voto)
- Representantes de cada partido político con registro (con derecho a voz sin voto).

El párrafo tercero del mismo artículo señala: “el consejero Presidente durará a su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez, mientras que los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, unos y otros serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad (...)”¹⁰² Entre las atribuciones que se mencionan en el artículo 118 del COFIPE, correspondientes al Consejo General del Instituto, se encuentran:¹⁰³

- Designar a los directores ejecutivos del Instituto y al director general de la Unidad de Fiscalización, a propuesta del Consejero Presidente.
- Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes.

¹⁰² Artículo 41, fracción V, párrafo tercero.

¹⁰³ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Artículo 118.

- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos.
- Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; así como determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.
- Vigilar de manera permanente que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de conformidad con lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y demás leyes aplicables.
- Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos del COFIPE, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación.
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Un problema significativo que en la actualidad prevalece en lo referente al Consejo General es que, a la fecha, el Consejo se encuentra funcionando con solo 6 de sus 9 integrantes¹⁰⁴. Los nombramientos faltantes no han sido llevados a cabo por falta de consenso ente partidos, ya que cada partido busca imponer su(s) candidato(s) de manera que la “autonomía” e “independencia” del Instituto se debilita con este tipo de acciones.¹⁰⁵ Además, se corre el riesgo de que en ciertas decisiones, los consejeros actúen bajo cuotas partidistas, por lo que se considera que el mecanismo vigente para seleccionar a los consejeros, trae consigo desconfianza y falta de credibilidad, perdiendo valor al involucrarse los partidos políticos, diputados y el mismo Ejecutivo.

2.10.2 La Secretaría Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva es el órgano central encargado de coordinar a la Junta General, conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos Ejecutivos y Técnicos del Instituto. El artículo 41, fracción V, párrafo sexto, indica “el Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente” y el artículo 124 del COFIPE establece “El secretario ejecutivo del Instituto durará en el cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez”.

Entre otras tareas, le corresponde establecer los mecanismos para la adecuada coordinación de acciones entre la Junta, Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas con las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales. De igual manera tiene a su cargo la elaboración anual del anteproyecto de presupuesto del Instituto, de conformidad con las leyes aplicables y en concordancia con el Plan Estratégico Institucional para someterlo a consideración del Presidente del Instituto, así como también coordinar el Sistema Integral de Planeación,

¹⁰⁴ Hasta Junio del 2011, no se había concluido el proceso de selección de los tres nuevos consejeros, ha sido pospuesto una y otra vez, ésta última al mes de septiembre. Cabe mencionar que los anteriores concluyeron su periodo el 30 de octubre del año anterior.

¹⁰⁵ Véase Crespo, José Antonio. “*Ciudadanizar al IFE*”. México, 27 de septiembre de 2011. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/54885.html>

Seguimiento y Evaluación con la aprobación del Consejo General, entre otras obligaciones que le confiere el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral en su Artículo 39.¹⁰⁶

2.10.3 La Contraloría

En el 2007 fue creada la Contraloría General del IFE dotada de autonomía técnica y gestión para la fiscalización y vigilancia de los ingresos y egresos del propio Instituto y según lo señala la Constitución en su artículo 41 apartado C, fracción V, párrafo 5; el titular de la Contraloría será designado con el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto una vez y se mantendrá en coordinación con la entidad de fiscalización superior de la Federación para el cumplimiento de sus fines. Entre sus facultades se encuentran:¹⁰⁷

- Fijar los criterios para la realización de las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo de las áreas y órganos del Instituto;
- Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas de naturaleza administrativa contenidos en el presupuesto de egresos del Instituto;
- Verificar que las diversas áreas administrativas del Instituto que hubieren recibido, manejado, administrado o ejercido recursos, lo hagan conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes y con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas conducentes;

¹⁰⁶ *Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral*. Instituto Federal Electoral. México, 2011. Artículo 39.

¹⁰⁷ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículo 391. IFE. Localizable en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm>

- Revisar que las operaciones presupuestales que realice el Instituto se hagan con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;
- Requerir a terceros que hubieran contratado bienes o servicios con el Instituto la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria respectiva, a efecto de realizar las compulsas que correspondan;
- Recibir denuncias o quejas directamente relacionadas con el uso y disposición de los ingresos y recursos del Instituto por parte de los servidores públicos del mismo y desahogar los procedimientos a que haya lugar;
- Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones en términos de los lineamientos respectivos;
- Participar, a través de su titular, con voz pero sin voto, en las reuniones de la Junta General Ejecutiva cuando por motivo del ejercicio de sus facultades así lo considere necesario el consejero presidente;

En la actualidad el IFE enfrenta diferencias con su propia Contraloría, la cual, a pesar de ser un órgano de control en cuanto a asignación de recursos y creada con la finalidad de llevar a cabo una correcta fiscalización de ingresos y egresos del Instituto, se encuentra limitada en muchas de sus funciones tal como lo señala la legislación mexicana en materia electoral, en el artículo 379, párrafo segundo:

“La Contraloría General del Instituto, su titular y el personal adscrito a la misma, cualquiera que sea su nivel, están impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones de naturaleza electoral que la Constitución y este Código confieren a los funcionarios del Instituto”.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículo 379.

El IFE inició el año 2011 en medio de cuestiones generadas por críticas del contralor Gregorio Guerrero, por un lado, en cuanto a la pretensión del Instituto de destinar presupuesto del ejercicio 2010 al ejercicio del 2011 donde 348 millones de pesos serían depositados en un fondo de modernización inmobiliaria, lo cual resultó legalmente inviable y levantó sospechas. El titular de la Contraloría opinó que los recursos tendrían que regresarse a la Tesorería de la Federación ya que el Decreto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 prohibía la adquisición de nuevos inmuebles y arrendamiento para oficinas públicas.¹⁰⁹

Por otro lado, se habla de irregularidades por 350 millones de pesos en el arrendamiento y posterior adquisición de un inmueble que se presume fue de un 58.3% más de su costo.¹¹⁰ Al darse a conocer la compra del inmueble, renunció el responsable directo de dicho acto, el director ejecutivo de administración de ese entonces Fernando Santos Madrigal. A esto se sumaron las observaciones por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el ejercicio fiscal 2009, al detectar irregularidades y pagos en exceso en la adquisición de equipos, software y adecuaciones, y donde además “el Instituto realizó pagos por conceptos de obra no realizada y pagos en exceso en dos Centros de Verificación y Monitoreo (Cevem) y el Centro Nacional de Control y Monitoreo por 0.5 millones de pesos”.¹¹¹

2.11 Presupuesto asignado a actividades electorales federales.

El IFE, TEPJF y la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República, son los organismos encargados de organizar, resolver impugnaciones y atender lo relacionado con delitos electorales respectivamente.

¹⁰⁹ CORTÉS, Nayeli. “*IFE emite ejercer 245 mdp*”. México, 12 de septiembre de 2011. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/188882.html>

¹¹⁰ Véase MEJÍA, José Gerardo. “*Preparan sanciones en el IFE*”. México, 28 de marzo de 2011. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/754817.html>

¹¹¹ s.a. “*ASF detecta irregularidades del IFE en ejercicio de 2009*”. Veracruz, 16 de febrero, 2011. Diario El mundo de Poza Rica. Veracruz <http://movil.elmundodepozarica.com.mx/nacional/23782-asf-detecta-irregularidades-del-ife-en-ejercicio-de-2009>

El presupuesto asignado a estos, conforman el financiamiento público federal para actividades electorales. Al realizar un comparativo entre el último año electoral presidencial, el último año de elecciones intermedias y los últimos dos años sin elecciones federales, se puede observar que con los altos montos totales podemos afirmar que en México, el precio de la Democracia, sin duda es muy elevado tal como puede observarse en el siguiente cuadro.

CUADRO 6. FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL

COMPARATIVO FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL PARA ACTIVIDADES ELECTORALES				
	ELECCION PRESIDENCIAL	ELECCIONES INTERMEDIAS	SIN ELECCIONES FEDERALES	SIN ELECCIONES FEDERALES
	2006	2009	2010	2011
IFE	\$ 11,892,136,021.00	\$ 12,180,746,640.00	\$ 8,631,759,587.00	\$ 10,499,006,365.00
TEPJF	\$ 1,046,434,351.00	\$ 1,997,884,800.00	\$ 1,909,908,200.00	\$ 1,998,855,100.00
FEPADE	\$ 120,580,000.00	\$ 97,850,000.00	\$ 130,600,000.00	\$ 106,572,096.00
TOTAL	\$ 13,059,150,372.00	\$ 14,276,481,440.00	\$ 10,672,267,787.00	\$ 12,604,433,561.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, en el *Proyecto de Decreto de PEF 2011* y en el documento “*El financiamiento público federal aprobado al IFE, al TRIFE y a la FEPADE, 2000- 2010*”.¹¹²

Por ejemplo, en el año 2009 se otorgó al IFE un presupuesto de 12 mil 180 millones de pesos en números redondos, haciendo una revisión al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2009 publicado en el DOF el día 28 de noviembre del 2008, se ofrece una dimensión de recursos que le fue otorgado al IFE frente a otros programas:

¹¹² Las cifras referidas al IFE y TEPJF del año 2006, 2009, 2010 y 2011 son con base a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 22-Dic-2005, 28-Nov-2008, 07-Dic-2009 y 07-Dic-2010 según corresponde. Los datos correspondientes a las cifras de la FEPADE de los años 2006, 2009 y 2010 fueron tomadas del documento emitido por la Subdirección de Economía de la Cámara de Diputados titulado “*El financiamiento público federal aprobado al IFE, al TRIFE y a la FEPADE, 2000- 2010*” publicado en julio del 2010. La cifra del 2011 para FEPADE es con base a lo publicado en el *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011. Programas presupuestarios en clasificación económica*. Es de llamar la atención que en el último documento referido se indica del monto designado para investigar, perseguir y prevenir delitos del orden electoral, \$98,703,409.00 están previstos para “gastos personales” y tan sólo \$ 7,789,397.00 del total para gastos de operación.

- El presupuesto al Programa para Desarrollo de Zonas Prioritarias fue de 905 millones 500 mil pesos, es decir el IFE recibió aprox. 11 mil 275 millones más.
- Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE) recibió 306 millones 285 mil pesos, el IFE recibió casi 11 mil 874 millones más.
- El presupuesto para Conservación y Mantenimiento de Cauces Federales e Infraestructura Hidráulica Federal fue apenas de 3 millones 500 mil pesos.

Para el año 2011, año sin elecciones federales, se fijo un presupuesto de casi 10 mil 500 millones de pesos para el IFE, los cuales podrían encontrar justificación con los ajustes y nuevas atribuciones que se han venido realizando a raíz de la reforma del 2007, costos que genera el Registro Federal de Electores y la credencial de elector, entre otras. Resulta injustificable cuando esos montos superan por mucho al presupuesto asignado a programas que generan un bienestar directo hacia la ciudadanía y peor aún, cuando existe derroche de recursos por parte de partidos políticos en gastos como lo es la propaganda de los candidatos, sin que existan castigos considerables para quienes rebasan los límites.

2.12 Evaluación del desempeño institucional del IFE

Las Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral para el año 2010 establecieron como uno de sus 6 ejes temáticos la “evaluación, transparencia y rendición de cuentas” donde señala: “Las Políticas y Programas Generales del Instituto inician las tareas presupuestales y la definición de acciones y metas para cada una de las áreas. Cada uno de esos procesos es evaluado por diferentes órganos, quienes emiten comentarios sobre el desempeño institucional.

Los resultados apuntan a un cumplimiento de metas definidas numéricamente y sobre el eficiente y transparente ejercicio presupuestal. Con todo, **no existe una política integral de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, que se realice con base en las Políticas y Programas que se aprueban cada año, y menos existe un seguimiento realizado por instancias ajenas al propio Instituto Federal Electoral**.¹¹³

Con lo anterior surge la pregunta, ¿Quién evalúa y con base a qué la gestión del IFE? Si el mismo IFE afirma que no existe política para dar transparencia, seguimiento y evaluación a sus programas. El IFE cuenta con indicadores de gestión elaborados tomando como base los llamados “fines” o “funciones” del Instituto, a manera de cumplir con la obligación establecida en la CPEUM a partir del 2007 en su artículo 6°, fracción V, en cuanto a la publicación de información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos; sin embargo, se caracterizan por parecer indicadores de autocomplacencia al presentar índices de desempeño la mayoría al 100%.

Otro punto que es de llamar la atención es que, en su portal se publica una “Evaluación Institucional”, la cual es la única existente y corresponde al año 2003. Como trabajo de esta investigación, a través del medio de acceso a la información denominado INFOMEX-IFE y solicitud número UE/11/01244¹¹⁴, el día 29 de marzo del 2011 se solicitó información acerca de este tipo de evaluaciones correspondientes a los años anteriores y posteriores al publicado. El 13 de mayo del 2011 (casi mes y medio después), se dio respuesta a la solicitud hecha a través del oficio CI738/2011, donde se informa que dichos documentos no existen, “después de realizar una búsqueda en los archivos de la Dirección del Secretariado, dichas evaluaciones no obran en los mismos, en ese sentido la información requerida como tal, es inexistente”.¹¹⁵

¹¹³ *Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral para el año 2010*. Instituto Federal Electoral. México, 29 de mayo de 2009. p.7.

¹¹⁴ Para una información más detallada véase el apartado de “anexos” correspondiente a este trabajo.

¹¹⁵ *Resolución del Comité de Información del Instituto Federal Electoral con motivo de la Declaratoria realizada por el Órgano responsable en relación a la solicitud de Acceso a la Información Pública*.

Con lo anterior se confirmó que a la fecha, el Instituto no cuenta con mecanismos de evaluación que reflejen que tan eficiente y transparente ha sido su desempeño desde la perspectiva de la ciudadanía o de un órgano superior. No se cuenta con un indicador real del impacto que tiene su gestión ante los ciudadanos como ente autónomo constitucional independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño; involucrando o incitando la participación ciudadana, a fin de que se evalúe la gestión en su conjunto de dicho organismo y se rindan cuentas a través de indicadores eficientes para la toma de decisiones estratégicas ya que algunas veces los mecanismos internos de evaluación con los que cuentan las organizaciones, tienden a minimizar sus problemas o deficiencias ante la sociedad.

2.13 Niveles de abstencionismo

La participación activa de la ciudadanía en la emisión del sufragio y actividades electorales, puede ser significado de vigencia, salud y solidez del sistema electoral. Las razones del alto grado de abstencionismo son variadas, las cuales pueden ir desde la movilidad territorial, cambios de domicilio, ciudadanos fallecidos que no han sido dados de baja en el padrón, no contar con la credencial el día de la elección. Sin embargo; la abstención del ejercicio del voto puede ser reflejo de la apatía de la ciudadanía por participar en los comicios electorales, derivado de la desconfianza hacia los partidos políticos, la gestión gubernamental y “políticos” mismos, situación que debilita el buen impacto de las instituciones.

“El abstencionismo, su extensión e impacto relativo, configuran un conglomerado de temas que pueden y suelen incidir en la percepción que se tenga de la vigencia y dinamismo de la democracia representativa y que las

CI738/2011, México D.F., 13 de mayo 2011. p.2. Documento completo localizable en el apartado “Anexos” de esta investigación.

medidas a las que se puede dar lugar involucran frecuentemente a la organización electoral”.¹¹⁶

En México, a partir del año de creación del IFE al 2009, el porcentaje entre participación y abstencionismo es el siguiente:

TABLA 1. PARTICIPACIÓN Y ABSTENCIÓN

COMPARATIVO DE PARTICIPACION Y ABSTENCIONISMO A NIVEL NACIONAL														
AÑO	1991		1994		1997		2000		2003		2006		2009	
PARTICIPACIÓN	24,194,239	65.97%	35,285,291	77.16%	30,120,221	57.69%	37,601,618	63.97%	26,968,371	41.68%	41,791,322	58.55%	34,708,444	44.80%
ABSTENCIÓN	12,481,928	34.03%	10,443,766	22.84%	22,088,745	42.31%	21,181,119	36.03%	37,742,225	58.32%	29,583,051	41.45%	42,762,341	55.20%
TOTAL LISTA NOMINAL	36,676,167		45,729,057		52,208,966		58,782,737		64,710,596		71,374,373		77,470,785	

Fuente: Elaboración propia con base a datos publicados por el Instituto Federal Electoral.¹¹⁷

Importante resulta hacer notar que en el primer año en que IFE fue el encargado de organizar las elecciones, el abstencionismo en las elecciones federales intermedias fue de 34.03%, mientras que el porcentaje correspondiente a abstencionismo en las pasadas elecciones federales intermedias del 2009 fue de 55.20%. Es importante recordar que el término “participación” es muy amplio y no se reduce a sólo emitir un voto, al respecto Mauricio Merino sugiere:

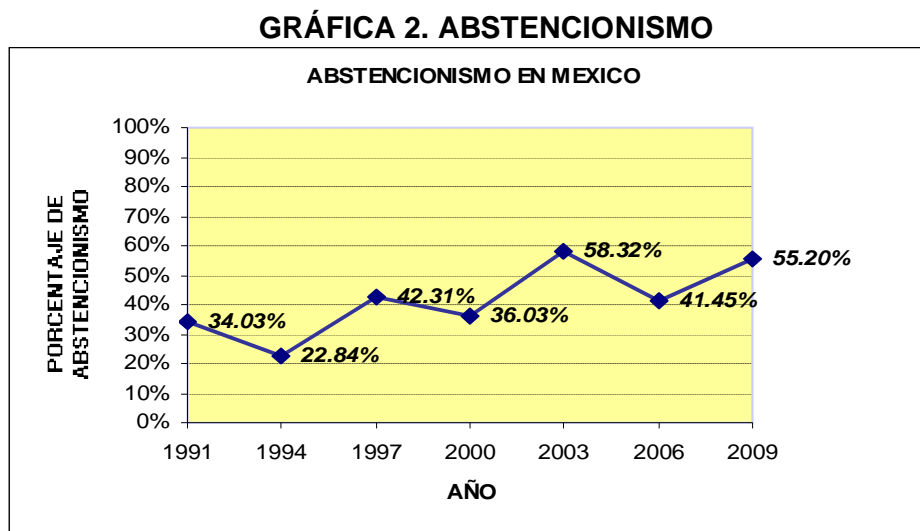
“la participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y los

¹¹⁶ THOMPSON, José. “Abstencionismo y participación electoral” en Dieter Nohlen, Zovatto Daniel, Orozco Jesús, Thompson José (coords.) “Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”. México. Fondo de Cultura Económica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral. 2007. p.279.

¹¹⁷ Véase “Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales y Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2009” en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Historico_de_Resultados_Electorales/

ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses sobre los demás. Dicho de otra manera: la participación entendida como una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos.”¹¹⁸

Con tales cifras en abstencionismo, no se puede hablar de un órgano que está funcionando bajo la aceptación y confianza de los ciudadanos al 100%, cuando la abstención, lejos de disminuir aumenta, disminuyendo muy poco durante los procesos presidenciales, tal y como muestra la gráfica.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Tabla anterior de este trabajo.

Las razones de la no participación pueden ser variadas, sin embargo; desde el punto de vista de nuestro análisis, resulta poco justificable que, con el presupuesto asignado, se gaste más y la participación ciudadana sigue sin dar ese paso considerable que refleje o consolide la simpatía o confianza de los ciudadanos hacia el sistema electoral.¹¹⁹

¹¹⁸ MERINO, Mauricio. “La participación ciudadana en la democracia”. México, 2001. Cuadernos de la Divulgación de la cultura democrática. Núm 4. Instituto Federal Electoral. p.14.

¹¹⁹ Otra forma de manifestar abstención es la negativa de la ciudadanía a participar como funcionarios de casilla, el rechazo a participar es significativo. Me atrevo a decir que los Capacitadores-asistentes electorales (CAEs), viven en carne propia el rechazo de los ciudadanos al sistema y al mismo IFE, son receptores directos de su antipatía que se manifiestan con “portazos”, groserías e insultos. Aquí cabe mencionar un caso de “desencanto” electoral que personalmente experimente en el proceso electoral 2009, donde participé como Técnico Electoral después de haber participado en tres procesos anteriores como CAE y supervisor y técnico electoral. Un ciudadano quien había participado con entusiasmo como

2.14 A 20 años

A más de 20 años de su creación, el IFE presenta éxitos y fracasos, fortalezas y debilidades, logros y retrocesos como cualquier organización pública y privada, a veces parece avanzar en su transformación, lo cual contribuye a mejorar la cultura política del país, sin embargo, falta reforzar varios aspectos importantes. Entre esas fortalezas y debilidades con miras al proceso del 2012 destacan las siguientes:

2.14.1 FORTALEZAS	
F1	Elevado a rango constitucional como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.
F2	Firma de convenios para actuar en conjunto con las instancias electorales correspondientes en cada estado de la República.
F3	Goza de reconocimiento internacional.
F4	Cuenta con un Servicio Profesional de Carrera.
F5	La credencial de elector expedida por el Instituto es la identificación oficial más aceptada y reconocida en el país.
F6	Por medio del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), se informa de un resultado en el conteo de votos rápido y muy aproximado a los resultados finales.
F7	Son ciudadanos quienes conforman las mesas directivas de casilla el día de la elección.
F8	Resuelve generalmente bien la parte técnica de sus funciones (lleva a cabo la instalación de casillas y votaciones, capacitaciones a funcionarios de casilla, expedición de la credencial de elector, generación de Padrón Electoral confiable, etc).
F9	Lleva a cabo programas de educación cívica en tiempos electorales y no electorales.
F10	Posee su propia Contraloría General, creada con el fin de llevar a cabo una correcta fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto.
F11	Prestigio y reconocimiento nacional e internacional por sus resultados, organización y funcionamiento.

secretario de mesa directiva de casilla 3 años antes y a quien tuvo el gusto de capacitar, acudía a la Junta Distrital Ejecutiva 04 acompañado de un grupo de ciudadanos. El motivo de su presencia era que alguien les informara acerca de como votar o hacer valer su voto hacia algún candidato no registrado, pero que en realidad tuviera validez, manifestando que ya no querían votar por los partidos de siempre, es decir, iban en busca de otras opciones con un notable “desencanto”. Manifestaron que al no haber más opciones, anularían su voto intencionalmente. Como integrante de la organización de un proceso electoral, como ciudadano y como estudiante de la carrera de Ciencias Políticas y Sociales, es una lástima ver que ciudadanos que creyeron en el IFE, pierdan la confianza y el IFE, a su vez, pierda legitimidad y efectividad frente a los ciudadanos.

F12	Refuerza al sistema de partidos y los procesos electorales del país.
F13	Las reformas constitucionales y al COFIPE lo posicionan para lograr un mejor funcionamiento
F14	Plantilla de personal altamente capacitado y con buen nivel profesional.

2.14.2 DEBILIDADES	
D1	Imposibilitado para intervenir en lo referente a precampañas electorales.
D2	No ofrece a ciudadanos opciones para validar de alguna manera los votos emitidos hacia candidatos no registrados o votos nulos intencionalmente.
D3	Mal uso del presupuesto asignado.
D4	Limitado para sancionar directamente a quien incumpla la normatividad electoral.
D5	Imagen negativa ante políticos, partidos políticos e instituciones sociales, privadas y de gobierno.
D6	Partidos políticos poco disciplinados y comprometidos con la ley que afectan el sano funcionamiento del aparato electoral.
D7	Los partidos políticos lo tienen como rehén para repartirse la asignación de funcionarios y en espacial de consejeros.
D8	No ofrece a los ciudadanos medios directos para impugnar decisiones de autoridades electorales.
D9	Indicadores de evaluación de gestión carentes de impacto real, pues en su mayoría son de autocomplacencia
D10	Los mecanismos de democracia directa que podía emplear el instituto como herramientas o medios (referéndum, plebiscito) no se encuentran regulados jurídicamente.
D11	Sanciones poco significativas para reprimir conductas violatorias a la legalidad electoral e imparcialidad.
D12	No cuenta con una política integral de evaluación, transparencia y rendición de cuentas y seguimiento por instancias ajenas al propio Instituto que se realice con base en las Políticas y Programas que se aprueban cada año.
D13	Pareciera que tiene temor a una declaratoria de nulidad, en caso de que fuera necesario para transparentar las elecciones.
D14	Recientemente enfrenta fuertes discusiones con su propia Contraloría.
D15	El mecanismo de elección funcionarios como lo es el caso de los consejeros provoca que éstos actúen bajo cuotas partidistas
D16	No cuenta con una adecuada reglamentación en cuanto a propaganda gubernamental sobre todo en periodos no electorales. Publicidad del Estado con fines políticos, propaganda disfrazada de noticia, propaganda en novelas y otros espacios no aptos para ello en tiempo de campaña y no de campaña.
D17	Pérdida creciente de credibilidad y deterioro de su imagen institucional, principalmente después de las elecciones presidenciales de 2006.

CAPÍTULO III

HACIA EL 2012.

“El idéntico derecho al sufragio equivale a idéntico poder político, idéntico derecho a participar en el trazado del rumbo del Estado, de su voluntad y sus metas”¹²⁰
Ferdinand Lasalle.

Hacia las elecciones del 2012, México vive un ambiente de inconformidad y pesimismo entre sus habitantes, siendo un país donde la economía no crece desde hace ya bastantes años, del mismo modo el empleo formal. País donde la desigualdad es notable y con franjas de pobreza elevadas donde la única cifra que crece es la falta de empleos, la informalidad, la inseguridad y donde el salario mínimo por una jornada regular de 8 horas es de menos de \$60 por día. “La gobernabilidad democrática, condición esencial para el desarrollo económico y social, es percibida como dependiente del factor institucional”.¹²¹

Los problemas no son sólo de tipo social sino también económico, llegando a la cifra de alrededor de 52 millones de pobres en el país, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)¹²², resultado de los problemas políticos, sociales y económicos que enfrenta el país. El país que vive bajo la democracia, pero en el ámbito electoral, existe mucho trabajo por realizar para hacer de las elecciones del 2012 un proceso convincente a los ciudadanos. El tiempo para hacer modificaciones al marco legal electoral venció la última semana de julio de 2011 y quedaron pendientes una serie de vacíos legales y temas a considerar.

Una prospectiva de los problemas a los que se enfrentará el Instituto para el 2012, son los comicios locales llevados a cabo el 3 de julio del 2011, los cuales pueden fungir como indicadores para prevenir ciertas acciones de los actores políticos.

¹²⁰ LASALLE, Ferdinand. “¿Qué es una Constitución?” Bogotá, 2001. Panamericana Editorial. p.18.

¹²¹ NOHLEN, Dieter. “Sistemas electorales y partidos políticos”. 3ª Edición. México, 2004. Fondo de Cultura Económica. p.137.

¹²² *Resultados de la medición de la pobreza 2010*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/home/Medicion_de_pobreza_2010/COMUNICADO_PRENSA_MEDICION_DE_POBREZA_2010.pdf?view=true

El proceso electoral del 2012 resultará complejo, con una gran cantidad de cargos en disputa mediante la elección popular federal, además de elecciones concurrentes en más de una decena de entidades en el país, envuelto en un ambiente político, social, económico y de seguridad agudamente complicado.

3.1. Procesos que anteceden a los comicios federales del 2012.

Las elecciones llevadas a cabo el 3 de julio de 2011 en diferentes entidades del país, pueden ser tomadas como pre-indicadores o focos de atención en cuanto al funcionamiento institucional, donde prevalecen problemas y temas que serán necesarios abarcar y tener presentes en los próximos procesos electorales del 2012, recordando lo planteado por Nohlen en cuanto que “no existe ningún sistema electoral ideal. Tanto los efectos como la deseabilidad de un sistema electoral dependen de distintos factores y variantes. El tiempo y el espacio son determinantes en la opción por un sistema electoral, de modo que no deben ser ignorados”.¹²³

En los próximos comicios federales, además de elegir Presidente de la República, se llevarán a cabo elecciones para 128 senadores, 500 diputados federales, Jefe de Gobierno y 16 jefes delegacionales en el D.F. Se elegirá además a los gobernadores de Morelos, Guanajuato y Jalisco, así como congresos locales y ayuntamientos en 11 estados de la República. En el 2011 se llevaron a cabo elecciones locales en 6 estados de la República Mexicana: Guerrero, Baja California Sur, Edomex, Coahuila, Nayarit, Hidalgo.

En el Estado de Michoacán habrá elecciones en el mes de noviembre para elegir nuevo gobernador, se habla de nepotismo al ser la hermana del actual Presidente de la República una de las candidatas a este cargo. Las elecciones del pasado 3 de julio son las elecciones más recientes y las que se dice son la antesala del 2012, por lo que se considera conveniente resaltar de ellas:

¹²³ NOHLEN, Dieter. *Op. cit.* 2004. p.148.

3.1.1 Las elecciones en el Estado de México 2011.

Para los comicios electorales en el Estado de México, llevados a cabo el 3 de julio de 2011, la participación ciudadana estuvo lejos de las expectativas del IEMM y fue de apenas el 43.52% del padrón electoral, casi diez puntos porcentuales menos que en el proceso del 2009 cuando la participación se marcaba como una de las más altas con un 52.2% aunque cabe mencionar que fueron las del 2000 las que marcaron el máximo histórico con un 65.8%. Eruviel Ávila Villegas obtuvo la victoria en esta contienda al obtener casi tres veces más de votos frente a Alejandro Encinas y cinco veces más frente a Luis Felipe Bravo Mena. Según los datos del PREP publicados por el Instituto Electoral del Estado de México - en adelante IEEM-, los resultados de esta contienda fueron:

CUADRO 7. Resultados elecciones Edomex 2011.

PARTIDOS	VOTOS	%
PAN	570,185	12.46
Coalición unidos por ti (PRI, PV y Nueva Alianza)	2,862,102	62.54
Coalición unidos podemos más (PRD, PT y Convergencia)	966,627	21.12
Candidatos no registrados	9,913	0.22
Nulos	167,479	3.66
TOTAL	4,576,306	100

Fuente: Elaboración propia con base a datos publicados por el Instituto Electoral del Estado de México. <http://prep2011mx.org.mx/rptDistrital.html> ¹²⁴

Para los comicios electorales en el Estado de México, llevados a cabo el 3 de julio de 2011, se contó con un ostentoso presupuesto designado para estas actividades el cual osciló en los mil 739 millones 611 mil pesos¹²⁵, mientras que por ejemplo para el Desarrollo Económico e Impulso a la Productividad y el Empleo se adjudicó un monto de \$941,362,133.00 y a la Secretaría de Salud un monto de \$742,474,339.00, es decir, a las actividades electorales de la entidad se les adjudicó cerca de mil millones más que al sector salud.

¹²⁴ “Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales y Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2009” en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Historico_de_Resultados_Electorales/

¹²⁵ Decreto número 250. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del 2011.

Resulta injustificable bajo cualquier argumento que se destine tal cantidad de dinero mientras las necesidades “básicas” de la población, como en el caso del sector salud, vean reducido su presupuesto de tal manera. Otra de las anomalías presentadas rumbo a las elecciones para gobernador del Estado de México fue la violación a diversas reglas establecidas en cuanto a propaganda y publicidad electoral. Un ejemplo de lo anterior es el bombardeo de *spots* en la zona metropolitana, los cuales, según datos publicados en el diario el Universal¹²⁶, sólo en el periodo comprendido del 16 al 31 de marzo del 2011 en materia de radio y televisión, fueron captados un total de 15 mil 72 *spots* en el DF y 21 mil 932 en el Estado de México.

Por otro lado, en periodo considerado como veda electoral, en esa misma quincena el gobierno federal emitió 51 mil anuncios. A lo anterior se agrega la inmensa carga de publicidad, las pintas en bardas, las impresas y publicada en lonas, espectaculares, paradas de autobuses y vehículos de transporte público (a pesar de muchas veces violar lo dispuesto en el inciso “d” del artículo 236 del COFIPE), así como la excesiva publicidad difundida en el espacio cibernético.

El PRI trabajó a todo vapor en el Estado de México para asegurar la victoria de su candidato, Eruviel Ávila recorrió el Estado de México firmando seis mil compromisos ante notario público, repitiendo la estrategia de Enrique Peña Nieto y donde el llamado “acarreo” a estos eventos estuvo a la orden del día. Se les prometió la entrega de automóviles a presidentes seccionales y comisionados de ruta que lograran obtener más votos para el PRI¹²⁷, asimismo ofreció que los militantes más “destacados” serían considerados para incorporarse a su gobierno.

¹²⁶ Montaña, María Teresa. “Exportan campañas de Edomex a DF”. El Universal. Toluca, Edomex. 08 de junio 2011. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/771233.html>

¹²⁷ Torres, Mauricio. “El PRI ‘aclara’ el ofrecimiento de premios a sus militantes en el Edomex”. Cable News Network, México. 27 de Mayo de 2011. <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/05/27/el-pri-aclara-el-ofrecimiento-de-premios-a-sus-militantes-en-el-edomex>

Una vez más se dejaba ver que el poder mediático y el dinero fueron antepuestos, el descarado apoyo de los medios de comunicación (Televisa) y personajes como la “maestra” Elba Ester Gordillo junto con su Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, la abierta decisión del anterior gobernador Peña Nieto de hacer ganar a su candidato y el control de éste sobre el Instituto Electoral del Estado de México y las campañas encuestadoras que publicaban como ganador a Eruviel Ávila son algunos de los ejemplos del entorno lleno de irregularidades en que se llevaron a cabo las elecciones.

Entre otras de las anomalías presentadas por los candidatos también destaca el incumplimiento legal al llevarse a cabo el registro del candidato Alejandro Encinas aún sin cumplir los requisitos solicitados en la ley electoral del Estado de México, que obliga a los candidatos a gobernador comprobar residencia en la ciudad, mínimo 5 años, cuando no son oriundos del mismo. En medio de este ambiente se habla también de que dicho candidato por la coalición Unidos podemos más, encubrió a Julio César Godoy Toscano, medio hermano del gobernador de Michoacán Leonel Godoy Rangel y quien fue acusado por tener vínculos con el narcotráfico y lavado de dinero, para que pudiera tomar protesta como diputado federal y así evitar fuera procesado por la Procuraduría General de la República.¹²⁸

El caso del candidato Bravo Mena haciéndose propaganda acompañado de la esposa del Presidente, Margarita Zavala,¹²⁹ es otro ejemplo de la falta de imparcialidad en que se desarrollaron los comicios. Otra de las estrategias seguidas por estos tres personajes fue que en sus promesas de campañas, más que ofrecer propuestas o programas viables para acabar con los problemas de educación, salud, pobreza, inseguridad que prevalecen en el estado, los candidatos optaron por ofrecer “tarjetas”.

¹²⁸ Véase MERLOS, Andrea y ARVIZU, Juan. “Godoy Toscano se ocultó 48 horas en San Lázaro”. México, 24 de septiembre de 2010. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/180698.html>

¹²⁹ Véase MIRANDA, Antonio. “Margarita Zavala acompaña a Bravo Mena”. Estado de México, 21 de mayo de 2011. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversaledomex.mx/toluca/nota16978.html>

Así, el candidato del PRI ofrecía la llamada “efectiva”, mediante la cual, los poseedores de ese plástico podrán acceder a dos programas sociales que sean de su interés, cuando se “supone” el gobierno del estado debe garantizar el acceso a esos programas a toda la población en general que así lo requiera y no solo a unos cuantos. Alejandro Encinas repartió “la cumplidora” prometiendo gratuidad en cuanto a medicinas, despensas y transporte público. Bravo Mena para no quedarse atrás, promovió “la ahorradora”, tarjeta mediante la cuál ofrecía cierta cantidad de dinero como beneficio para ser usado para transporte públicos entre otros usos.¹³⁰

El 30 de junio se anunciaba que el IEEM avalaba sancionar con 475 días de salario mínimo equivalente a cerca de 27 mil pesos al candidato Eruviel Ávila por cometer actos anticipados de campaña, lo que es considerado una sanción de burla, comprobando una vez más que resulta “barato” violar las leyes mientras que el beneficio que éstos obtienen de ello es mayor. Además, el 11 de agosto de 2011, el TEPJF ordenó al IEEM reanalizar la resolución emitida por éste último donde el IEEM desechó la queja de la coalición Unidos podemos Más por el rebase de topes de campaña, la cual consideró frívola y que no era de trascendencia jurídica.

Presentándose tal ambiente de inequidad, falta de ética, exceso de impunidad, anomalías, las autoridades tienen la tarea de mostrar quiénes son los responsables de regular lo referente a la materia electoral y hacer respetar las reglas y en caso de violarlas, atenerse a las sanciones correspondientes, que deben ser más significativas que las impuestas a la fecha. De no ser así, se vislumbra un ambiente donde se debilita la legitimidad y validez de la votación.

¹³⁰ Véase GARCÍA, Rosario. “*En la contienda por el Estado de México deslumbran los apoyos sociales*”. CNN México, 3 de junio de 2011. Localizable en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/06/03/en-la-contienda-por-el-estado-de-mexico-deslumbran-los-apoyos-sociales>

3.1.2 Las elecciones en Coahuila 2011

En las elecciones de Coahuila se registró una participación ciudadana del 61.45 % según cifras del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila (IEPC) y su programa de resultados preliminares, con una lista nominal de un millón 947 mil 836 ciudadanos. Para llevar a cabo el proceso, se montó un operativo con aproximadamente 6400 elementos del Ejército, policía federal, estatal y municipal, los homicidios en Coahuila aumentaron 65% y los delitos 27%, el aumento en los índices de inseguridad se habían potenciado, siendo Torreón por su cercanía con el estado de Durango, donde existe una fuerte presencia de la delincuencia organizada.¹³¹ Los resultados publicados el 4 de julio de 2011 a las 04:20 hrs. en el PREP por el IEPC fueron:

CUADRO 8. Resultados elecciones Coahuila 2011.

PARTIDOS	VOTOS	%
Coalición Coahuila Libre y Seguro (PAN y UDC)	413,615	35.23
PRI	673,520	57.36
PRD	11,408	0.97
PT	13,338	1.14
PVE	7,595	0.65
Convergencia	4,078	0.35
Nueva Alianza	4,544	0.39
PSD	1,895	0.16
PPC	6,631	0.56
Votos nulos	27,263	2.32
Otros	10,256	0.87
TOTAL	1,174,143	100

Fuente: Elaboración propia con base a datos publicados por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila. <http://www.prepcoahuila.mx/>

En el cuadro se observa que la cantidad de votos nulos fue superior a la de 7 partidos, tal resultado es un foco rojo de atención y profundo análisis, incluso

¹³¹ Cifras publicadas por Zapata Belén, García Rosario y Torres Mauricio en el artículo “Un operativo de más de 6,000 efectivos vigilará las elecciones en Coahuila” Cable News Network Edición México, 3 de julio de 2011. <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/07/03/un-operativo-de-mas-de-6000-efectivos-vigilara-las-elecciones-en-coahuila>

porque el total de éstos supera por más del doble a la cantidad de votos emitidos a favor de uno de los 3 principales partidos políticos, es decir el PRD, así mismo para el PT. Aún cuando los votos emitidos y considerados como nulos sean accidentales o intencionales, si los ciudadanos se “equivocaron” más en ésta que en las pasadas elecciones, llama la atención el incremento.

Se considera que ese tipo de acciones puede llegar a afectar la credibilidad al sistema de partidos, al ser mayor una cantidad de votos nulos que los emitidos a favor de alguno de los otros 7 partidos de un total de 9 participantes. Este tema toma auge al existir ya organizaciones y movimientos políticos y sociales que promueven la anulación del voto, así como reconocidas personalidades que se han manifestado a favor de dicha práctica. Al final, un sistema democrático debe permitir, ejercer el derecho al voto “universal, libre, secreto y directo”¹³² pero además, los ciudadanos tienen derecho a ser escuchados y ejercer la libertad de expresión, siendo este tipo de prácticas un medio que tienen los ciudadanos para manifestar su apatía o simpatía por el sistema político en general, el cual debe ser tomado en cuenta.

En cuanto al presupuesto asignado a los organismos electorales de la entidad, se observa considerable diferencia en comparación con el monto asignado al Estado de México, para el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (247 millones 562 mil pesos) y el Tribunal Electoral del estado de Coahuila (15 millones 356 mil pesos), se destinó la cantidad de más de 262 millones de pesos, cantidad que equivale aproximadamente y según lo publicado en el respectivo Presupuesto de Egresos del Estado¹³³, al TOTAL de los montos destinados a:

- Instituto Estatal del Empleo (57 millones 508 mil pesos).
- Instituto Estatal del deporte (60 millones 297 mil pesos).
- Instituto Coahuilense del Catastro (21 millones 4mil pesos)

¹³² Artículo 41. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³³ *Presupuesto de Egresos del Estado de Coahuila para el Ejercicio Fiscal 2011*. Ley publicada en el Periódico Oficial No. 103, el 24 de Diciembre de 2010.

- Instituto Coahuilense de la Juventud (14 millones 458 mil pesos).
- Instituto Coahuilense de Adultos Mayores (3 millones 912 mil pesos).
- Comisión Estatal de Derechos Humanos (23 millones 163 mil pesos).
- Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (18 millones 529 mil pesos).
- Colegio de Educación Profesional Técnica (61 millones 297 mil pesos).

Las exuberantes cantidades destinadas a los procesos resultan exageradas al haber rubros que tienen que ver con las necesidades básicas de la población y son, por mucho, menores los montos destinados a esas políticas y programas. El tener un sistema electoral eficiente y funcional no debe significar derroche de presupuesto público en año electoral y peor aún, en año donde no se llevan a cabo elecciones.

En cuanto a publicidad, el caso de los spots en las elecciones de Coahuila no fue diferente, en lo que se refiere a los excesos de los otros 2 estados. En el mes de mayo, anunciaba el vocal ejecutivo federal del IFE José Luis Vázquez López, se transmitirían cerca de 200 mil spots de radio y televisión durante los 45 días de campañas políticas. A lo anterior, hay que agregar los spots que anunciaban los logros del gobierno federal, los cuales constaban de 12 diferentes informerciales que eran continuamente difundidos a través de la radio y la televisión en el Estado de México, Coahuila y Nayarit, con esto, contradiciendo a lo asentado en la CPEUM y en la normatividad electoral.

Además, en Coahuila se habló de que la familia Moreira, adquirió medios de comunicación como una forma para mantener el control político de ese Estado, para asegurar el triunfo del candidato y hermano del exgobernador del Estado y ahora presidente nacional del PRI, Humberto Moreira. Por otro lado, el candidato del PAN, Guillermo Anaya Llamas, hizo llegar a los ciudadanos de la entidad las llamadas “tarjetas cumplidoras”, mediante las cuales anunciaba que, a partir del primer día su gobierno, se entregaría a los poseedores de dichas tarjetas la cantidad de mil pesos mensuales.

Una contienda electoral plagada de irregularidades, excesos en gastos de campaña, compra de votos, acarreos, intervención de servidores públicos, derroche de presupuesto público y nepotismo, no es una contienda limpia, transparente, ni mucho menos equitativa y resultan lamentables hechos de esta naturaleza en la tierra del “sufragio efectivo”, entidad que de acuerdo con los resultados de las elecciones, seguirá gobernada por el PRI. Las acciones que envilecen al proceso electoral, como la de prometer un plástico con ciertos beneficios a personas de escasos recursos a cambio de su voto, o peor aún, a cambio de su voto les regalan un desayuno, una cubeta, una despensa cuando a veces, en los poblados rurales ni siquiera conocen a los candidatos son actos sucios, llenos de falta de ética donde los principios democráticos no existen.¹³⁴

3.1.3 Las elecciones en Nayarit 2011

Estado con un padrón electoral relativamente pequeño (781 mil 328 ciudadanos) que equivale a menos de la mitad de la delegación Iztapalapa en la Ciudad de México, el pasado 3 de julio registró una participación ciudadana del 57%, sin rebasar su máximo histórico de 1999 cuando registró un total del 64%, siendo la alianza “Nayarit nos une” la ganadora de la contienda electoral.

Ésta tampoco fue la excepción del mínimo de votos nulos, como se puede observar, la cantidad fue mayor a la emitida para la “Alianza por el cambio verdadero” y más de 4 veces a los votos emitidos por el Partido de la Revolución Socialista (PRS). Dentro de ese grupo se consideran los anulados intencional y accidentalmente, característica que no disminuyen la importancia de este grupo dentro de los resultados finales, tal y como se observa en el cuadro siguiente.

¹³⁴ Véase video “*Los acarreados de Eruviel*”. Localizable en <http://www.youtube.com/watch?v=AfzCixTfv9E>

CUADRO 9. Resultados elecciones Nayarit 2011.

PARTIDOS	VOTOS	%
PAN	185,223	38.42
Alianza Nayarit nos une (PRI, PVEM, PANAL)	220,508	45.74
PRD	52,182	10.82
Alianza por el cambio verdadero (PT y Convergencia)	9,988	2.07
Partido de la Revolución Socialista (PRS)	2,432	0.50
No registrados	173	0.03
Nulos	11,545	2.39
TOTAL	482,051	100

Fuente: Elaboración propia con base a datos publicados por el Instituto Electoral del Estado de Nayarit <http://ieenayarit.org/PDF/2011/Resultados11.pdf> consultado el 13-08-2011.

De igual forma los casos presentados en otras entidades del país, se entiende que los votos nulos vienen acompañados de un mensaje que debe ser descifrado y analizado, considerando que existe una diferencia entre el ciudadano que no va a votar, es decir, el que queda dentro del porcentaje del abstencionismo, al ciudadano que asiste a votar pero decide anulación. En cuanto al presupuesto para el año 2011 se asignaron 49 millones 448 mil pesos al Instituto Estatal Electoral, según el Presupuesto de Egresos del estado de Nayarit para el año 2011, publicado en el periódico oficial el día 25 de diciembre de 2010.

Al hacer un comparativo en cuanto presupuesto asignado al órgano electoral local en estas elecciones, el Estado de México, Coahuila y Nayarit, resulta que el monto asignado al Estado de México es, por mucho, el más elevado; para el estado de Coahuila equivale a un 14.23% de éste y de Nayarit apenas a un 2.84%. En publicidad, no escapa al exceso de spots además de que también fueron transmitidos promocionales del gobierno federal en donde se hace alusión a los logros de dicho gobierno, acción contraria a lo que asentado en la Constitución, COFIPE y las normas reglamentarias correspondientes.

Por otro lado, días antes de la elección, el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en Nayarit David Rivera Bernal, fue acusado por desvío de fondos al ofrecer apoyo al candidato del PAN, manifestándolo abiertamente en una grabación que se dio a conocer en varios medios de comunicación.¹³⁵ El servidor público también fue acusado de prometer entrega de beneficios por parte de Sedesol a quienes acudieran al cierre regional de campaña. El día de la elección, el PRI a través de Felipe Enriquez, delegado del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), denunciaba que en el poblado de Compostela, brigadas no identificadas y armadas, ofrecían la cantidad de tres mil pesos a electores que votaran a favor del PAN pocas horas antes de que se cerrara la votación.

Posteriormente el PAN acusaba al candidato de la coalición “Nayarit nos une” (PRI, PVEM, Panal) Roberto Sandoval Castañeda de actos anticipados de campaña; sin embargo, la Sala Superior del TEPJF confirmó la sentencia emitida por la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit, determinando que no existían pruebas suficientes para demostrar que el candidato había incurrido en algún desacato ya que el marco legal nayarita no prohíbe a un aspirante único de un partido llevar actos de precampaña.

Una justificación de tan amplio presupuesto asignado a las actividades electorales del pasado 3 de julio puede ser evidentemente el número de habitantes con el que cuentan, para el caso del Estado De México (15, 175, 862¹³⁶) el cual, es en gran medida mayor a las otras 2 entidades; sin embargo, lo que se deja ver a través de estos procesos, es que, a pesar de que el PRI obtuvo la victoria por un muy amplio margen en esos 3 estados de la República, el mayor nivel de abstencionismo se presentó en la entidad con mayor presupuesto asignado, es decir, el estado de México con un 56.5%¹³⁷, lo

¹³⁵ GÓMEZ, Ricardo. “Acusan a Sedesol de apoyar a candidata”. México, 30 de junio de 2011. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/estados/80989.html>

¹³⁶ Censo de Población y Vivienda 2010. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Localizable en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/default.aspx?tema=me&e=15>

¹³⁷ s.a. “Abstencionismo, denominador común en Edomex”. La Jornada. México, 5 de julio de 2011. Localizable en <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/05/politica/003n1pol>

que resulta preocupante ya que lo anterior se traduce en falta de participación y confianza ciudadana, a la vez que se pone en duda el desempeño e imagen de los partidos políticos y los entes encargados a nivel federal y estatal, ya que el mejor indicador real de su funcionalidad y efectividad es la participación ciudadana.

3.2 Poderes fácticos y publicidad listos para el 2012.

La falta de sanciones ejemplares a quienes violen la ley en materia electoral, como lo fue en su momento exonerar a Televisa y Tv Azteca de una multa de 11 millones de pesos por haber emitido bloques de spots electorales, debilitan por un lado al IFE, y por otro, fortalecen la intervención de diversos medios y poderes, ejemplo de ello es la actual situación entre el IFE y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) por el desacuerdo de ésta en varios puntos del Reglamento aprobado por el Consejo General para el Acceso a Radio y Tv en materia electoral.

Se ha buscado desprestigiar al órgano encargado de las elecciones, con actitudes impropias y arbitrarias que lejos de cooperar, entorpecen los canales de trabajo mediante los cuales el IFE pretende una mayor imparcialidad con candados o herramientas que permitan llegar a ello y así contar con procesos electorales limpios que reflejen confianza ante los ciudadanos a través de una legalidad democrática. Presentándose un caso similar con representantes de partido que tampoco están de acuerdo con dicho reglamento.

Además, se dice que diversos grupos de interés como los grupos empresariales, iglesia¹³⁸, dueños de televisoras y medios de comunicación¹³⁹ y

¹³⁸La iglesia católica juega un papel importante al tener una estrecha relación con el PAN. Véase René de Dios, Sergio. "El PAN y la iglesia católica". México, 22 de julio de 2011. Milenio on line. Localizable en <http://impreso.milenio.com/node/8612262>

¹³⁹La actitud de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT) es un ejemplo de la actitud poco cooperativa de algunos sectores ante las medidas que el IFE pretende aplicar a fin de buscar un mayor grado de transparencia e imparcialidad en los comicios. Véase RUBÍ, Mauricio. "IFE y CIRT

hasta integrantes del narcotráfico y crimen organizado,¹⁴⁰ empiezan a formar alianzas y hacer negociaciones con el fin de definir las elecciones de la manera que les sea más conveniente. En suma con lo anterior, resulta preocupante la debilidad institucional, la indefinición legal que predomina, las descalificaciones sobre organismos jurisdiccionales y administrativos y la facilidad para evadir muchos de los ordenamientos en materia electoral.

Aunque en el 2007 se llevó a cabo una reforma electoral que buscó realizar las modificaciones adecuadas para generar un ambiente de equidad y limpia competencia política, cuidando la intervención indebida de terceros como son servidores públicos, medios de comunicación y organizaciones empresariales entre otros, así como de los partidos políticos. La reforma con modificaciones constitucionales, estableció una regulación de contenido en los mensajes políticos y en la estructura y facultades del IFE y TEPJF. A pesar de lo planteado en la carta magna, a la fecha ni los partidos políticos acatan las reglas, ni las autoridades electorales aplican sanciones lo suficientemente estrictas a éstos, es decir, se vive bajo un ambiente de impunidad.

Como resultado prevalece una evidente falta de legitimidad y efectividad del Instituto donde resulta más fácil darle la vuelta a la ley que cumplirla. Con miras a las elecciones del 2012, en el Distrito Federal, servidores públicos, diputados y hasta senadores los cuales aspiran a una candidatura, en este caso, al Gobierno del Distrito Federal, promueven ya su imagen a través de mantas, bardas y espectaculares violando lo recientemente establecido derivado de la reforma electoral del 2007 en la CPEUM, artículo 134, que prohíbe nombres, imágenes, colores, voces, símbolos o emblemas que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público o que se relacione con un partido político nacional o local.

no se ponen de acuerdo". México, 20 de septiembre de 2011. El Economista. Localizable en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/09/20/ife-cirt-no-se-ponen-acuerdo>

¹⁴⁰ El pasado 15 de octubre en una entrevista para el diario The New York Times, el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa insinuó posibles pactos entre el PRI y los cárteles de la droga. Véase HERNÁNDEZ J. Jaime. "Piensan en el PRI pactar con narcos: Calderón". México, 16 de octubre de 2011. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/801491.html>

Además, cuando la publicidad gubernamental se convierte en propaganda partidista, siendo ese mismo artículo donde se establece que la difusión bajo cualquier modalidad de comunicación social, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Aunque el COFIPE establece que el tiempo de las campañas políticas durará 90 días, a casi un año, se observa con qué facilidad las pre-campañas han comenzado a través de los diversos medios de comunicación ya mencionados, pero sin duda uno de los espacios más llamativos y libres a estas prácticas, es el ciberespacio.

Siguiendo a Gonzalo Farrera Bravo¹⁴¹ los partidos políticos y el mismo gobierno han recurrido a los medios de comunicación como sus nuevos vehículos a la ciudadanía, es la nueva arena pública, dejando atrás las prácticas de eventos masivos donde el candidato exponía un mensaje político y donde la palabra era la herramienta más poderosa como lo fue en la antigüedad para el caso de Marco Tulio Cicerón y Julio César entre otros. Con lo antes expuesto, se puede observar la necesidad de regularizar la publicidad electoral y gubernamental marcando límites a fin de que no sea éste un medio para ejercer el control político sobre los ciudadanos.

El clientelismo, abuso de marketing y propaganda, así como la abierta intervención política de poderes fácticos en los procesos electorales y la separación entre partidos y ciudadanos son algunas de las cuestiones que predominan y son tema de preocupación hacia el 2012. Los escenarios que se vislumbran se complican más por el resurgimiento de la crisis financiera y la agudización de la virulencia del crimen organizado, que según cifras oficiales alcanza ya los 50,000 muertos, noticia que es difundida a nivel internacional.¹⁴²

¹⁴¹ FARRERA Bravo, Gonzalo. *“Los medios de comunicación frente al poder del Estado”*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/12.pdf>

¹⁴² Véase “Ciudadanos recrean en Uruguay escena violenta de México”. CNN México. Localizable en <http://blogs.cnnmexico.com/ultimas-noticias/2011/11/03/ciudadanos-recrean-en-uruguay-escena-violenta-de-mexico/>

3.3 Delincuencia organizada y narcotráfico en el ambiente electoral

Desde su creación en 1994, la FEPADE ha sido fundamental dentro del sistema electoral al ser un mecanismo que busca minimizar las conductas antidemocráticas y castigar los delitos electorales; sin embargo cabe hacer la pregunta si esta institución se encuentra preparada para atender los peligros que aquejan en la actualidad a la nación y se vislumbran para los comicios del 2012, si en realidad posee con las herramientas adecuadas para lograrlo.

Según datos presentados en el informe de actividades de junio de 2011¹⁴³, el 93% de las consignaciones fueron relacionadas con el artículo 411 del Código Penal Federal; 84% correspondían a lo relacionado con la alteración del Registro Federal de Electores, el 13.7% a la expedición ilícita de credenciales para votar y el 1.4 % a la alteración de los listados nominales. Mientras, el 6.4% restante se refería a faltas relacionadas con los artículos 214, 403 y 407 se desglosaba: 1.3% servidores públicos que sigan ejerciendo después de revocado su nombramiento, 2.6 interferencia dolosa en las actividades de los funcionarios electorales y el 2.6 restante condicione el cumplimiento de programas a cambio del sufragio a favor de algún partido político.

En ese sentido, se observa que la mayoría de los casos consignados tienen que ver con delitos que no inciden de manera directa en el sufragio, sino se asocian más con el asunto de fraude con credenciales para votar. En cambio, dentro del 6.4% restante se encuentran agrupados los delitos vinculados con la compra y coacción del voto, apoyo de servidores públicos a campañas y con recursos públicos, entre otros y hacia las elecciones del 2012, nacen nuevos fenómenos y situaciones que ponen en un mayor riesgo la organización de contiendas electorales equitativas y transparentes, afectando a su vez la participación ciudadana en este ejercicio.

¹⁴³“Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.” Procuraduría General de la República. Junio 2011. Localizable en <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FEPADE/informe-junio-2011.pdf>

Sin duda este tema es un foco rojo hacia las elecciones del 2012 y se opina que bajo el ambiente de inseguridad en que vive el país los grupos delictivos se alían y buscan el cobijo de los diferentes niveles de gobierno, a fin de garantizar su seguridad y sus intereses, de manera que la infiltración de manera activa o pasiva del crimen organizado en los procesos electorales constituye un acto que se considera debería conllevar a la nulidad de cualquier elección. “Se trata de un nuevo esquema de impunidad en el que las organizaciones criminales buscan esquemas para garantizar sus intereses y protección de forma previa a la llegada del poder de gobernantes y representantes populares”.¹⁴⁴

Este punto es uno de los de mayor amenaza para un correcto desarrollo de los comicios electorales que a su vez afecta la participación ciudadana y se vuelve un tema de preocupación tanto para el IFE como para la FEPADE. En cuanto a financiamiento, ya no basta con supervisar que no se rebasen los topes de gastos y se fiscalicen los recursos públicos, sino se vuelve necesario supervisar que el origen de aportaciones por parte de particulares sea lícito. La participación activa o pasiva de grupos pertenecientes al crimen organizado, quebranta cualquier sistema democrático y no obstante que dentro de las responsabilidades del Instituto, no se encuentran las de abatir el crimen organizado y el narcotráfico, sí las de vigilar el procedimiento de los recursos de los partidos políticos.

Aunque queda establecido que el financiamiento privado no puede ser superior al financiamiento público, lo cierto es que el privado suele ser la principal vía y es financiamiento no fiscalizado por las autoridades electorales ya que no se encuentra sometido a un estricto control por lo que de cara al 2012, la FEPADE está proponiendo una estrategia de blindaje electoral, puesta en práctica ya en el 2009 y la cual consiste en una serie de políticas con el fin de evitar la infiltración del crimen organizado en los comicios.

¹⁴⁴ VARGAS Valdez, José Luis. “Crimen organizado, narcotráfico y delitos electorales. Fortaleciendo el blindaje.” Localizable en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/29.pdf>

Se considera que dicha estrategia debe ser enriquecida con otros elementos, programas y mecanismos que refuercen el sistema, ya que por ejemplo; el llamado blindaje no contempla un mecanismo para indagar en el caso de operaciones con recursos de procedencia ilícita como lo es el lavado de dinero.

3.4 Mecanismo de evaluación institucional y control para el 2012.

La mayoría de los organismos públicos autónomos se encuentran sujetos a presentar de forma periódica informes acerca de sus actividades al poder encargado de supervisar su labor, sin embargo, el IFE escapa a dicha obligación ya que con la reforma de 1996, se derogó lo establecido en inciso t), del artículo 82 del COFIPE. En el artículo mencionado se establecía que dentro de las atribuciones del Consejo General se encontraba la de “Informar a la Cámara de Diputados sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral y en su caso, de los recursos interpuestos, en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de su calificación”.¹⁴⁵

Al eliminarse lo atribuido a la Cámara de Diputados para la calificación de la elección presidencial, se suprimió también la obligación del Instituto a presentar informes. Como organismo autónomo que encuentra su base en la ciudadanía, debe contar con mecanismos adecuados para la rendición de cuentas frente a la sociedad, no sólo en cuanto a lo financiero sino también en lo que se refiere a su funcionalidad, seguimiento a programas y proyectos entre otras actividades, de manera que la sociedad civil pueda supervisar tanto el desarrollo de las instituciones como de sus responsables.

Ahora bien, cabe preguntar ¿Cómo o bajo qué indicadores puede la ciudadanía calificar el desempeño del IFE? ¿Bajo qué esquema se autoevaluará el mismo? ¿De qué manera cumplirá con lo solicitado por el artículo 6° de la Constitución

¹⁴⁵ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México, 1994. Instituto Federal Electoral.

en cuanto a indicadores de gestión? Un primer paso para dar respuesta a esas interrogantes puede ser el revisar los indicadores que se utilizaron para el año 2009 y estuvieron publicados en la página de internet del instituto hasta mayo del 2011, basados en su función sustantiva o fines, tal y como se muestra.

CUADRO 9. INDICADORES DE GESTIÓN 2009-2010

Función sustantiva	Indicador
1. Fortalecer el régimen de partidos políticos	a) Otorgamiento de prerrogativas b) Registro de candidatos c) Eficiencia legal
2. Integración del Registro Federal de Electores	a) Empadronamiento b) Credencialización
3. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.	a) Cobertura de la Lista Nominal de Electores Definitiva 2009
4. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones; y, 5. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio	a) Instalación de casillas b) Integración de mesas directivas de casilla c) Difusión de resultados electorales preliminares d) Conformación legal de casillas e) Porcentaje de consejos locales y distritales instalados e integrados con la totalidad de sus miembros.
6. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión cívica y a la cultura democrática.	a) Campañas educativas.
7. Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión.	a) Distribución de materiales de los partidos políticos. b) Verificación de promocionales conforme a la pauta aprobada.

Fuente: Cuadro elaborado con base a información del manual "Indicadores de Gestión 2009-2010". Aprobados el 30 de noviembre de 2009, así como de los indicadores publicados en el apartado de Transparencia de la página web del Instituto Federal Electoral. Consultado el 3 de marzo de 2011. http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Indicadores_de_Gestion_Transparencia/

Los porcentajes publicados de metas alcanzadas para cada uno de los conceptos mostrados durante el año 2009 y 2010, son realmente altos, van del 95% al 100% y tan solo un concepto maneja bajo avance: 50% y 75% ¹⁴⁶. Por lo que se considera importante el crear nuevos métodos bajo indicadores reales y no autocomplacientes que a su vez permitan a su vez la participación ciudadana dando seguimiento a programas y políticas, en lo cual radica una de las propuestas contenidas en el presente trabajo, lo anterior acompañado de retomar la obligación del IFE de presentar informes anuales acerca de su gestión tal y como lo hacen otros organismos constitucionales autónomos en nuestro país, así como organismos de la misma naturaleza en otros países de América Latina, tal es el caso del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica por citar tan sólo un ejemplo.¹⁴⁷

“A veinte años del establecimiento del modelo de organización electoral, no hemos sido capaces de construir una metodología apropiada que cuente con elementos para medir el desempeño institucional de los órganos electorales (...) la ciudadanía tiene derecho a saber el grado de cumplimiento de los objetivos de los planes y programas institucionales; además de los objetivos alcanzados por los órganos electorales. De igual manera, los resultados obtenidos dentro de determinados periodos históricos, la eficacia y eficiencia con la que desempeñan su labor; así como la calidad con la que se desarrollan los ejercicios comiciales; el grado de consolidación institucional logrado, y la aportación institucional al mejoramiento de la calidad de la democracia”.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Ver “*Indicadores de Gestión 2009-2010*”. Instituto Federal Electoral. http://www.ife.org.mx/docs/IFE-y2/DS/DS-PoliticasyProgramasIFE/DS-PoliticasyProgramas-docs/Docs_Indicadores_Gestion_2009-2010/Indicadores-FormatoPortalconresultados-6.pdf

¹⁴⁷ Véase “Informe de labores 2010”. Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica. Localizable en http://www.tse.go.cr/pdf/informes_labores/informe2010.pdf

¹⁴⁸ Véase ASTUDILLO, César. “Hemos sido incapaces de medir desempeño de órganos electorales: Astudillo”. Localizable en <http://www.lasnoticiasya.com/2011/11/05/hemos-sido-incapaces-de-medir-desempeno-de-organos-electorales-astudillo/>

3.5 Oportunidades y amenazas

En materia electoral aún falta mucho por regular debido a que es un proceso inacabado ya que las condiciones se van transformando, por lo que se requiere de constantes reformas que permitan contar con un marco regulado a fin de blindar los procesos ante los intereses particulares. En cuanto a confianza El IFE es superado por otras instituciones como la Iglesia por citar un ejemplo, aunque se encuentra arriba de los partidos políticos, la Cámara de Diputados y la misma policía. Como ente regulador de la vida democrática del país, realiza de manera general bien sus funciones; sin embargo, hace falta reforzar la parte que le otorgue el debido respeto por parte de los ciudadanos así como de los actores políticos, no se trata de descalificar su actuación sino de visualizar los riesgos que se corren y minimizarlos a fin de que el Instituto logre su desarrollo como ente regulador en lo referente a materia electoral respaldado con la debida legitimidad.

“(…)el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o la desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes, o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática, debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, han sido algunos factores típicos que provocaron situaciones de ingobernabilidad en los países latinoamericanos durante los últimos años”.¹⁴⁹

En relación con el papel de la ciencia política Thoenig precisa: “Tanto la sociología como la ciencia política están invitadas a abordar al mismo tiempo dos cuestiones importantes. Tomando como base la actividad gubernamental,

¹⁴⁹ CAMOU, Antonio. “*Gobernabilidad y democracia*”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 6. México, 2001. Instituto Federal Electoral. p. 10.

han de precisar las condiciones de posibilidad de la esfera pública, la legitimidad que la fundamenta, el espacio en que actúa y los recursos y restricciones que encuentra, sabiendo que tanto ella como sus modos de legitimidad y de acción pueden revestir formas muy contingentes en el tiempo, según la naturaleza de los problemas y las características del tejido social en cuyo seno se despliega o al que se enfrenta”.¹⁵⁰ Rumbo a las elecciones del 2012, algunas de las oportunidades y amenazas con las que funciona el IFE son:

3.5.1 OPORTUNIDADES	
O1	Posee niveles de confianza superiores a los partidos políticos, Cámara de diputados y senadores.
O2	Recursos económicos suficientes.
O3	Su autonomía e independencia en sus decisiones y funcionamiento se encuentran asentados a nivel constitucional.
O4	Cuenta con el apoyo de la FEPADE para la atención de delitos electorales.
O5	Posee más facultades con las que contaba en su reciente creación.
O6	El Ejecutivo no interviene de manera directa en la conformación o decisiones del Instituto como se hacía en sus inicios.
O7	La población sigue participando.
O8	Sus promocionales en medios de comunicación tienden a generar un gran impacto ante la sociedad.
O9	Auspicia la participación de los ciudadanos en los procesos electorales.
O10	Es un contrapeso que permite atemperar excesos autoritarios y proporcionar mayor transparencia en los procesos electorales.
O11	Frena la excesiva partidización en los procesos electorales y ayuda a un mayor equilibrio entre las fuerzas políticas.

¹⁵⁰ THOENIG, Jean – Claude. “Política pública y acción pública”. p.35. Localizable en http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.

3.5.2 AMENAZAS	
A1	Financiamiento a partidos políticos por parte del sector privado, crimen organizado y narcotráfico no sujeto a un estricto control. La eficacia del régimen de fiscalización es limitada.
A2	Injerencia ilegal desmedida por parte de los poderes fácticos, iglesia, medios de comunicación, empresarios, partidos políticos, gobernantes.
A3	El Instituto pierde autonomía con la intromisión de partidos políticos tanto en su integración y como en sus decisiones.
A4	La abstención aumente al limitarse las opciones de elección para los ciudadanos.
A5	No presenta informes (anuales) ni ante la instancia encargada de supervisar su adecuado funcionamiento como se señala para los organismos públicos autónomos, ni ante la opinión pública.
A6	No se cuenta con una adecuada reglamentación en cuanto a propaganda gubernamental sobre todo en periodos no electorales
A7	Disminución del interés y credibilidad ciudadana.
A8	Falta de crecimiento económico y oportunidades que se traduce en malestar, inconformidad y falta de credibilidad por parte de la población.
A9	En la última semana de junio del 2011 se venció el periodo para aprobar cualquier reforma legal en materia electoral
A10	Publicidad del Gobierno con fines políticos, propaganda disfrazada de noticia, propaganda en novelas y otros espacios no aptos para ello en tiempo de campaña y no de campaña.
A11	Falta de sanciones y amonestaciones a servidores públicos que utilicen recursos del erario para promoverse.

Esta es una prospectiva aproximada del actual sistema democrático y los problemas que se avecinan o se dejan ver, tomando como referencia el caso de los comicios desarrollados en las últimas elecciones locales de 3 estados de la República, el caso de financiamiento a partidos por parte del sector privado, crimen organizado y narcotráfico, falta de mecanismos de evaluación y control del Instituto, la intromisión de poderes fácticos. Por lo que, se considera importante su atención a la brevedad creando estrategias que permitan aminorar los males que amenazan la funcionalidad, integridad y principios rectores del Instituto.

3.6 Análisis FODA

A través del análisis FODA se obtiene información mediante la cual se pretende determinar las principales estrategias para el Instituto, a fin de realizar un correcto desarrollo del proceso electoral 2012 a la vez que se pretende reforzar su legitimidad y credibilidad ante la ciudadanía, reduzca su mala imagen y evitar el crecimiento del abstencionismo, cuestión que no solo depende del instituto sino en gran parte en el comportamiento de los partidos políticos. Un análisis FODA “es una de las herramientas esenciales que provee de los insumos necesarios al proceso de planeación estratégica, proporcionando la información necesaria para la implantación de acciones y medidas correctivas y la generación de nuevos o superiores proyectos de mejora”.¹⁵¹

Las Fortalezas y Debilidades generalmente se encuentran relacionadas con el ambiente interno, en este caso, del Instituto. Éstas fueron definidas en el capítulo II, mientras que las Oportunidades y Amenazas se refieren generalmente al ambiente externo del organismo, es decir, que no son parte propiamente del funcionamiento del Instituto; sin embargo, afectan el funcionamiento de este. Estos conceptos pueden ser entendidos como:¹⁵²

- **Fortalezas:** Aspectos de la organización de tipo positivo que abren la puerta al eficiente desarrollo del organismo, en este caso del Instituto como garante de nuestro sistema democrático.
- **Debilidades:** Circunstancias que debilitan o entorpecen el avance de la organización o la realización de los trabajos para llegar a sus fines.
- **Oportunidades:** Situaciones o acciones que pueden fortalecer a la Institución y puede que no estén siendo explotadas o aprovechadas de la mejor manera.

¹⁵¹ “Metodología para el análisis FODA”. Instituto Politécnico Nacional. Dirección de Planeación y Organización. Secretaría Técnica. Marzo, 2002. Localizable en http://www.uventas.com/ebooks/Analisis_Foda.pdf

¹⁵² Con base a apuntes personales tomados durante el curso de la asignatura “Calidad total en la gestión pública” considerada como optativa dentro del plan de estudios de la carrera, impartida por el Mtro. Rigoberto León Berber en el semestre 2008-2. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

- **Amenazas:** Son los riesgos potenciales que pueden afectar u opacar seriamente el desempeño de este ente regulador.

Con base en estos conceptos y con la información recabada referente a cada concepto, teniendo como fin la mejora del IFE como organismo autónomo constitucional, garante de procesos electorales participativos, limpios y equitativos, se tiene la información suficiente para, si bien no acabar con todos los males que acechan actualmente al Instituto, hacer un análisis, establecer y poder llevar a cabo acciones preventivas o correctivas que permitan reorientar su rumbo. El fin del análisis no es opacar las acciones buenas del Instituto, pero tampoco minimizar los problemas a los que se enfrenta y las acciones que pueden ser llevadas a cabo, con el fin de evitar se salgan de control.

3.7 Estrategias para un mejor desempeño del IFE

Una vez identificadas las principales fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades que afectan la funcionalidad, efectividad y legalidad del IFE rumbo a las elecciones del 2012, la matriz se forma como se muestra en la siguiente figura, de modo que ésta arroje estrategias que pueden llevar a los mecanismos idóneos.

TABLA 2. MATRIZ FODA

MATRIZ FODA IFE	FORTALEZAS	DEBILIDADES
OPORTUNIDADES	Estrategias (FO). Uso de fortalezas para aprovechar oportunidades.	Estrategias (DO). Vencer debilidades aprovechando oportunidades.
AMENAZAS	Estrategias (FA). Usar fortalezas para evitar amenazas.	Estrategias (DA). Reducir a un mínimo las debilidades y evitar las amenazas.

Fuente: Elaboración propia con base a "Metodología para el análisis FODA". Instituto Politécnico Nacional. Dirección de Planeación y Organización. Secretaría Técnica. Marzo, 2002.

Localizable en http://www.uventas.com/ebooks/Analisis_Foda.pdf

3.7.1 Misión y Visión del IFE

Otro punto factible de considerar y que puede resultar importante para determinar las estrategias a seguir, es la visión y la misión del Instituto, las cuales, de acuerdo con lo publicado por el mismo IFE, son:¹⁵³

Misión

La misión del IFE es promover el fortalecimiento de la democracia en México mediante la organización eficiente de los comicios federales, para contribuir a la consolidación del sistema político y garantizar el libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Visión

El IFE es un organismo público autónomo, eficiente, que con credibilidad y confianza, contribuye al desarrollo del régimen democrático y la transmisión pacífica del poder político del país. Como se observa en la Misión y la Visión del Instituto, el IFE busca promover el fortalecimiento de la democracia a la vez que, a través de su carácter de organismo público y autónomo, ser eficiente con “credibilidad y confianza”, para lo que será necesario elaborar propuestas que ayuden a llegar a determinados fines, disminuyendo sus debilidades, acrecentando las fortalezas, aprovechando las oportunidades y atendiendo en forma y tiempo las amenazas.

Como resultado de la matriz FODA, se tiene a elección cuatro grupos de estrategias a seguir a fin de aminorar la problemática actual del Instituto y son:

¹⁵³ s.a. “*Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral para el año 2011*”. Instituto Federal Electoral, 30 de junio de 2010.

3.7.2 Estrategias Fortalezas- Oportunidades (maxi-maxi)

1. Fortalecer su carácter de organismo autónomo constitucional haciendo valer sus atribuciones como máxima autoridad en materia electoral, según lo asentado en la CPEUM.

Debe consolidarse la autonomía del Instituto, independiente en su integración y funcionamiento de los 3 poderes clásicos, así como de los partidos políticos y poderes fácticos. En la actualidad el IFE posee la facultad para poder sancionar a partidos políticos, candidatos, concesionarios de radio y televisión, así como cualquier persona física o moral que intervenga de manera dolosa en el desarrollo de las contiendas electorales¹⁵⁴.

Le corresponde hacer valer su carácter de órgano regulador imponiendo sanciones significativas a hechos que así lo ameriten a fin de que todos los que pretendan participar e introducirse de alguna manera en el escenario político-electoral, lo haga acatando las reglas, reglas estrictas y extremas en caso de ser necesario, sin que éste sea intimidado por partidos y actores políticos en su actuar, a fin de retomar el camino de la legitimidad y la legalidad, garantizando el libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, apoyado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual además de resolver, tiene la tarea de inyectar certeza jurídica, donde sus decisiones y criterios sean imparciales, sin ser flexible con los grandes poderes, las resoluciones no deben ser precarias y todos los hechos violatorios deben ser sancionables. Debe resolver los conflictos pero también le corresponde establecer cuál es el papel que le corresponde a cada uno de los involucrados.

2. Aplicar parte del presupuesto en programas o acciones que acerquen a la población o inciten a la participación sin llegar a saturarlos, aprovechando la oportunidad de las personas interesadas en participar.

¹⁵⁴ Artículo 341. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Desarrollar procesos para incentivar la participación, además de los que ya existen, ampliando la cobertura de los programas de educación cívica y formación ciudadana que permitan al ciudadano a su vez ejercer sus derechos políticos y emitir un voto razonado.

Deben llevarse a cabo campañas que vayan más allá de los anuncios por radio y televisión, campañas que lleguen a las comunidades rurales en donde es común ver el llamado “acarreo” en campañas electorales. Implementar programas que promuevan la conciencia en la ciudadanía de dar seguimiento a las acciones y cumplimiento de acciones prometidas en campaña, siendo más exigentes y participativos.

3. Fortalecer la calidad del desempeño del Instituto en sus tareas técnicas, empezar una etapa de enfoque en la calidad en ellas.

Una vez que el instituto ha alcanzado niveles elevados en cuanto a cumplimiento de sus tareas o fines para los que fue creado, es indispensable hacer que esas tareas con las que cumple sean de calidad, por lo que es necesario crear indicadores que no solo se limiten al cumplimiento, sino que sean el reflejo de la calidad del desempeño o servicio que brinda cada una de sus áreas. Por ejemplo el impacto de los programas y políticas que lleva a cabo.

3.7.3 Estrategias fortalezas-amenazas (maxi-mini)

1. Revisar y actualizar las disposiciones de la fiscalización del financiamiento de los partidos, llevando a cabo un estricto control y creando candados de financiamiento a partidos por parte de terceros. Actualizar las normales penales vigentes a fin de sancionar origen y uso de recursos ilícitos.

Tanto el financiamiento público como el privado pueden ser vías de corrupción política, el financiamiento privado da cabida a relaciones ilícitas entre partidos políticos o candidatos y representantes de los poderes fácticos. Se dice que el financiamiento privado no puede superar al financiamiento público, que se limita a través de topes; sin embargo, se sabe que el financiamiento privado es muchas veces la principal vía de financiamiento a candidatos y sus campañas.

En la actualidad, la mayor parte del financiamiento privado no es debidamente fiscalizado por parte de las autoridades electorales y que muchas veces es proveniente de actos relacionados con el crimen organizado y narcotráfico. La corrupción que se genera alrededor de este tipo de actos envilece gravemente el sistema democrático, por lo es necesario que las normas se mantengan en constante evolución, las cuales serán vías indispensables para mantener la legalidad de nuestra democracia. Haciendo notar que para llevar a cabo esta tarea será indispensable la colaboración de otras instituciones.

2. Rediseñar la manera en la que se supervisa el desempeño del Instituto de la misma manera que lo hacen los demás órganos autónomos, mediante informes ante la instancia encargada (Cámara de Diputados) a la vez que la ciudadanía pueda acceder a dichos informes.

Se considera necesario contar con mecanismos de control, siendo una vía la presentación periódica de informes ante el ente encargado de supervisar su funcionamiento, en este caso a la Cámara de Diputados, regla a la cual se encuentran sujetos la mayoría de los órganos autónomos y que sin embargo, el IFE escapa a dicha obligación. Debe ser retomado tal deber de la institución derogado en la reforma de 1996, a fin de que el instituto tenga la obligación de presentar en tiempo y forma informes acerca de su gestión, de manera que la ciudadanía en general pueda tener acceso a ese tipo de informes.

3.7.4 Estrategias debilidades-oportunidades (mini-maxi)

1. Analizar y actualizar los criterios de evaluación así como de los indicadores de gestión del Instituto a fin de que se vinculen o enlacen con el seguimiento de políticas y programas aprobados cada año, los cuales manejen indicadores reales donde los ciudadanos puedan evaluar el desempeño del Instituto.

Proponer la posibilidad de establecer legalmente comisiones ciudadanas especiales que sean el conducto o enlace principal entre el actuar del Instituto y la opinión de la ciudadanía al mismo tiempo que la sociedad pueda evaluar u opinar acerca de las decisiones del Instituto, lo mismo para la planeación, implementación y seguimiento de programas o políticas que éste lleva a cabo, de manera que no sea el mismo instituto quien se autoevalúe. Brindar los medios por los que pueda intervenir la sociedad civil como medio de control para supervisar el quehacer institucional, así como participar en la planeación y ejecución de políticas y programa.

2. Brindar un medio por el que se validen las opciones del elector en cuanto a los votos nulos así como los emitidos para candidatos no registrados y candidaturas ciudadanas.

Un voto nulo no sólo es emitido por un error de los ciudadanos, un voto nulo puede tener un significado de rechazo y poca simpatía por alguno de los candidatos propuestos y al mismo sistema de partidos limitado, como un mecanismo de frenar el abstencionismo y abrir una propuesta que permita reducir el voto nulo, el IFE puede promover las candidaturas ciudadanas independientes, otorgándoles un valor real, del mismo modo, que los candidatos no registrados sean tomados en cuenta, es decir que los sufragios emitidos a favor de éstos tengan validez oficial.

3. Transparentar los procesos de selección de consejeros, hacer dicha designación a través de distintos métodos, mecanismos más democráticos que den legitimidad y no exista dependencia política e ideológica siendo una opción la insaculación, a fin de que prevalezca el mérito o profesionalismo.

Transparentar la elección de los consejeros y contar con independencia en las decisiones del órgano de dirección del IFE, evitando que sean objeto de transmisión de intereses de partidos políticos y poderes fácticos, disfrazados de convocatorias abiertas, al no sentirse comprometidos con ellos, la decisiones sean enfocadas hacia el interés nacional y no bajo otro tipo de interés, reforzando su carácter de organismo autónomo e independiente, brindando a la sociedad una percepción de imparcialidad.

3.7.5 Estrategias debilidades-amenazas (mini-mini)

1. Crear el reglamento en cuanto a propaganda electoral en periodos no electorales y que permitan al IFE intervenir en los casos que se refieran a precampaña. Estricta iniciativa de regulación y control de la propaganda gubernamental en medios de comunicación.

Si bien se encuentra ya asentado en la ley que el IFE es la autoridad única para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral¹⁵⁵, ahora se torna necesario que sea quien administre o vigile la propaganda electoral y gubernamental aún en tiempos que no se lleven a cabo elecciones, junto con lo establecido en el artículo 134 constitucional ya que la aplicación de este artículo solo se encuentra reglamentada durante los procesos electorales.

¹⁵⁵ Artículo 41, fracción III, apartado A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Brindar al ciudadano un medio por el cual pueda impugnar decisiones de las autoridades electorales.

Actualmente los ciudadanos no cuentan con un medio a través del cual puedan impugnar o inconformarse ante alguna decisión tomada por las autoridades electorales, por lo que se considera debe crearse un medio en el que los ciudadanos sean tomados en cuenta, a través del cual puedan emitir opiniones acerca de determinadas situaciones o decisiones relacionadas con la emisión del voto o el resultado de éste.

Los ciudadanos deberán actuar como fiscalizadores de los resultados electorales y contar con este derecho a través de determinados medios de impugnación por los que puedan emitir informes, observaciones o recomendaciones a fin de fortalecer la legitimidad, legalidad y validez de los comicios electorales. El instituto debe, más allá de hacer que se lleven a cabo las elecciones, garantizar que éstas se desarrollen en un entorno democrático, basado en la transparencia y legalidad donde los ciudadanos avalen su funcionalidad y la participación ciudadana sea el mejor indicador que legitime la funcionalidad de éste.

Las estrategias derivadas de la matriz FODA nos ofrece vías, que basadas en la misión y la visión del instituto, pretenden que el instituto refuerce su legitimidad y efectividad a fin de consolidarse como organismo autónomo constitucional y rector de nuestro sistema democrático. Dichas estrategias no son la solución a todos los problemas que aquejan y debilitan a la institución, pero tomar éstas o algunas de ellas como base o un primer paso, reduciría gran parte de la problemática actual que enfrenta hacia a las elecciones del 2012.

CAPÍTULO IV.

PROPUESTAS

El hombre sabio no debe abstenerse de participar en el gobierno del Estado, pues es un delito renunciar a ser útil a los necesitados y una cobardía ceder el paso a los indignos.
Epicteto.¹⁵⁶

El IFE como organismo público autónomo constitucional tiene la tarea de actuar con autonomía e independencia en sus decisiones y funcionamiento, llevar a cabo comicios electorales transparentes y equitativos, así como todas las actividades relacionadas para ello. Para llevar a cabo esas tareas necesita de una estructura sólida, eficiente y profesional, con actores políticos comprometidos con su tarea dentro de un sistema democrático, donde el ciudadano sea la base y se impulse el desarrollo de la democracia, al prevalecer el interés nacional sobre el interés partidista.

El sistema electoral debe contar con las herramientas suficientes y los mecanismos convenientes para proteger de la legitimidad del sufragio y autenticidad de sus resultados para lo que los ciudadanos deberán validar su calidad. En este sentido, el IFE tiene como principal responsabilidad llevar a cabo los comicios electorales de manera limpia y equitativa; sin embargo, más que ser un simple “vigilante” o “árbitro” de que los comicios sean llevados a cabo, ahora tiene la facultad y responsabilidad de regular las vías para llegar a una consolidación democrática, al hacer valer los principios democráticos y derechos políticos asentados en la CPEUM.

Por lo que una vez analizada la perspectiva política que se manifiesta hacia la organización y el juego que existe a su alrededor, considerando el desarrollo del papel de la administración pública ante la tarea de hacer funcionar con éxito este tipo de organismos, dar paso al equilibrio de poderes, limitar la injerencia de los poderes fácticos, reducir el abstencionismo en búsqueda de la confianza ciudadana y bienestar común, se ofrecen algunas propuestas.

¹⁵⁶ Localizable en <http://www.ateneodecordoba.com/index.php/Epicteto>

Lo anterior basado en las estrategias analizadas mediante la matriz FODA y las cuales pretenden, por un lado, fortalecer o solidificar la estructura e imagen del instituto como organismo público autónomo constitucional y por el otro fortalecer la participación ciudadana al percibir al ciudadano como base de todo sistema democrático y brindar a la sociedad civil un mecanismo a través del cual pueda participar en el seguimiento a políticas y programas así como evaluar el desempeño y calidad además de demandar al instituto informes relacionados con ello.

De acuerdo con John M. Ackerman, ahora el IFE “es ante todo un regulador de la vida política”¹⁵⁷, que además deberá actuar bajo el interés de la ciudadanía, defender el espacio público y rendir cuentas bajo indicadores reales de su desempeño entre otras acciones que garantizarán su trabajo como Organismo Público Autónomo Constitucional. Así, se mencionan a continuación las propuestas diseñadas como resultado del análisis y que tienen como fin la mejora del funcionamiento y legalidad del IFE en su papel de organismo público autónomo hacia las elecciones del 2012, con el objetivo de recuperar la confianza de los ciudadanos. Característica principal de este tipo de organismos es la autonomía, la cual debe residir en su estructura, decisiones y funcionamiento por lo que una primera acción que se propone es:

4.1 Autonomía en la integración del Consejo General.

Los integrantes de los organismos electorales son designados de diferente manera según la legislación de cada país. En algunos casos sus miembros son de origen exclusivamente judicial (Costa Rica) en otros son designados por la Asamblea Legislativa (Argentina, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay, Venezuela); casos hay en que el Ejecutivo comparte la designación con el Poder Legislativo o con el Judicial (Bolivia, Brasil, México, Paraguay); también

¹⁵⁷ ACKERMAN, John M. Ponencia presentada en el Seminario “*Instituciones Electorales a debate: ¿Crisis de confianza y legalidad?*”, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el día 9 de junio de 2011.

se da el caso, excepcional, de que la designación de sus miembros tenga origen en las tres ramas del poder público (Panamá) o que en su integración tengan injerencia, en diverso grado, los partidos políticos (Colombia, El Salvador, Honduras, México, Uruguay, Venezuela).¹⁵⁸

Por ejemplo en Argentina los nombramientos de los integrantes del órgano supremo electoral son realizados por el presidente de la República, pero requiere de la aprobación del Senado. Los nombres propuestos por el presidente deben provenir de listas presentadas por el Consejo de la Magistratura. Los jueces electorales; son jueces federales de otras jurisdicciones a quienes se les han adjudicado, además, las tareas electorales.¹⁵⁹

En Brasil, en el Tribunal Superior Electoral se compone siete ministros elegidos para un periodo de dos años, con la posibilidad de reelegirse para un periodo más. La presidencia y vicepresidencia del tribunal superior son elegidos de entre los Ministros que provienen del Supremo Tribunal Federal y el corregidor electoral será seleccionado de entre los Ministros del Tribunal Superior de Justicia. Los ministros son elegidos de la siguiente manera: tres de entre los Ministros del Supremo Tribunal Federal (voto secreto), dos de entre los Ministros del Tribunal Superior de Justicia (voto secreto); y dos seleccionados por el Presidente de la República de entre seis abogados de notable saber jurídico e idoneidad moral, propuestos por el Supremo Tribunal Federal.¹⁶⁰

El Tribunal Electoral de Panamá cuenta con jurisdicción en toda la República y está integrado por tres Magistrados que reúnen los mismos requisitos exigidos

¹⁵⁸ Información localizable en

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/organismos%20electorales.htm

¹⁵⁹ Véase “*Argentina (Cámara Nacional Electoral)*”. Portal de Jurisprudencia Electoral Americana. Organización de los Estados Americanos. Localizable en <http://www.jurisprudenciaelectoral.org/paises/argentina/%C3%93rgano%20Jurisdiccional/argentina-c%C3%A1mara-nacional-electoral>

¹⁶⁰ Véase “*Brasil (Tribunal Superior Electoral)*”. Portal de Jurisprudencia Electoral Americana. Organización de los Estados Americanos. Localizable en <http://www.jurisprudenciaelectoral.org/paises/brasil/%C3%93rgano%20Jurisdiccional/brasil-tribunal-superior-electoral>

para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y que se designan en forma escalonada para un periodo de diez años de la siguiente manera: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora y para cada principal se nombra de la misma forma un suplente.¹⁶¹

En Uruguay la Corte Electoral se integra con “nueve titulares y doble número de suplentes. Cinco de ellos son electos por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes debiendo recaer la designación en ciudadanos que por su posición en la escena política sean garantía de imparcialidad. Los cuatro titulares restantes, representantes de los Partidos, son elegidos por el sistema del doble voto simultáneo y representación proporcional”.¹⁶²

En nuestro país, la reforma de 1996 acotó la presencia del Ejecutivo, el cual era representado a través del secretario de Gobernación, quien también fungía como presidente del Consejo General. A su vez, se redujo la participación de los representantes de partido, quienes contaban con derecho a voz y voto, a partir de esa misma reforma sólo podrían tener derecho a voz.

De esta forma el Instituto vigorizaba su autonomía al omitir la participación del Ejecutivo y limitar al poder Legislativo; sin embargo, la reforma del 2007 establecía que el presidente del Consejo General duraría 6 años en su cargo, pudiendo ser reelecto una vez y los consejeros electorales serían nombrados en forma escalonada, sin ser reelectos, durarían en su cargo un periodo de 9 años.

¹⁶¹ Véase “Panamá (Tribunal Electoral de la República de Panamá)”. Portal de Jurisprudencia Electoral Americana. Organización de los Estados Americanos. Localizable en <http://www.jurisprudenciaelectoral.org/paises/panam%C3%A1/%C3%93rgano%20Jurisdiccional/panam%C3%A1-tribunal-electoral-de-la-rep%C3%BAblica-de-panam%C3%A1>

¹⁶² Véase URRUTY Navatta, Carlos Alberto. “El Régimen Electoral Uruguayo”. República de Costa Rica, 2007. Revista de Derecho Electoral. Tribunal Supremo de Elecciones. Número 4. p. 12. Localizable en http://www.tse.go.cr/revista/art4/urruty_anexo.pdf

Con lo anterior, se dejó abierta una puerta a los partidos políticos, pues se asentaba en la CPEUM, que serían dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, quienes elegirían a los integrantes del órgano de dirección del Instituto, lo que trajo consigo que se partidizara la elección de los consejeros, es decir, los partidos políticos con mayor presencia en la Cámara elegirían y se repartirían según sus intereses, a los consejeros finales, que difícilmente dejarían de actuar bajo cuotas partidistas.

“Aunque formalmente es un órgano ciudadanizado, el Instituto Federal Electoral (IFE) se ha convertido en una instancia que cada vez ha hecho más evidente las filias partidistas de sus miembros que han surgido de los procesos en que los institutos políticos han transformado la selección para dar más prioridad a las lealtades que a las cualidades.”¹⁶³ Por ese motivo, entre otros, es que al mes de Agosto de 2011, el Consejo General de IFE funcionaba con sólo 6 de sus 9 integrantes, ya que los partidos políticos buscan imponer a su candidato predilecto. Ese tipo de acciones son las que se busca reducir al proponer que se modifique la manera en que es llevada la selección para que no sean los partidos quienes finalmente decidan sobre los procesos electorales, se plantean 2 vías:¹⁶⁴

- Que los finalistas aspirantes al cargo, sean electos de manera directa por los ciudadanos.
- Que se determine un número de finalistas, los cuales sean sometidos a una insaculación de donde resulte el (los) ganador(es).

¹⁶³ URRUTIA, Alonso. “Evidente partidización de miembros del IFE desde los comicios del 2006”. La Jornada. 3 de noviembre, 2010. <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/03/politica/014n2pol>

¹⁶⁴ Ambas propuestas encuentran su base en lo expuesto por Jaime Cárdenas y John M. Ackerman en el Seminario “Instituciones electorales: ¿Crisis de confianza y legalidad?” CÓRDOVA Vianello, Lorenzo y ACKERMAN M, John. (coords.). Realizado el día 9 de junio de 2011. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Una opción es que sean electos de manera directa por los ciudadanos, es decir, seguir con el esquema y procedimiento del Servicio Profesional de Carrera y por medio de éste determinar una cantidad de finalistas, quienes expondrán su curriculum y porqué aspiran al cargo, de manera que se pueda difundir hacia la sociedad, así como el IFE administra el tiempo en radio y televisión de los partidos políticos en campañas, de manera equitativa se difunda un par de veces la exposición de motivos de los candidatos para pertenecer al cargo.

Este proceso podría aplicarse de la misma manera para la elección de los magistrados del TEPJF, con lo anterior se reforzaría la legitimidad democrática de los integrantes de los órganos de dirección del Instituto, a la vez que se reduciría la posibilidad de que éstos actúen bajo cuotas partidistas. Para evitar caer en un escenario similar al que se vive en las actuales elecciones, se deberá reglamentar la propaganda que pudieran generar dichos candidatos, no podrán hacer propaganda de manera personal, ni podrán ser financiados por terceros, sólo el IFE podrá difundir ésta y al violar la regla, serán automáticamente descalificados.

La otra opción es la elección de los funcionarios a través de insaculación, de manera similar a como se lleva a cabo con los funcionarios de casilla, sólo que aquí será con base en las normas del Servicio Profesional de Carrera y al tener un determinado número de finalistas, haciendo la propuesta de 7, se llevaría a cabo un sorteo realizado de manera pública.

Lo que se puede destacar de las anteriores propuestas, es transparentar la elección de los consejeros y contar con independencia en las decisiones del órgano de Dirección del IFE, evitar que sean objeto de transmisión de intereses de partidos políticos y poderes fácticos, disfrazados de convocatorias abiertas, para que al no sentirse comprometidos con ellos, las decisiones estén siempre enfocadas al interés nacional y no bajo otro tipo de interés, y así, reforzar su

carácter de organismo autónomo e independiente que brinda a la sociedad una percepción de imparcialidad.

“(…)si los órganos constitucionales autónomos se conducen en la vida pública con transparencia y apego a su independencia resultante de una Constitución democrática, no hay duda que su legitimidad y democraticidad estaría garantizada. Sino se definen institucionalmente de esta manera, que es lo que ocurre con frecuencia por el temor de los partidos o de los grupos de interés a ser controlados, su prestigio desciende notablemente.”¹⁶⁵

4.2 Estricta fiscalización de financiamiento a partidos políticos

A fin de limitar y reducir la injerencia en las contiendas electorales tanto de poderes fácticos como del crimen organizado y actividades ilícitas como lavado de dinero, narcotráfico y la manipulación o alteración en las contiendas electorales, se considera indispensable entre otras acciones, llevar a cabo una regulación en materia de fiscalización con las debidas reglamentaciones y precisiones que cierren los espacios y vacíos legales que dejaron las pasadas reformas y por otro lado, regular lo relacionado a propaganda gubernamental, política y electoral.

Para ambos casos se considera que las sanciones impuestas por violaciones a la legislación en materia, a la fecha son débiles y mínimas cuando debieran ser aplicadas de manera estricta y sin distinción a fin de que las normas se respeten y cumplan, crear reglas estrictas y extremas en caso de ser necesario. En este tema se encuentra definida gran parte de la legitimación de los partidos políticos y el sistema democrático. Se debe revisar y actualizar las disposiciones de la fiscalización de financiamiento a partidos políticos, a través

¹⁶⁵ Cárdenas Jaime, Pérez Vázquez Carlos y Carbonell Miguel. “*Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral*”. En Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.) “Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI”. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II. México. 1999. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. p.481.

de un estricto control y la creación de candados de financiamiento por parte de terceros, a fin de crear un tope a la injerencia de actores que fragmentan el sistema político democrático.

Así, se propone actualizar las normas penales vigentes a fin de sancionar origen y uso de recursos ilícitos ya que el financiamiento ilícito puede ser público o privado, pero ambos casos son vías de corrupción. “(...) el modelo de financiamiento por vías particulares plantea los riesgos que de entrada el sistema de financiación pública trata de evitar o contrarrestar: que los recursos privados desequilibren las condiciones de la competencia y que en el extremo exista la injerencia de determinados grupos de interés que puedan erosionar el propio circuito partidista.”¹⁶⁶

Actualmente la mayor parte del financiamiento no es debidamente fiscalizado por parte de las autoridades electorales aún cuando se sabe que éste puede ser proveniente de actos relacionados con crimen organizado, narcotráfico y lavado de dinero y demás actos que corrompen el sistema democrático. Lo anterior origina relaciones ilícitas que envilecen la equidad de las contiendas electoral, a la vez los grupos inmersos en estos actos acrecientan su poder y ponen la balanza del proceso político a su favor, por lo que se torna necesario poner límite a esos grupo y hacer que los partidos políticos cumplan las reglas y en caso de no hacerlo, ser “realmente” descalificados de la contienda.

En el caso *Pemexgate* y los *Amigos de Fox*, se violó gran parte de lo establecido en el Cofipe en cuanto a topes de gasto de campaña, donativos del extranjero, excesivos donativos de los que no fue informado el IFE por parte de privados y empresas, quienes posteriormente pidieron el pago de su apoyo al Presidente a través del impulso de políticas que los beneficiaran y obstaculizando las leyes que los afectarían.

¹⁶⁶ Woldenberg, José. “*Relevancia y actualidad de la contienda*” en Carrillo Manuel, Lujambio Alonso, Navarro Carlos y Zovatto Daniel (coords.) “Dinero y contienda electoral. Reto de la democracia.” México, 2003.Fondo de Cultura Económica.p.24

En este caso debió aplicarse lo establecido en el Código Penal Federal, en su artículo 406 fracción VII el cual señala se impondrán de cien a doscientos días de multa y prisión de uno a seis años, para el funcionario partidista o al candidato que: obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

En ambos casos se impusieron multas, para el caso del PRI, la máxima histórica por un monto de 1,000 millones y 545 millones para los partidos que conformaban la Alianza por el cambio y cuyo candidato ganó la Presidencia del país. Lo que muestran estos casos es que, se pueden detectar y sancionar los delitos en materia de financiamiento ilícito; sin embargo, existen límites en las normas actuales, son insuficientes, es necesario hacer los ajustes legales necesarios ya que, a pesar de contar con la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización no resultan suficientes para una procedimiento eficaz.

Así mismo y de acuerdo con Fernando Agíss Bitar se plantea que “la autoridad electoral a través del Reglamento de Fiscalización no busca tanto fiscalizar el origen y destino de los recursos con los que cuentan los partidos políticos, sino establecer un conjunto de disposiciones relacionadas con el tratamiento legal y contable del ingreso y gasto que llevan los partidos políticos en su actuar. Esta tarea, si bien es importante, no debe considerarse como única y mucho menos como la panacea de la fiscalización. Debe dimensionarse su incumplimiento, alcance y propósito.”¹⁶⁷

La fiscalización debe ser un instrumento de control y vigilancia que no debe limitarse a sólo establecer el origen de los recursos y como la forma en que fueron ejercidos éstos, debe garantizar el cumplimiento de las normas no sólo en cuanto a rebase de topes de campaña o límites de aportaciones, sino además, en cuanto a fuentes de financiamiento prohibidas por lo que es

¹⁶⁷ Agíss Bitar, Fernando, “*Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*”. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp.16-17.

imprescindible se verifique la aplicación de las normas correspondientes al ser actos que afectan directamente a la competencia electoral, además no sólo supervisar la aplicación de éstas, sino también contar con la facultad de poder investigar a fondo el origen.

Uno de los mayores avances en materia de fiscalización, es que se levantó el secreto bancario, fiduciario y fiscal a fin de que el órgano técnico encargado lleve cabo sus funciones. Algunas de las acciones que se considera ayudarían a una correcta fiscalización son:

- Monitoreo directo en línea a las cuentas bancarias que se encuentran a nombre de los partidos políticos a fin de tener acceso inmediato a sus movimientos bancarios, posibilidad de revisar en tiempo real lo que ingresa y lo que se gasta.¹⁶⁸
- Crear un mecanismo a través del cual se puedan detectar en campo gastos no reportados por partidos políticos en sus informes de gastos y anexarlo al reporte de fiscalización.¹⁶⁹
- Que el IFE tuviera la facultad de requerir información a terceras personas que hayan tenido relaciones financieras con los partidos.
- Establecer si los órganos administrativos electorales deben seguir siendo quienes vigilen el origen y destino de los recursos o que tan conveniente sería que esta tarea fuera encomendada a un órgano público especializado.

¹⁶⁸ La base de esta propuesta fue extraída de lo planteado por Agís Bitar, Fernando como uno de los instrumentos de control directo en *“Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización.”* México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008. p.26.

¹⁶⁹ La base de esta propuesta se extrajo de las planteadas por Henández Estrada, Rafael en *“Partidos políticos. Transparencia, democracia interna y rendición de cuentas”*.México. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. Localizable en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/18.pdf>

- Determinar que tan bueno es que el mismo IFE sea quien extraiga los elementos en una investigación y a la vez sea encargado de fijar las sanciones correspondientes.

“Que el dinero en la política tenga un manejo transparente y que propicie la multiplicación de la competencia abierta y libre, sin cortapisas, conviene a todos los partidos y a los regímenes que les dan cabida”.¹⁷⁰

Al participar en la contienda electoral, los partidos y candidatos quedan sujetos a respetar lo establecido en la Constitución; leyes, normas y reglamentos que se deriven de ésta, por lo que se vuelven sujetos de control y fiscalización legal, como establece la ley, el IFE será el encargado de vigilar que los partidos políticos se apeguen a la ley; sin embargo, el actual régimen de fiscalización es limitado ya que sus sanciones a las conductas violatorias son mínimas a la vez que quienes se encargan de operar dicho régimen e imponer las sanciones correspondientes son los mismos partidos a través de sus aliados tanto en el órgano administrativo como el jurisdiccional.¹⁷¹

De acuerdo con José Woldenberg, en materia de fiscalización, las reformas electorales deben ser una especie de reformas permanentes, las sanciones son necesarias ya que al no existir, se convierte en letra muerta, “el tipo de sanciones puede ir desde establecer penas administrativas de tipo económico, que pueden aplicarse a través de la retención de financiamiento para los ejercicios posteriores a que la infracción fue determinada, hasta la pérdida del registro de los partidos o la inhabilitación de candidatos cuando se trata de infracciones graves o recurrentes”.¹⁷²

¹⁷⁰ Woldenberg, José. *Op. Cit.* p. 29.

¹⁷¹ Al ser designados los integrantes de los órganos administrativo y contencioso electoral por la Cámara de Diputados, se desarrollan lazos viciosos de fraternidad política por lo que se corre el riesgo de que una vez colocados, actúen a favor del partido que los eligió o que las sanciones emitidas por incumplimiento a la ley sean mínimas, razón en la que se centra la propuesta No. 1 de esta investigación.

¹⁷² WOLDENBERG, José “*Dinero y Política*”. México. Revista Este País, núm. 124, julio de 2001.

El instituto debe actuar en coordinación con los demás órganos fiscalizadores como lo son la Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que “no es razonable esperar que el órgano electoral sea capaz de controlarlo todo, de evitar a toda costa cualquier violación a la ley, tener un patrullero fiscal detrás de cada candidato o de cada líder partidario.

Es absurdo creer que el control directo puede ser totalmente abarcador y plenamente eficaz. No debemos ser sino realistas o, mejor dicho, optimistamente realistas, a partir de un análisis riguroso de las alternativas de control disponibles. Una combinación óptima entre instrumentos directos e indirectos de control, así como un conjunto razonable de atribuciones para realizar investigaciones por parte del órgano electoral, pueden generar un conjunto de elementos que hagan posible una aplicación efectiva de la ley”.¹⁷³

4.3 Regulación y reglamentación en propaganda gubernamental.

Con el objetivo de minimizar las prácticas indebidas que afecten la equidad de la contienda electoral, el mal uso de recursos públicos y limitar la ingerencia de actores ajenos al proceso electoral, a modo que no puedan influir en los resultados, al utilizar como herramienta para ello a los medios de comunicación, es necesario que quede asentado en la Constitución y debidamente reglamentada la propaganda gubernamental tanto en campañas electorales, pero especialmente la regulación en periodos no electorales en lo referente al artículo 134 constitucional.

“Se debe considerar lo pertinente de encontrar nuevas formas para detectar, evaluar, y aplicar estrategias ante el auge de las acciones retrógradas. Se trata de un caso complejo y con muchas aristas, pues en el tratamiento están

¹⁷³LUJAMBIO, Alonso. “*La fiscalización de los gastos de los partidos políticos*” en Dieter Nohlen, Zovatto Daniel, Orozco Jesús, Thompson José (coords.) “*Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*”. México. Fondo de Cultura Económica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral. 2007. p.835.

inmersos la transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, uso adecuado de medios de información, compra de espacios publicitarios, operatividad de los órganos electorales, y lo anterior ha de impactar en tres planos fundamentalmente: legalidad, legitimidad y equidad de la elección para fortalecimiento de una débil e incipiente democracia. Lo anterior implica a la vez una reforma al poder judicial y garantías sociales, y una funcional modificación del andamiaje electoral que conlleva una mayor coordinación entre los organismos electorales, administradores de las elecciones federales y locales, para la mejor fiscalización de los partidos políticos, sin disminuciones arbitrarias.”¹⁷⁴

Así, la propuesta en este trabajo radica que en cuanto a propaganda sobre la gestión gubernamental, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias, entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres niveles de gobierno deberá ser estrictamente vigilada, más de lo que ahora lo es, a fin de evitar que se quebrante la equidad entre los candidatos. “La televisión condiciona fuertemente el proceso electoral (...) puede condicionar fuertemente al gobierno, es decir, las decisiones de gobierno: lo que un gobierno puede y no puede hacer o decidir lo que va a hacer”.¹⁷⁵

La promoción personal afecta a la equidad electoral y aún cuando el beneficiario no participe en la contienda electoral, por tratarse de desvío de recursos públicos debe ser sancionado, igual que terceras personas que ayuden a dicha promoción, siendo incluso los concesionarios quienes permiten o favorecen esas situaciones, incluso establecer con precisión lo que se considerara violación de las disposiciones, lo que podría incluso ser sancionado con la revocación de la concesión, esto puede parecer una medida exagerada, pero puede ser un conducto efectivo para detener esas prácticas.

¹⁷⁴ Peralta Montes de Oca, Benjamín. “*El monitoreo a medios de comunicación, una herramienta para el seguimiento de los mensajes que emiten los actores políticos, en la Administración de los procesos electorales.*” (Ensayo para obtener Título de Licenciatura). México, 2008. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

¹⁷⁵ Sartori, Giovanni. “*Homo videns: la sociedad teledirigida*”. México, 2001. Taurus. pp.66-67.

El artículo 134 debe regularse a fin de que quede claro cuál será la autoridad responsable de dictaminar y de sancionar en tiempos no electorales, fijar las sanciones y establecer los criterios que permitan identificar cuando un servidor público se hace promoción personal al aparecer en los medios, ya sea en espacios noticiosos, de entretenimiento, musical, deportivo, etc., más aún cuando de trata del uso de recursos públicos.

Si bien ya se encuentra asentado en el artículo 41 de la CPEUM que el IFE es la autoridad única para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión a partir del inicio de precampañas y hasta el día de la jornada electoral, ahora es necesario que también administre y vigile tanto la propaganda electoral como gubernamental, aún en tiempo que no se lleven a cabo elecciones junto con la debida reglamentación del artículo 134.

Además se deberán establecer claras definiciones para términos como son: “carácter institucional y fines informativos o de orientación social”, indicar lo que se entenderá por mensaje informativo y propaganda gubernamental que al presentarse como mensajes informativos, reúnan una serie de elementos que permitan asegurar que el contenido sea como se indica, presentando específicamente su motivo, sin difundir o resaltar acciones o logros personales, del gobierno y programas que se relacionen con éste.

“(…) el sentido institucional de la propaganda debe vincularse con el contenido sustancial de los mensajes, dirigidos exclusivamente a informar, y que por tanto, resulta necesario separar la información política valorativa de la información veraz, objetiva y neutral de los órganos públicos. Por ende, la regulación sobre el particular debe ser mucho más abundante y adquirir el rango de ley general que funcione como marco a partir del cual puedan realizarse ejercicios particularizados de legislación”.¹⁷⁶

¹⁷⁶ ASTUDILLO, César. “*El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007*”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar, Ugarte Pedro (coords.), Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. p.169

En el artículo 134 debe establecerse la prohibición a los tres órdenes de gobierno de comprar espacios en radio y televisión adicionales a los establecidos en la ley, evitando el uso de recursos públicos para ello a la vez que se evita la compra de esos espacios en dichos medios. Cabe la posibilidad de que lo anterior sea difícil de ser aplicable, pero ha considerarse un punto de inicio donde autoridades electorales, actores políticos y medios de comunicación deben estar comprometidos con el marco legal.

4.4 Análisis de votos nulos y mecanismo para validar votos a candidatos ciudadanos independientes.

Siendo la participación activa de la sociedad un sinónimo y elemento de la democracia, los ciudadanos no pueden ser limitados a votar y ser votados sólo teóricamente, ya que cabría decir que votan y son, la palabra homófona “botados”, ningún voto a candidato o ciudadano no registrado tiene validez oficial, únicamente si se encuentran afiliados a algún partido.

Lo anterior se puede constatar con las actas de escrutinio y cómputo utilizadas en las elecciones federales del 2009, las cuales contienen espacios para el conteo de votos a: partido político o coalición, votos nulos y candidatos no registrados. Dentro de los votos nulos se cuentan los emitidos en blanco, los anulados accidentalmente por los ciudadanos y los anulados intencionalmente. En candidatos no registrados, se cuentan los que fueron inscritos en el espacio correspondiente de la boleta electoral.

Si existen 2 o más candidatos diferentes, se escribe el total sin hacer la diferencia de cuantos votos corresponden a cada candidato ya que finalmente, aunque son considerados como votos válidos, no generan ningún valor real ante el IFE. Un voto nulo no sólo es emitido por un error de los ciudadanos, puede tener un significado de rechazo y poca simpatía por alguno de los

candidatos propuestos y al mismo sistema de partidos limitado, de donde se podría decir, el ciudadano puede elegir al que considere menos peor.

Se dice que los votos nulos debilitan la democracia y las instituciones, pero se debe tener en cuenta que en democracia los ciudadanos mandan y en esta forma se expresan, rescatando como parte positiva que no se abstienen de votar; sin embargo, anulan su voto, por lo que podría resultar interesante conocer el número real de votos nulos intencionales como un indicador de efectividad del sistema democrático y crear acciones enfocadas a atacar esta situación de raíz e ir a un estudio más a fondo de las situaciones que provocan dicha actitud.

“El derecho al sufragio es el más significativo, pero no agota ni puede agotar todas las posibilidades de participación política (...), el derecho al sufragio incorpora la libertad de sufragio, no es una libertad acotada que solo puede ejercerse en el menú de posibilidades que nos presentan los partidos políticos, implica en consecuencia la libertad tanto de sufragar como la libertad de no hacerlo...anular el voto no vacía la democracia, sino le inyecta una nueva fuerza transformadora(...) tanto el voto válido como el voto nulo son expresiones válidas y por tanto deben estar protegidas por un orden que se dice democrático”.¹⁷⁷

Como un mecanismo de frenar el abstencionismo y abrir una propuesta que permita reducir el voto nulo, se propone que el IFE promueva las candidaturas ciudadanas independientes, otorgándoles un valor real, del mismo modo, que los candidatos no registrados sean tomados en cuenta. Los derechos políticos van más allá de sólo participar el día de las elecciones, es un derecho que se debe ejercer día a día. El objetivo es que, con un mínimo de requisitos claros, pudiera registrarse un candidato sin ser avalado forzosamente por un partido político, que un ciudadano con el consenso popular tenga la posibilidad de construir su candidatura y participar como el resto de los candidatos.

¹⁷⁷ ASTUDILLO, César. Video Seminario “*Voto válido, voto nulo: responsabilidad ciudadana*”. UNAM. 2009. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/activ.htm?e=44&t=4>

No se trata de que pueda registrarse cualquier persona, al cumplir ciertos requisitos, el objetivo no es debilitar el sistema de partidos o al mismo IFE sino ofrecer una opción más a los ciudadanos a fin de abatir el abstencionismo, una opción más a las que bien parecen “franquicias” más que partidos políticos, fortaleciendo las vías de representación y de participación. Una falla en el sistema de partidos es que se convierten en cúpulas que fortalecen de alguna manera el bipartidismo o tripartidismo. El sistema de partidos puede llegar a ser más plural, limitado y bajo reglas claras y estrictas a fin de evitar engaños y falsas simulaciones.

“(…) considerar a los partidos como los únicos actores de la competencia electoral, es predeterminar, en no escaso grado, los resultados de los comicios, o incluso asegurar un número determinado de posiciones, de modo que, en realidad, queden fuera de la contienda, por lo que la defensa dogmática del monopolio de la presentación de candidaturas a favor de los partidos, es contraria al modelo democrático”¹⁷⁸.

Las candidaturas independientes deben ser contempladas sólo como “complemento” al sistema de partidos, sin perder de vista todo lo que puede haber detrás de éstas por lo que habría que hacerse una serie de regulaciones en caso de llevar a cabo dicha práctica.

En el caso de los votos para candidatos no registrados podría abrirse un anexo o espacio en la misma acta de escrutinio y cómputo donde se establezca el total de votos para esos candidatos y si bien no son “mencionados” o tomados realmente en cuenta por ser una minoría, se puede establecer una regla que permita que al alcanzar un candidato no registrado un determinado número de votos, se considere dentro de las cifras oficiales, no sólo en el rubro de “otros”.

¹⁷⁸ DE LA PEZA, José Luis. “*Candidaturas independientes*” en Dieter Nohlen, Zovatto Daniel, Orozco Jesús, Thompson José (coords.) “*Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*”. México. Fondo de Cultura Económica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral. 2007. p.616.

Ante un escenario político-electoral tan problemático y tendente a la ilegalidad, las autoridades electorales deben asumirse como tales, no permitir más que los procesos electorales sean llevados a cabo bajo un sin fin de anomalías por parte de partidos políticos, candidatos, poderes fácticos o ciudadanos. Debe perder el miedo y tener el valor de poder anular la elección como respuesta a esas acciones, incluso considerar implementar una segunda vuelta en caso que ningún candidato obtenga mayoría absoluta en la elección presidencial, las autoridades electorales deben contar con los mecanismos que permitan proteger y defender la autenticidad del sufragio y su resultado.

Imer B. Flores plantea que “el voto es además voz, y que puede servir no solamente para castigar –o premiar-, sino además para criticar el estado de cosas.”¹⁷⁹ Por otro lado, Juan Rial y Daniel Zovatto señalan que “El gobierno y la oposición deben ser vistos como instituciones de servicio para toda la población; para ello, los partidos deben actuar como vehículos para expresar esa intermediación. Deben ser diferenciados de los intereses de lucro de las empresas privadas y de los que tienen las instituciones privadas de servicio que presionan en una determinada dirección, o una o pocas dimensiones, sean estas iglesias, organizaciones no gubernamentales, grupos de presión o de promoción. La percepción a lograr para los partidos es que se trata de organizaciones confiables, aceptables desde abajo, desde la sociedad (...)”¹⁸⁰

4.5 Transparencia, rendición de cuentas y desempeño institucional

Las instituciones electorales, al igual que otras existentes en el país, consideran que al “transparentar” y “fiscalizar” sus ingresos y egresos, los cuales, se sabe muchas veces son disfrazados, y mostrar a la ciudadanía indicadores que generalmente los favorecen, basta para rendir cuentas acerca

¹⁷⁹ FLORES B. Imer. “El problema del voto nulo y del voto en blanco a propósito del derecho a votar (*vis-à-vis* libertad de expresión) y del movimiento anulacionista”. p.167. Localizable en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/14.pdf>

¹⁸⁰ RIAL, Juan y Zovatto G, Daniel. “Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político”. San José, C.R. 1998. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. p.XXXIII-XXXIV.

de su desempeño; sin embargo, se considera necesario por un lado, contar con mecanismos, a través de los cuales los ciudadanos y la sociedad civil en general puedan ser parte de la supervisión y vigilancia que debería existir para todas la autoridades del país.

La rendición de cuentas constituye elemento importante dentro de una democracia, como herramienta para controlar el poder y hacer que los gobernantes actúen bajo un criterio de honestidad y transparencia. La demanda ciudadana por conocer datos fidedignos de la administración pública, en cuanto a recursos, toma de decisiones y resultados de su gestión gubernamental se refiere, aumenta día con día, lo que obliga a las instituciones gubernamentales a mantener un adecuado y eficaz sistema de información que pueda responder a esa demanda.

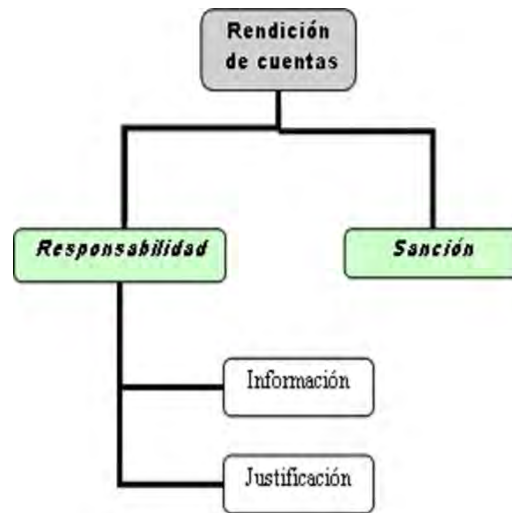
El término “rendición de cuentas” encuentra su origen en la palabra “*accountability*”, concepto inglés que traducido al castellano significa “responsabilidad”¹⁸¹ aunque algunos autores afirman que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable, tal es el caso de Andreas Schedler; sin embargo, en español se ha dado una relación de significado entre ellos¹⁸² y siguiendo las ideas del autor, la noción de rendición de cuentas incluye por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público.

Dicho autor menciona que la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios, involucrando el derecho de recibir información con la obligación correspondiente de los funcionarios de divulgar los datos necesarios y a su vez, el derecho del ciudadano de recibir una explicación correspondiente (justificar) del ejercicio de poder, tal y como se muestra la figura.

¹⁸¹ Para traducción de la palabra se consultaron varios diccionarios inglés-español y en todos aparece traducido como el término ‘responsabilidad’. Véase “*Larousse Gran Diccionario English-Spanish*”. Barcelona, 2006.

¹⁸² Por falta de una traducción precisa de la palabra “*accountability*”, se le ha vinculado con el término “*answerability*” en donde en ese sentido será entendido como “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones” (Hickok 1995: 9). Véase Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia. No.3. México 2008. IFAI. p. 11-14.

Figura 1. RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Schelder, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia. No.3. IFAI. México 2008. Pág.13

El término “transparencia” es comúnmente usado como sinónimo de rendición de cuentas, sin embargo, se considera pertinente hacer la diferencia entre éstos dos, por lo que se define al primero como “*la práctica de colocar la información en la vitrina pública*”¹⁸³, es decir, son los mecanismos que las instancias utilizan para que los ciudadanos ejerzan su derecho de acceso a la revisión y análisis de la información que proporcionan los servidores públicos como reflejo de su gestión pública.

La rendición de cuentas además de contemplar el aspecto financiero, debe contemplar **en que medida las acciones y decisiones del organismo han respondido a las necesidades e intereses de la sociedad, en que medida han cumplido las expectativas de la ciudadanía, donde no bastan buenas intenciones sino eficientes resultados; grado de legitimidad y fortaleza institucional con la que cuenta.** Por un lado se propone rediseñar la manera en que se supervisa el desempeño del instituto de la misma manera que lo hacen otros organismos autónomos, los cuales presentan informes ante la instancia encargada, siendo en este caso ante los Poderes de la Unión y que a su vez, la sociedad civil pueda acceder a dichos informes.

¹⁸³ UGALDE, Luis Carlos. “*Rendición de cuentas y Democracia. El caso México*” México, 2000. Instituto Federal Electoral. p. 17.

Debe ser retomado y nuevamente asentado en el COFIPE tal deber de la institución, derogado en la reforma de 1996, a fin de que el instituto se encuentre sujeto a la obligación de presentar en tiempo y forma informes acerca de su gestión ante la opinión pública. “La evaluación como filosofía es el ejercicio de la responsabilidad democrática de los poderes públicos frente a la sociedad y a los ciudadanos usuarios directos del servicio... se trata de emplear la evaluación para corregir los errores, para asentar los aciertos y, en todo caso, para auxiliar a la dirección administrativa en sus decisiones”.¹⁸⁴

Por otro lado y considerando una premisa evaluar su desarrollo institucional, se proponen establecer legalmente comisiones ciudadanas especiales que sean el conducto o enlace principal entre el actuar del Instituto y la opinión de la ciudadanía al mismo tiempo que la sociedad pueda evaluar u opinar acerca de las decisiones del Instituto, lo mismo para la planeación, implementación y seguimiento de programas o políticas que éste lleva a cabo, de manera que no sea el mismo instituto quien se autoevalúe, sino se haga por ejemplo a través de auditorías ciudadanas, considerando la intervención de una sociedad más participativa, con normas de transparencia y acceso a la información más vastas que las actuales.

“(...) los valores del sistema democrático de aplicación directa a la acción pública son el de transparencia en la actuación y el de participación social en las decisiones y en la ejecución. La transparencia de la acción pública es el conjunto de mecanismos que aseguran la igualdad de los ciudadanos frente a la administración y el cumplimiento de su mandato mediante la publicidad, el acceso a la información y la difusión de la misma. La participación es el valor democrático por excelencia que promueve la colaboración ciudadana en la formulación y en la implantación de la acción pública”.¹⁸⁵

¹⁸⁴ BAÑÓN I. Martínez, Rafael. “*La evaluación de la acción y de las políticas públicas*”. Madrid, España. 2003. Ediciones Díaz de Santos, S.A. p.XXI.

¹⁸⁵ *Ibidem.* p. XVIII.

De acuerdo con Ackerman, la participación activa de la sociedad en su funcionamiento es un elemento clave para un buen desempeño burocrático, basado en tres justificaciones: ¹⁸⁶

- a) La existencia de múltiples ojos externos sirve para impulsar a los organismos a cumplir su mandato y mantener el apego al interés público.
- b) La participación de perspectivas diversas y de diferentes actores sociales dentro de un organismo estimula un desempeño dinámico por parte del organismo ya que cuestiona los patrones burocráticos de estancamiento institucional.
- c) La participación activa de la sociedad civil y la existencia de un debate vigoroso dentro de la institución mejora la legitimidad del organismo ante los ojos de la población, y permite a la sociedad conocer su funcionamiento interno y las razones de sus acciones.

El establecimiento de comisiones o contralorías ciudadanas tendrán su base legal en los siguientes artículos de la CPEUM:

- Artículo 6° Derecho de acceso a la información.
- Artículo 8° Derecho de petición.
- Artículo 9° Derecho de asociación lícita.
- Artículo 26° Derecho a participar en la planeación democrática del desarrollo nacional.

Las comisiones ciudadanas o contralorías ciudadanas deberán ser aprobadas por el Legislativo y como un primer ejercicio podrían estar integradas por ciudadanos mexicanos que no sean funcionarios públicos o se encuentren afiliados a algún partido político. Como una primera prueba se propone una contraloría integrada por un total de 12 ciudadanos, los cuales 12 sean estudiantes interesados provenientes de las principales universidades del país, es decir, las que se consideren las principales 6 universidades del país o las 6

¹⁸⁶ CÁRDENAS Gracia, Jaime en Ackerman M, John. “*Organismos autónomos y democracia. El caso México*”. México, 2007. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. p.424.

que se encuentren interesadas, designarán 2 estudiantes que las representen y funjan como contralores ciudadanos.

Cada integrante de la comisión ciudadana durará 1 año al cargo, percibirá un minúsculo apoyo económico proveniente de un fondo considerado en el presupuesto de egresos para ello y será depositado el porcentaje correspondiente a cada universidad en su cuenta, siendo éstas las encargadas de entregar el monto a cada alumno. También podrían ser integradas de manera más plural y llevar a cabo la elección de los contralores de manera similar a la que se eligen a los consejeros distritales en periodo electoral, por citar un ejemplo.

Los contralores tendrán acceso a toda la información sobre el gasto del instituto, supervisarán lo que se compra, contrata o construye y la transparencia con que se llevan a cabo esas acciones, evaluando la posibilidad de que cuenten con voz y voto en las sesiones o en algunas de ellas. La tarea de los contralores ciudadanos será de verificación, vigilancia, seguimiento y evaluación de las acciones del Instituto.

Dentro de los fines que se pretende alcanzar es que las comisiones puedan generar informes, observaciones y recomendaciones, para mejorar y transparentar su función además de poder traer consigo diversos resultados como pueden ser importantes ahorros, mientras que por otro lado, los ciudadanos disponen de una vía legal para que la sociedad civil cuente con los medios para supervisar, vigilar y controlar a los organismos electorales, así como a quienes se encuentran al frente de dichas instituciones.

De la misma manera dar seguimiento a las políticas y programas, así como combatir la corrupción incrementando el acceso a la información y transparencia, consiguiendo más y mejores mecanismos para la rendición de cuentas a través de una ciudadanía más participativa y exigente.

“Lo que la ciudadanía demanda es claridad en las acciones para poder discutir, criticar y proponer nuevas acciones y derroteros. Una maraña burocrática impide una mejor relación entre la esfera política y la esfera civil para provecho de interés de grupo o intereses comerciales que se mueven en contra del interés general.”¹⁸⁷

El propósito general de las anteriores propuestas es poner atención a las deformaciones, simulaciones y manipulaciones de los poderes fácticos y otros actores que pretenden inclinar a su favor y manejar el sistema político democrático del país. Por lo que se requiere de la transparencia y rendición de cuentas y sanciones como mecanismo de presión a partidos políticos, a quienes pretendan intervenir de manera ilegal, poderes fácticos, gobiernos y al mismo IFE.

“De nada valen los esfuerzos de transparencia y rendición de cuentas que se llevan acabo dentro de las propias instituciones públicas si no van acompañados de una transparencia y rendición de cuentas de los gobernantes, representante populares, partidos políticos y poderes fácticos, frente a la sociedad”.¹⁸⁸

Seminario “Instituciones Electorales a Debate: ¿crisis de confianza y legalidad?”

El día 9 de junio de 2011 se llevó a cabo el Seminario Instituciones Electorales a Debate: ¿crisis de confianza y legalidad?, convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con el objetivo de reflexionar colectivamente sobre el estado de las instituciones electorales de cara a un proceso complejo como lo será el proceso del 2012.

¹⁸⁷ FERNÁNDEZ Santillán, José. “Partidos políticos. Transparencia y rendición de cuentas.” México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.p.148. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/13.pdf>

¹⁸⁸ *Ibidem.*

Entre los ponentes asistentes estuvieron miembros del Consejo General, magistrados, diputados e investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas. A lo largo de esta investigación ya se han citado algunos de los temas y propuestas expuestos por los ponentes en este evento y a manera de resumen general, a continuación se enlistan las principales propuestas generales planteadas en las 2 mesas de discusión que conformaron dicho Seminario.

- a) El dictamen a través del cual se designa a los consejeros electorales debe ser público.
- b) Los consejeros deben ser electos por consenso de todos los partidos representados en la Cámara de Diputados, si algún partido se empeña en designar a cierto(s) candidato(s), haciendo referencia al caso actual donde el PRI quiere ser quien designe a dos de los 3 consejeros faltantes, entonces, deberán ser sometidos a insaculación.
- c) Reglas extremas para consejeros, a fin de agotar los medios de legitimidad. Total prohibición a consejeros y magistrados de reunirse con cualquier persona implicada en los asuntos que están por tratar.
- d) Acción social activa, de vigilancia no solo el día de la elección ni de campañas. Promover reuniones de académicos, periodistas y miembros de la sociedad civil a fin de recuperar el espíritu de observación electoral. Presionar a organismos y partidos políticos para que cumplan con los fines para los que fueron creados.
- e) Revisar y corregir deficiencias entre el artículo 134 constitucional y 228 del COFIPE.
- f) Crear mecanismos necesarios para hacer que la política se ejerza con ética.

- g) Se debe transparentar el funcionamiento y las decisiones del TEPJF, hacer públicas sus decisiones, presenciadas en directo (por ejemplo a través del Canal Judicial) a fin de conocer a fondo los motivos y las circunstancias que condicionan o motivan sus decisiones.
- h) Debe exigirse una coherencia y uniformidad en las resoluciones del TEPJ, el cual debe actuar de manera idéntica en similares circunstancias.
- i) Elegir a consejeros y magistrados a través del voto directo de los ciudadanos a fin de buscar métodos distintos a los actuales que permiten la dependencia partidaria.
- j) Es necesario crear mecanismos de solidaridad entre el IFE y el TEPJF.
- k) Las argumentaciones de las resoluciones y sentencias que emite el TEPJF no deben ser precarias sino lo más completas posibles.

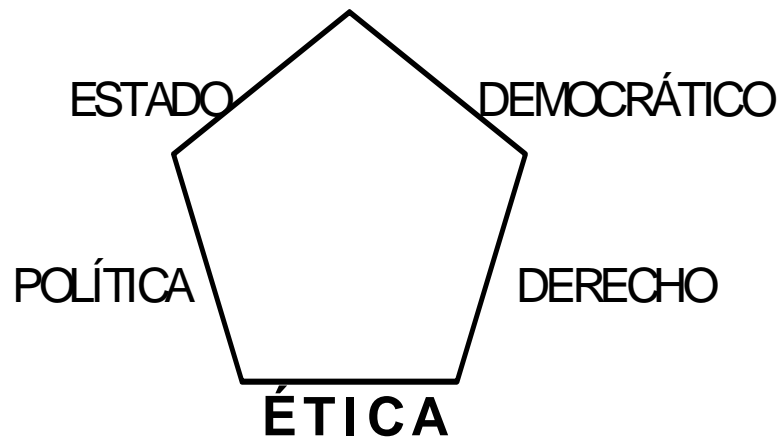
Todos los ponentes asistentes coincidieron en que es indudable la crisis de confianza y legalidad por la que atraviesa tanto el sistema como los organismos electorales, que son tal como lo mencionó el Dr. Lorenzo Córdova, la joya de la corona; sin embargo atraviesan por problemas que derivan en un complejo panorama para el 2012 y que de insistir los partidos políticos en seguir con sus actitudes de darle la vuelta a la ley, lo único que seguirán cosechando será apatía, desánimo y desconfianza.

4.7 La ética, sustento del Estado Democrático

Se considera pertinente mencionar la intervención en esas mesas de debate del magistrado Flavio Galván Rivera ya que complementa lo que han sido las propuestas personales, como las mencionadas en el mismo seminario.

El magistrado plantea que tanto partidos políticos como ciudadanos, políticos y autoridades son corresponsales de devolver los hechos y actos al cauce de la constitucionalidad y legalidad, quienes deberán conducirse con ética y hacer que la política se ejerza con transparencia. Para representar al Estado democrático donde se encontrará integrado el ciudadano, y las que deben ser sus bases, el magistrado propone la siguiente figura.

FIGURA 2. Sustento del Estado Democrático



Fuente: Elaboración propia en base a la explicación del modelo que propuso el magistrado Flavio Galván durante su ponencia en el Seminario “Instituciones Electorales a debate: ¿crisis de confianza y legalidad?”¹⁸⁹

La ética será entonces la base del Estado democrático, en donde los pilares que lo sostienen serán la política y el derecho. En palabras de Ramiro Carrillo Landeros “la ética se sintetiza como deber ser en general y tiene por objeto de estudio a la moral y más específicamente a las costumbres y formas de comportamiento humano, de acuerdo con las normas y valores de conducta que de ellos derivan, con base en lo que se considera bueno o malo en la actuación del hombre en sociedad, así como las obligaciones que debe asumir en su relación con los demás.”¹⁹⁰

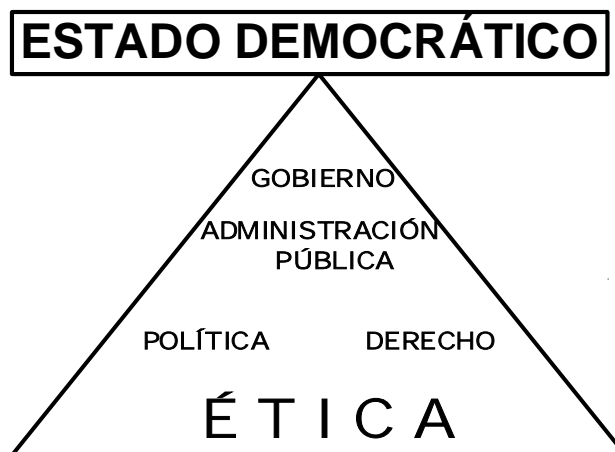
¹⁸⁹ ACKERMAN M. John y CÓRDOVA, Lorenzo (coords.) Seminario “Instituciones Electorales a debate: ¿crisis de confianza y legalidad?” México, 9 de junio de 2011. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

¹⁹⁰ CARRILLO Landeros, Ramiro. *Op.cit.*

La falta de ética por parte de los participantes dentro de un sistema político democrático, puede llevar a la desviación de fines, impunidad, corrupción y a lo que Weber llama “embriaguez” de poder. “(...) no hay más que dos pecados mortales en el terreno de la política: la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad, que frecuentemente, aunque no siempre, coincide con aquélla. La vanidad, la necesidad de aparecer siempre en que sea posible en primer plano, es lo que más lleva al político a cometer uno de estos pecados o los dos a la vez (...) Su ausencia de finalidad objetiva le hace proclive a buscar la apariencia brillante del poder en lugar del poder real; su falta de responsabilidad lo lleva a gozar del poder por el poder, sin tomar en cuenta su finalidad”.¹⁹¹

Al considerar que no sólo la política y el derecho sostienen al Estado democrático y que no se puede dejar fuera de tal planteamiento el papel tanto del gobierno como de la administración pública, entendido el gobierno como aquel que ejerce el poder y dirige a la sociedad hacia determinados objetivos, en la búsqueda del bienestar general, donde la administración pública es el brazo ejecutor de éste, se elaboró un modelo basado en el anterior, pero que incorpora las figuras del gobierno y la administración pública.

FIGURA 3. La ética como base del Estado Democrático.



Fuente: Elaboración propia con base a apuntes tomados en el Seminario “Instituciones Electorales a debate: ¿crisis de confianza y legalidad?”

¹⁹¹ WEBER, Max. “*El político y el científico*”. Madrid, España. 1997. Alianza Editorial. p.156.

Al final, el objetivo es el mismo en ambos modelos; hacer de éste un país con un verdadero régimen democrático donde la democracia sea entendida como un sistema de vida sustentado en el permanente mejoramiento económico, político y social del pueblo, siendo el pueblo el principal fin del sistema democrático. En la democracia el ciudadano debe ser la base de ese sistema y los legisladores, administradores y jueces los encargados de llevar al cauce de la legalidad la actuación de quienes participan en la vida política del país.

“La instalación y consolidación de un sistema democrático obliga a un aprendizaje continuo de los valores de la participación y la estabilidad, de la pluralidad y la paz, del ejercicio de los derechos y la legalidad, del despliegue de los intereses propios y la autolimitación, de la contienda y la cooperación y de la tolerancia. Un aprendizaje que lleva a reconocer derechos y obligaciones recíprocos (...) donde nadie puede colocarse por encima de la legalidad, en la que nadie puede pretender tener privilegios contra la mayoría, en la que, incluso, las mayorías eventuales han de asumirse siempre como parte y no como todo (...) deben respetarse plenamente los derechos de las minorías, incluido su derecho de volverse mayoría”.¹⁹²

Actualmente, la actuación del ciudadano ya no sólo es pasiva, cada vez muestra mayor interés por ejercer sus derechos políticos y civiles, por lo que la vieja cultura política debe ser regenerada por una política democrática en donde cada uno de los participantes sea responsable de sus actos, dejando atrás el empleo de medios moralmente inadmisibles y donde los principios y valores sean los que orienten su actuar, basado en el ordenamiento jurídico, al que deberán estar estrictamente sujetos todos los participantes del proceso y donde los medios de comunicación, sindicatos, partidos y organizaciones empresariales se encuentren sujetos a controles jurídicos y democráticos.

¹⁹² OROZCO Jesús y WOLDENBERG, José. “*Ética y responsabilidad en el proceso electoral*”. en Dieter Nohlen, Zovatto Daniel, Orozco Jesús, Thompson José (coords.) “*Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*”. México. Fondo de Cultura Económica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral. 2007. pp.64-65.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

- El Estado se puede concebir como una comunidad de individuos que habita en un territorio donde existe un poder superior, cuyas decisiones y actuar estarán basados en el bienestar e interés común. Los elementos que integran al Estado son: territorio, población, gobierno y orden jurídico.
- El gobierno, a fin de salvaguardar el orden social dentro del Estado, ejerce sus funciones a través de los poderes de la Unión divididos en: Ejecutivo (Presidencia de la República), Legislativo (Honorable Congreso de la Unión) y Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación).
- La Administración Pública es concebida como el brazo ejecutor del gobierno y para el ejercicio de sus funciones, se divide en centralizada y paraestatal según lo asentado en el artículo 90 de la CPEUM y es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que establece las bases de la organización de ésta y rige su actuar.
- Para que exista una conexión entre individuos y gobierno, son necesarias las instituciones, organismos que lleven a esos fines en donde el gobierno materializa la acción del Estado, pero la Administración Pública concreta la acción del gobierno mediante órganos especializados.
- Además de los entes concentrados dentro de la Administración Pública centralizada y paraestatal, la Administración Pública cuenta con los llamados Organismos Públicos Autónomos Constitucionales.

- Los Organismos Autónomos Constitucionales (OCAs) son creados como contrapesos a los poderes tradicionales, nacen de la necesidad de crear entes que sean más representativos de la sociedad, actúen de manera imparcial y al mismo tiempo sean gestores en la rendición de cuentas entre gobierno y sociedad.
- A partir del fraude electoral de 1988, la credibilidad social se volvió nula, resultaba poco creíble que las elecciones fueran transparentes, por lo que se demandaba la existencia de un órgano electoral imparcial, autónomo e independiente en sus funciones y decisiones.
- El IFE es creado en México en 1991 como el organismo público que organizaría a partir de entonces los comicios y fue en 1994 cuando se le concede el carácter de autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de llevar a cabo la organización de las elecciones federales dentro de un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.
- Entre 1996 y 2003 el IFE presentó su mayor grado de éxito en cuanto a desarrollo institucional ya que cumplió de manera eficaz el mandato constitucional para el que fue creado: organizar elecciones federales libres y confiables que permitieron la alternancia del poder después de 71 años.
- La credibilidad y confianza ciudadana del instituto vino a la baja a partir de las elecciones del 2006 que fueron caracterizadas por el ambiente de anomalías, ilegalidad e iniquidad en que se desarrollaron los comicios electorales.
- Los altos niveles de abstencionismo en los procesos electorales, es un indicador de la falta de legalidad y creciente apatía que genera el sistema político-electoral en los ciudadanos y donde un elevado

porcentaje del desencanto por lo electoral se debe a la imagen negativa que han proyectado de los partidos políticos con su comportamiento poco ético.

- Las diversas disposiciones asentadas en las reformas electorales llevadas a cabo desde su creación a la fecha, resultan insuficientes y han sido difícilmente acatadas por candidatos, partidos políticos, servidores públicos y poderes fácticos, los cuales toman cada vez más poder sin que exista un límite real a la injerencia de éstos.
- El IFE escapa a la obligación que tienen los organismos autónomos de presentar informes acerca de sus actividades ante el legislativo, no cuenta con seguimiento a programas y políticas que se aprueban cada año, ni mecanismos de evaluación de gestión que reflejen que tan eficiente y transparente es su desempeño y el impacto real que tiene ante los ciudadanos como organismo público autónomo y autoridad en materia electoral.
- Como organismo que tiene como base la ciudadanía, el instituto debe contar con mecanismos adecuados para la rendición de cuentas frente a la sociedad, no sólo en el aspecto financiero sino en su funcionalidad de manera que la sociedad civil supervise el desarrollo de las instituciones, así como de sus representantes.
- De cara a las elecciones federales del 2012 la principal problemática por la que atraviesa el IFE es: el clientelismo, abuso del marketing y propaganda, abierta intervención política de poderes fácticos, incluso extranjeros en los procesos electorales, financiamiento ilícito a partidos y la separación que existe entre partidos y ciudadanos.

- Los escenarios que se vislumbran se complican más por el resurgimiento de la crisis financiera y la agudización del crimen organizado, que según cifras oficiales alcanza ya los 50,000 muertos.
- La matriz FODA permite llegar a estrategias que permitan al instituto ser un ente eficiente que genera credibilidad y confianza disminuyendo sus debilidades, acrecentando las fortalezas, aprovechando las oportunidades y atendiendo en tiempo y forma las amenazas.
- La Administración Pública en este caso tiene la tarea de crear los mecanismos necesarios para hacer funcionar con éxito este tipo de organismos, a partir de un diagnóstico al tener como objetivo dar paso al equilibrio de poderes, limitar la injerencia de poderes fácticos, reducir el abstencionismo en la búsqueda de la confianza y participación ciudadana que genere un equilibrio entre ciudadanos y gobierno que conlleven a un bienestar común.
- El IFE debe hacer valer los principios democráticos y derechos políticos asentados en la CPEUM a fin de proteger la legitimidad del sufragio y la autenticidad de los resultados donde los ciudadanos deberán validar su calidad.
- El IFE necesita reforzar su carácter de autónomo en sus funciones e imparcial en sus decisiones, por lo que resulta básico que el mecanismo de nombramiento de Consejeros se modifique a fin de que no se partidice y actúen en consecuencia, bajo cuotas partidistas.
- La propaganda gubernamental debe estar correctamente regulada tanto en tiempos de campañas electorales como en periodos no electorales tomando como base lo asentado en el artículo 134.

- En la fiscalización se encuentra definida gran parte de la legitimación de partidos políticos y el sistema democrático en general, se deben revisar y actualizar las disposiciones de financiamiento a partidos a través de un estricto control y creación de candados de financiamiento por parte de terceros a fin de poner un tope a la injerencia desmedida de actores que fragmentan el sistema político democrático.
- La existencia de candidaturas independientes puede ayudar a contrarrestar el abstencionismo; sin embargo, deben ser vistas como un simple complemento al sistema de partidos y no perder de vista lo que puede haber detrás de éstas.
- La rendición de cuentas constituye un elemento importante dentro de la democracia, el establecimiento de comisiones o contralorías ciudadanas sería una vía legal por la cual la sociedad civil pueda supervisar, vigilar y controlar a los órganos electorales así como a quienes se encuentran al frente de ellos participando a su vez en la planeación, implementación, seguimiento a programas o políticas y evaluación de su desempeño.
- La ética será la base en todo Estado democrático donde el ciudadano es el fin principal y los legisladores, administradores y jueces los encargados de llevar al cauce de la legalidad la actuación de quienes participan en la vida política del país.

ANEXOS

1. Resolución INFOMEX-IFE

CI738/2011

RESOLUCIÓN DEL COMITÉ DE INFORMACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CON MOTIVO DE LA DECLARATORIA REALIZADA POR EL ÓRGANO RESPONSABLE EN RELACIÓN A LA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA FORMULADA POR LA C. KARINA PÉREZ MANZANO.

Antecedentes

I. En fecha 29 de marzo de 2011, la C. Karina Pérez Manzano, mediante el sistema electrónico de solicitudes de acceso a la información denominado INFOMEX-IFE, realizó una solicitud a la cual se le asignó folio número **UE/11/01244**, misma que se cita a continuación:

“EVALUACION INSTITUCIONAL CORRESPONDIENTE A LOS AÑOS 2004,2005, 2006, 2007, 2008, 2009 Y 2010 YA QUE EN EL PORTAL SOLO APARECE LA CORRESPONDIENTE AL 2003.”(Sic)

II. En la misma fecha, mediante el Sistema INFOMEX-IFE y a través de correo electrónico se pidió a la solicitante que aclarara su solicitud en los siguientes términos:

“Respecto de su solicitud de Acceso a la Información, y de conformidad con lo establecido en el artículo 23, párrafo 5, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, nos permitimos requerirle: Sea tan amable de indicar a que evaluación se refiere, lo anterior en virtud de que se elaboran diversas evaluaciones. Le informamos que conforme a lo previsto en el Reglamento citado, el plazo para dar una respuesta a su solicitud queda interrumpido en tanto no desahogue el presente requerimiento.” (Sic)

III. En fecha 19 de abril de 2011, mediante el Sistema INFOMEX-IFE, se recibió respuesta de la solicitante al requerimiento efectuado, en los siguientes términos:

“La evaluación a la que me refiero es a la 'institucional', es decir, en su portal, en el apartado de políticas y programas que se desprende del punto VI.ACTIVIDADES, EVALUACIONES, INDICADORES Y RESULTADOS de las OBLIGACIONES Y TRANSPARENCIA DEL IFE aparecen las políticas y programas correspondientes desde el año 2002 hasta 2011 y en seguida, en la parte de abajo de éstos hay un punto que dice 'Evaluación institucional' pero esta evaluación corresponde solo al año 2003, quiero saber que informes de 'evaluación institucional' anteceden a este y lo mismo para los años siguientes haciendo notar que 'no' me refiero a los 'indicadores de gestión del 2007' . Mi pregunta es que si así como existe esa evaluación institucional del 2003, también se elaboró en años anteriores y posteriores? y en

caso contrario, ¿qué documento(s) reemplazaban a este? es decir, ¿Cómo se evaluaba en general al Instituto? Anexo link y documento al que me refiero para mayor claridad.
http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/VI_Actividades_Indicadores_Evaluaciones_y_Resultados/
.”(Sic)

IV. El 25 de abril de 2011, la Unidad de Enlace turnó la solicitud formulada por la C. Karina Pérez Manzano a la Dirección del Secretariado mediante el sistema INFOMEX-IFE, a efecto de darle trámite.

V. El 12 de mayo de 2011, a través del sistema INFOMEX-IFE y por oficio **DS/481/2011**, la Dirección del Secretariado dio respuesta a la solicitud de información, indicando lo que a continuación se transcribe:

“Sobre el particular, y conforme a las atribuciones que corresponden a esta Dirección del Secretariado, en términos de lo dispuesto por los artículos 4, párrafo 1 y 24, párrafo 2, fracción VI, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 66 del Reglamento Interior de este Instituto, comunico a usted que después de realizar una búsqueda en los archivos de la Dirección del Secretariado, dichas evaluaciones no obran en los mismos, en ese sentido la información requerida como tal, es inexistente. No omito señalar, que atendiendo al Principio de Máxima Publicidad se remite un disco compacto (CD) que contiene Acuerdos e Informes relacionados con el Sistema Integral de Planeación, Seguimiento y Evaluación Institucional, e Indicadores de Gestión. Información con la que cuenta esta Unidad Técnica.”(Sic)

VI. El 13 de mayo de 2011, se notificó a la solicitante a través del sistema INFOMEX-IFE y por correo electrónico la ampliación del plazo previsto en el artículo 24 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a efecto de turnar el asunto de marras al Comité de Información.

Considerandos

1. El Comité de Información es competente para verificar la clasificación de información hecha por los órganos responsables y los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 1, fracción I del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado el doce de agosto de dos mil ocho en el Diario Oficial de la Federación.

2. Que en relación con la clasificación formulada por el órgano responsable del Instituto, el numeral 9, párrafos 1, 2 y 4, del ordenamiento reglamentario vigente antes citado, dispone que: “(...) 1. Los titulares de los órganos serán los responsables de clasificar la información en el momento en que se genere, obtenga, adquiriera o transforme. 2. En caso de que la clasificación se haga con motivo de la

recepción de una solicitud de acceso a la información, se deberán exponer los motivos que justifiquen dicha medida, de conformidad con lo dispuesto en la Ley, en el Código, en el Reglamento y en los Lineamientos de clasificación que al efecto emita el Comité. 4. La clasificación de la información que realicen los titulares de los órganos responsables deberá estar debidamente fundada y motivada, de conformidad con lo dispuesto en la Ley, el Código, el Reglamento y los Lineamientos de clasificación que para el efecto emita el Comité (...)"

3. Que a efecto de establecer la declaratoria de **inexistencia** de la información materia de la presente resolución, es pertinente analizar la solicitud de información interpuesta por la C. Karina Pérez Manzano, que se cita en el antecedente marcado con el número I de la presente resolución.

4. Que el papel del Comité de Información en materia de transparencia y acceso a la información pública no es de pura mediación, sino que recae sobre él ser garante del principio de máxima publicidad. De tal suerte que tiene como obligación el verificar si la declaratoria realizada por el órgano responsable (Dirección del Secretariado), cumple con las exigencias del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al fundar y motivar debidamente su determinación.

5. La Dirección del Secretariado, al dar respuesta a la solicitud de información materia de la presente resolución, relativa a la -evaluación Institucional correspondiente a los años 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010,- señaló que las evaluaciones solicitadas no obran en los archivos de dicha Dirección, ya que después de realizar una búsqueda exhaustiva en sus archivos no fue posible la localización de lo petitionado por el solicitante, motivo por lo cual es dicha información es **inexistente**.

Por lo tanto, este Comité de Información debe considerar la aplicación al caso en concreto de lo señalado dentro del marco que dispone la fracción VI, párrafo 2 del artículo 24 del Reglamento de Transparencia del Instituto, la cual señala que:

“Artículo 24

[...]

2. Para los efectos referidos en el párrafo anterior, deberá desahogarse el siguiente procedimiento:

[...]

VI. Cuando la información solicitada no se encuentre en los archivos del órgano, éste deberá remitir al Comité, dentro del plazo a que se refiere la fracción anterior, la solicitud de acceso a la información y un informe donde se exponga la inexistencia de la misma. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizarla. En caso de no encontrarla, expedirá una resolución que confirme su inexistencia; [...]"

Ahora bien este Comité, ha emitido un criterio el cual permite conocer la aplicación de la norma en torno a la declaratoria de inexistencia y se encuentra bajo el rubro: **PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA DE INEXISTENCIA QUE DEBEN OBSERVAR LOS ÓRGANOS RESPONSABLES PARA QUE EL COMITÉ DE INFORMACIÓN CONFIRME LA CITADA DECLARATORIA**, que a la letra dice:

“De acuerdo a la respuesta otorgada por el órgano responsable y en la cual declara la inexistencia de la información, a efecto de que este Comité ejerza sus facultades de confirmación, modificación o revocación de las clasificaciones o declaraciones que los órganos responsables hagan respecto de información que haya sido requerida por cualquier solicitante, según lo dispone el artículo 16, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Transparencia del Instituto, se debe atender el procedimiento y acreditar los diversos supuestos que el mismo establece para acreditar la inexistencia de la información.

La regla general en esta materia exige que cuando la información sea pública y obre en los archivos

de los órganos responsables, la información se pondrá a disposición del solicitante, a menos que el contenido informativo de los documentos sea susceptible de negarse por razones de clasificación por reserva, confidencialidad o declaratoria de inexistencia (artículo 21, párrafo 2, fracciones III y IV del Reglamento de Transparencia del Instituto).”

De la lectura de la fracción VI, párrafo 2, artículo 24, se desprende que los elementos que constituyen dicho procedimiento y que deben acreditarse para agotarlo plenamente son:

- 1) Que la información solicitada no se encuentre en los archivos del órgano responsable al que se le turnó la atención de la solicitud.
- 2) Que el asunto debe remitirse al Comité de Información en un plazo de cinco días hábiles a partir del día hábil siguiente al que recibió la solicitud.
- 3) Que la remisión del asunto a la competencia del Comité debe acompañarse con un Informe en el que se exponga la inexistencia de la información.
- 4) Que el Comité analizará el caso, con base en el Informe del órgano responsable.
- 5) Que el Comité tomará las medidas pertinentes para localizar la información –salvo, claro está, en los casos en que dicha inexistencia sea evidente–.
- 6) Que tras agotar las medidas anteriores y el Informe satisfaga al Comité, si la información no se encuentra, el Comité expedirá una Resolución que confirme la declaratoria de inexistencia.

De los requisitos señalados anteriormente, en relación al informe de los órganos responsables que sostienen la **inexistencia** de la información, su exposición deberá entenderse a criterio de este Comité como la fundamentación y motivación con la que respalda la declaratoria de **inexistencia**; ahora bien, el Comité puede requerir a los Órganos Responsables la entrega de un informa que se apegue a lo establecido en la fracción VI, del párrafo 2, del artículo 24 del Reglamento de la materia.

Asimismo, el Comité puede disponer las medidas necesarias para localizar la información y procurar satisfacer en la medida de lo jurídica y materialmente posible el derecho de acceso a la información de los solicitantes, pudiendo ubicarse en la siguiente hipótesis:

- No dictar medidas que permitan localizar la información declarada como inexistente por el órgano responsable, ya que la inexistencia resulta evidente, tal es el caso de información que materialmente no fue generada *ex profeso*, a pesar de estar contemplada en el ordenamiento jurídico electoral o bien, que sea documentación previa a la existencia del propio Instituto. En ese sentido, resultaría aplicable el siguiente precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:
- **INEXISTENCIA DE LA INFORMACIÓN. EL COMITÉ DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PUEDE DECLARARLA ANTE SU EVIDENCIA, SIN NECESIDAD DE DICTAR MEDIDAS PARA SU LOCALIZACIÓN.** Los artículos 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 30, segundo párrafo, del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, disponen que cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la respectiva Unidad Administrativa, se deberá remitir al Comité la solicitud de acceso y el oficio donde se manifieste tal circunstancia, para que éste analice el caso y tome las medidas pertinentes para localizar en la Unidad Administrativa correspondiente el documento solicitado y, de no encontrarlo, expida una resolución que confirme la inexistencia del mismo. Ello no obsta para concluir que cuando la referida Unidad señala, o el mencionado Comité advierte que el documento solicitado no existe en virtud de que no tuvo lugar el acto cuya realización supuestamente se reflejó en aquél, resulta innecesario dictar alguna medida para localizar la información respectiva, al evidenciarse su inexistencia.

Clasificación de Información 35/2004-J, deriva de la solicitud de acceso a la información de Daniel Lizárraga Méndez.- 15 de noviembre de 2004.- Unanimidad de votos.

Dentro de las medidas que puede dictar el Comité de Información pueden considerarse las siguientes, si la inexistencia no es evidente:

- En todos los casos, requerir al Archivo Institucional si cuenta con la información requerida, ya que con base en el artículo 50 del Reglamento de Transparencia del Instituto, dicho Archivo tiene a su cargo –en términos generales– la responsabilidad de los archivos de concentración e histórico, así como la conservación y manejo de los archivos del Instituto. Asimismo, de acuerdo al numeral Décimo Octavo de los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de los Órganos Responsables en Materia de Transparencia del Instituto Federal Electoral, se establece el Catálogo de Disposición Documental como herramienta de localización de expedientes y documentos que obran en el Archivo Institucional y en los órganos responsables:

* “El catálogo de disposición documental se actualizará periódicamente cada año de calendario. La actualización será responsabilidad de los órganos responsables por lo que hace a los archivos de trámite y del Archivo Institucional en lo referente a los archivos de concentración e histórico.

En el catálogo de disposición documental se establecerán los periodos de vigencia de las series documentales, sus plazos de conservación, así como su carácter de reserva o confidencialidad.

Para efecto de los periodos de reserva de los expedientes, el catálogo deberá vincularse al índice de expedientes reservados que establece el artículo 17 de la Ley Federal”.

- En aquellos casos en que por la naturaleza de la información sea susceptible de compartir competencia con otros órganos responsables, el Comité podrá requerir a todos aquellos órganos responsables que por razones de compartir un punto de competencia es posible que cuente con la información solicitada”.

En tal virtud y considerando la aplicación al caso que nos ocupa, tanto de las disposiciones que se desprenden de la fracción VI, párrafo 2, del artículo 24 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como del criterio emanado de este precepto reglamentario, este Comité de Información deberá confirmar la declaratoria de **inexistencia** de la información solicitada por la C. Karina Pérez Manzano, señalada por la Dirección del Secretariado.

Por lo anterior, este Comité de Información deberá confirmar la declaratoria de **inexistencia** de la información solicitada por la C. Karina Pérez Manzano, señalada por la Dirección del Secretariado.

6. Así las cosas, la Dirección del Secretariado señaló que **bajo el principio de máxima publicidad** previsto en los artículos 6, párrafo 2, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 4 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pone a disposición de la solicitante en un CD los Acuerdos e Informes relacionados con el Sistema Integral de Planeación, Seguimiento y Evaluación Institucional, e Indicadores de Gestión.

En virtud de lo anterior, se pone a disposición de la C. Karina Pérez Manzano, el disco compacto (CD), de referencia para su consulta en el domicilio que ocupa la Unidad de Enlace del Instituto Federal Electoral sita en Avenida Viaducto Tlalpan N° 100, Col. Arenal Tepepan, Delegación Tlalpan, C.P. 14610, de lunes a viernes, en un horario de 9:00 a 15:00 y de 16:00 a 19:00.

Así las cosas, y para el caso de que desee contar físicamente con la información que se señala en el presente considerando, la misma queda a disposición de la solicitante **previo pago y presentación del comprobante respectivo en original** por la cantidad de \$12.00 (DOCE PESOS 00/100M.N.), por concepto de cuota de recuperación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha cantidad deberá depositarse a la cuenta bancaria No. 2223201 Scotiabank Inverlat, a nombre de "IFE Transp. y Acceso a la Información Pública".

Cabe mencionar, que de conformidad con el artículo 27, párrafo 2 del Reglamento en la materia, el plazo para disponer de la información es de diez días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a aquel en que el solicitante cubra la cuota aplicable, asimismo el artículo 28 del citado ordenamiento, señala que se concede un término de tres meses para recoger la información requerida, de lo contrario se dará por desahogado el procedimiento y será necesario realizar una nueva solicitud de acceso a la información, sin responsabilidad alguna para este Instituto. Con base en lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6, párrafo 2, fracción I; 16; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 4; 9, párrafos 1, 2 y 4; 18, párrafo 1, fracción I; 24, párrafo 2, fracción VI; 27, párrafo 2, 28 y 29 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, éste Comité emite la siguiente:

R e s o l u c i ó n


PRIMERO.- Se confirma la declaratoria de **inexistencia** formulada por la Dirección del Secretariado en relación con la información solicitada por la C. Karina Pérez Manzano, en términos de lo señalado en el Considerando 5 de la presente Resolución.

SEGUNDO.- Se hace del conocimiento de la C. Karina Pérez Manzano, que bajo el principio de **máxima publicidad** se pone a su disposición la información señalada por la Dirección del Secretariado, en términos del Considerando 6 de la presente resolución.

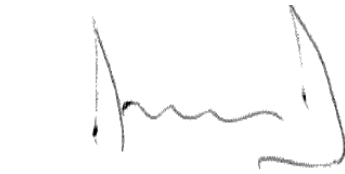
TERCERO.- Se hace del conocimiento de la C. Karina Pérez Manzano que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39, párrafo 1 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente, podrá interponer por sí misma o a través de su representante legal, recurso de revisión en contra de la presente Resolución ante la Unidad de Enlace, dentro de los 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación respectiva.

NOTIFÍQUESE a la C. Karina Pérez Manzano mediante la vía elegida por ésta al presentar su solicitud de información, anexando copia de la presente resolución.

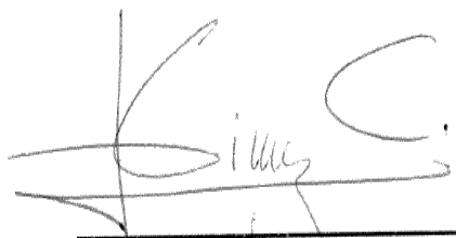
La presente resolución fue aprobada por unanimidad de votos de los integrantes del Comité de Información, en sesión ordinaria celebrada el día 31 de mayo de 2011.




Ricardo Fernando Becerra Laguna
Coordinador de Asesores del
Secretario Ejecutivo, en su carácter
de Presidente del Comité de
Información



Lic. Jorge E. Lavoignet Vásquez
Director del Secretariado, en su
carácter de Miembro del Comité de
Información



Lic. Luis Emilio Giménez Cacho
García
Director de la Unidad Técnica de
Servicios de Información y
Documentación, en su carácter de
Miembro del Comité de Información



Lic. Mónica Pérez Luviano
Titular de la Unidad de Enlace, en
su carácter de Secretaria Técnica
del Comité de Información

FUENTES DE INFORMACIÓN GENERALES

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN M. John. *“Organismos autónomos y democracia. El caso México”*. México, 2007. Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

AGÍSS Bitar, Fernando, *“Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización”*. México, 2008. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ARISTÓTELES. *“La política”*. Traducc. Patricio Azcárate. México, 1993. Espasa Calpe Mexicana.

ASTUDILLO, César. *“El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”*, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México, 2009. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

BAÑON I. Martínez, Rafael. *“La evaluación de la acción y de las políticas públicas”*. Madrid, España. 2003. Ediciones Díaz de Santos, S.A.

BOBBIO, Norberto. *“El futuro de la democracia”*. México, 1994. Fondo de Cultura Económica.

BODIN, Jean. *“Los seis libros de la república”*. Madrid, 1986. Tecnos.

CAMOU, Antonio. *“Gobernabilidad y democracia”*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 6. México, 2001. Instituto Federal Electoral

CARBONELL, Miguel, CÁRDENAS, Jaime y PÉREZ, Carlos. *“Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral”* en J. Jesús Orozco Henríquez (comp.). *“Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI”*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II, México, 1999. II-UNAM/TEPJF/IFE/Universidad de Quintana Roo.

- *“La libertad de expresión en materia electoral”*. México, 2008. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CÁRDENAS Gracia, Jaime. *“La autonomía de los órganos electorales: una reflexión comparada”*, en *“Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral”*. México, 2000. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

-*“Organismos autónomos y democracia. El caso México”*. Ackerman M, John. México, 2007. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- *“La autonomía de los órganos electorales: una reflexión comparada”*, en *“Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral”*. México, 2000. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CARRILLO Landeros, Ramiro. *“Fundamentos éticos y epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública”* (Tesis de Doctorado). México, 2005. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

DE LA PEZA, José Luis. “Candidaturas independientes” en Dieter Nohlen, Zovatto Daniel, Orozco Jesús, Thompson José (coords.) *“Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”*. México, 2007. Fondo de Cultura Económica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

ESCUADERO Álvarez, Hiram. *“Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”*. p. 54 . Localizable en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/78/dtr/dtr16.pdf>

HAURIOU, André. *“Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”*. Barcelona, España. 1980, 2ª edición. Editorial Ariel.

GUERRERO, Omar *“Introducción a la Administración Pública”*. México, 1985. Harla S. A. de C. V.

HERNÁNDEZ y Rodríguez, Sergio. *“Introducción a la Administración. Teoría general administrativa: origen, evolución y vanguardia”*. México, 2007. McGraw-Hill Interamericana.

HOBBS, Thomas. *“Leviatán”*. México, 1994. Fondo de Cultura Económica.

JELLINEK, George. *“Teoría General del Estado”*. México, 2000. Fondo de Cultura Económica.

KELSEN, Hans. *“Teoría General del Estado”*. México, 2005. Ediciones Coyoacán.

LASALLE, Ferdinand. *“¿Qué es una Constitución?”* Bogotá, 2001. Panamericana Editorial.

LOCKE, John. *“Ensayo sobre el gobierno civil”*. Madrid, España. 1990. Ediciones Aguilar.

LUJAMBIO, Alonso. *“La fiscalización de los gastos de los partidos políticos”* en Dieter Nohlen, Zovatto Daniel, Orozco Jesús, Thompson José (coords.) *“Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”*. México, 2007. Fondo de Cultura Económica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos,

Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

MAQUIAVELO, Nicolás. *“El Príncipe”*. Traducc. Miguel Ángel Granada. Madrid, España. 1988. Alianza Editorial

MARX, Carlos y ENGELS, Federico. *“Manifiesto del Partido Comunista. Crítica del programa de Gotha”*. México, 1972. Ediciones Roca. p. 80.

MERINO, Mauricio. *“La participación ciudadana en la democracia.”* México, 2001. Cuadernos de la Divulgación de la cultura democrática. Núm 4. Instituto Federal Electoral.

MONTESQUIEU, *“Del Espíritu de las Leyes”*. México, 1971. Porrúa.

MUÑOZ Amato, Pedro. *“Introducción a la Administración Pública. Teoría general. Planificación Presupuestos”*. México, 1954. Fondo de Cultura Económica.

NOHLEN, Dieter. *“Elecciones y sistemas electorales”*. Venezuela, 1995. Editorial Nueva Sociedad.

- *“Sistemas electorales y partidos políticos”*. 3ª Edición. México, 2004. Fondo de Cultura Económica.

OROZCO Jesús y WOLDENBERG, José. *“Ética y responsabilidad en el proceso electoral”*. en Dieter Nohlen, Zovatto Daniel, Orozco Jesús, Thompson José (coords.) *“Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina”*. México, 2007. Fondo de Cultura Económica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

PERALTA Montes de Oca, Benjamín. *“El monitoreo a medios de comunicación, una herramienta para el seguimiento de los mensajes que emiten los actores políticos, en la Administración de los procesos electorales.”* (Tesis de Licenciatura). México, 2008. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

PICHARDO Pagaza, Ignacio. *“Introducción a la Administración Pública de México”*. México, 1984. Instituto Nacional De Administración Pública.

PIÑA, García Adrián. *“La reelección de los integrantes del Congreso de la Unión de México”* (Tesis de Licenciatura). México, 2006. UNAM. Facultad de Derecho.

RIAL, Juan y ZOVATTO G, Daniel. *“Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político”*. San José, C.R. 1998. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

ROSSEAU, Jean Jacques. "El contrato social". España, 1988. Editorial Tecnos.

SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José. "De la soberanía popular a la democracia" en "Principios y valores de la democracia". Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm.1. México, 2001. Instituto Federal Electoral.

SALAZAR Ramírez, Manuel Gabriel. "La reforma de 1996...una reforma inconclusa"(Tesina de Licenciatura). México, 2001. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

SARTORI, Giovanni. "Homo videns: la sociedad teledirigida". México, 2001. Taurus.

- "Teoría de la democracia". Madrid, 1998. Editorial Patria.

- ¿Qué es la democracia? Trad. Miguel Ángel Gonzáles Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salomón. México, 1993. Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral y Editorial Patria.

- "¿Qué es la democracia?". México, 2003. Taurus.

- "Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis". Volumen 1. Madrid, 1987. Editorial Alianza.

SCHELDER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia. No.3. México 2008. IFAI.

SERRA Rojas, Andrés. "Ciencia Política. La proyección actual de la Teoría General del Estado". México, 1999. Porrúa.

THOMPSON, José. "Abstencionismo y participación electoral" en Dieter Nohlen, Zovatto Daniel, Orozco Jesús, Thompson José (coords.) "Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina". México, 2007. Fondo de Cultura Económica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

TORTOLERO, Francisco y ARROYO Ivabelle. "Observación al Consejo General del Instituto Federal Electoral. Proceso Electoral 2008-2009", en Ackerman, John M.(coord.), Elecciones 2012. En busca de equidad y legalidad". México, 2011. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

UGALDE, Luis Carlos. "Rendición de cuentas y Democracia. El caso México" Instituto Federal Electoral. México, 2002. Instituto Federal Electoral.

VALDÉS Zurita, Leonardo. *“Sistemas electorales y de partidos”*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm.7. México, 2001. Instituto Federal Electoral.

- *“Desempeño y atribuciones del Instituto Federal Electoral a 20 años”*. México, 2011. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

WEBER, Max. *“El político y el científico”* Quinta edición. Madrid, 1979. Alianza Editorial.

WOLDENBERG, José. *“Relevancia y actualidad de la contienda”* en Carrillo Manuel, Lujambio Alonso, Navarro Carlos y Zovatto Daniel (coords.) *“Dinero y contienda electoral. Reto de la democracia.”* México, 2003. Fondo de Cultura Económica.

“Larousse Gran Diccionario English-Spanish”. Barcelona, 2006.

HEMEROGRAFÍA

AVILÉS Allende, Carlos. *“AN reitera denuncia a perredistas en DF”*. México 20 de junio de 2006. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/139674.html>

CORTÉS, Nayeli. *“IFE emite ejercer 245 mdp”*. México, 12 de septiembre de 2011. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/188882.html>

Crespo, José Antonio. *“Ciudadanizar al IFE”*. México, 27 de septiembre de 2011. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/54885.html>

FARRERA Bravo, Gonzalo. *“Los medios de comunicación frente al poder del Estado”*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/12.pdf>

GARCÍA, Rosario. *“En la contienda por el Estado de México deslumbran los apoyos sociales”*. CNN México, 3 de junio de 2011. Localizable en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/06/03/en-la-contienda-por-el-estado-de-mexico-deslumbran-los-apoyos-sociales>

GÓMEZ, Ricardo. *“Acusan a Sedesol de apoyar a candidata”*. México, 30 de junio de 2011. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/estados/80989.html>

GARDUÑO, Roberto. *“Imponen PRI y PAN el nuevo consejo del IFE”*. México, 1° de noviembre de 2003. La jornada. <http://www.jornada.unam.mx/2003/11/01/003n3pol.php?origen=index.html&fly=>

HERNÁNDEZ J. Jaime. *"Piensan en el PRI pactar con narcos: Calderón"*. México, 16 de octubre de 2011. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/801491.html>

HERNÁNDEZ, Ma. del Pilar, *"Autonomía de los órganos electorales"*. Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. México, núm. 1. Enero-junio de 2003.

HERRERA, Jorge y ZÁRATE, Arturo. *"IFE, logró Calderón la mayoría de votos"*. México, 7 de julio 2006. El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/140322.html>

- *"IFE, logró Calderón la mayoría de votos"*. El Universal. México, 7 de julio 2006. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/140322.html>
- *"IFE: gasto de campañas en medios creció más de 100%"*. México, 8 de octubre de 2006. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/143969.html>
- *"Partidos 'olvidan' reportar al IFE casi 300 mil spots"*. México, 29 de marzo de 2007. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/149744.html>

HERRERA Jorge, Zárate Arturo, Jiménez Sergio y Jorge Therán. *"Cierra IFE el cómputo; Felipe, virtual ganador"*. México, 7 de julio 2006. El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx/primera/27244.html>

MARTINEZ, Fabiola y URRUTIA, Manuel. *"Cayeron pronósticos sobre abstencionismo histórico en las elecciones intermedias"*. México, 6 de julio 2009. La Jornada. p.5.

MEJÍA, José Gerardo. *"Preparan sanciones en el IFE"*. México, 28 de marzo de 2011. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/754817.html>

MERLOS, Andrea y ARVIZU, Juan. *"Godoy Toscano se ocultó 48 horas en San Lázaro"*. México, 24 de septiembre de 2010. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/180698.html>

MIRANDA, Antonio. *"Margarita Zavala acompaña a Bravo Mena"*. Estado de México, 21 de mayo de 2011. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversaledomex.mx/toluca/nota16978.html>

MONTAÑO, María Teresa. *"Exportan campañas de Edomex a DF"*. El Universal. Toluca, Edomex. 08 de junio 2011. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/771233.html>

RENÉ de Dios, Sergio. *“El PAN y la iglesia católica”*. México, 22 de julio de 2011. Milenio on line. Localizable en <http://impreso.milenio.com/node/8612262>

RESÉNDIZ, Francisco. *“Enturbia apoyo de Fox a Calderón el proceso electoral: ONU”*. México, 15 de junio de 2006. El Universal. Localizable en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/355835.html>

TORRES, Mauricio. *“El PRI ‘aclara’ el ofrecimiento de premios a sus militantes en el Edomex”*. Cable News Network, México. 27 de Mayo de 2011. <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/05/27/el-pri-aclara-el-ofrecimiento-de-premios-a-sus-militantes-en-el-edomex>

URRUTIA, Alonso. *“Evidente partidización de miembros del IFE desde los comicios del 2006”*. La Jornada. 3 de noviembre, 2010. <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/03/politica/014n2pol>

URRUTY Navatta, Carlos Alberto. *“El Régimen Electoral Uruguayo”*. República de Costa Rica, 2007. Revista de Derecho Electoral. Tribunal Supremo de Elecciones. Número 4. p. 12. Localizable en http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty_anexo.pdf

- *“Retroceso, fallo del Tribunal Electoral que revoca multa al PVEM: consejero del IFE”*. México, 11 de mayo de 2011. La Jornada. Localizable en <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/11/politica/011n1pol>

WOLDENBERG, José *“Dinero y Política”*. México. Revista Este País, núm. 124, julio de 2001.

ZAPATA Belén, GARCÍA Rosario y TORRES Mauricio en el artículo *“Un operativo de más de 6,000 efectivos vigilará las elecciones en Coahuila”* Cable News Network Edición México, 3 de julio de 2011. <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/07/03/un-operativo-de-mas-de-6000-efectivos-vigilara-las-elecciones-en-coahuila>

s.a. *“ASF detecta irregularidades del IFE en ejercicio de 2009”*. Veracruz, 16 de febrero, 2011. Diario El mundo de Poza Rica. Veracruz <http://movil.elmundodepozarica.com.mx/nacional/23782-asf-detecta-irregularidades-del-ife-en-ejercicio-de-2009>

s.a. *“Abstencionismo, denominador común en Edomex”*. La Jornada. México, 5 de julio de 2011. <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/05/politica/003n1pol>

s.a. *“Diálogo IFE-televisoras en SG; sólo buenos deseos”*. México, jueves 5 de febrero de 2009. La jornada. Localizable en <http://www.jornada.unam.mx/2009/02/05/index.php?section=politica&article=003n1pol>

LEGISGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2011- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011. Localizable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

Constitución Política de la República de Nicaragua. Título VIII, capítulo I y VI. Localizable en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Nica/nica87.html#tituloVIIIcapVI>

Constitución Política de la República de Colombia Título V, capítulo I. Artículo 113. Localizable en <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/colombia/col91.html>

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México, 1994. Instituto Federal Electoral.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México, 2008. Instituto Federal Electoral.

Decreto número 250. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del 2011.

Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Agenda de la Administración Pública Federal 2011. Ediciones Fiscales ISEF, S. A. de C.V., México, 2011. Pág.1

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011.

Presupuesto de Egresos del Estado de Coahuila para el Ejercicio Fiscal 2011. Ley publicada en el Periódico Oficial No. 103, el 24 de Diciembre de 2010.

Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral para el año 2010. Instituto Federal Electoral. México, 29 de mayo de 2009.

Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral. Instituto Federal Electoral. México, 2011. Artículo 39.

CIBERGRAFÍA

ASTUDILLO, César. *“Hemos sido incapaces de medir desempeño de órganos electorales: Astudillo”*. Localizable en <http://www.lasnoticiasya.com/2011/11/05/hemos-sido-incapaces-de-medir-desempeno-de-organos-electorales-astudillo/>

CARPIZO, Jorge. *“Algunos aspectos de la reforma federal electoral de 1994”*. <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1043/6.pdf>

FERNÁNDEZ Santillán, José. *“Partidos políticos. Transparencia y rendición de cuentas.”* México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/13.pdf>

GONZÁLEZ Graf, Jaime. *“A la búsqueda de la realidad en las elecciones federales de 1991: un ejercicio de imaginación política”*. Localizable en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/nuant/cont/41/cnt/cnt4.pdf>

HERNÁNDEZ Estrada, Rafael en *“Partidos políticos. Transparencia, democracia interna y rendición de cuentas”*. México. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. Localizable en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/18.pdf>

MOLINAR Horcasitas, Juan. *“Las elecciones federales de 1997 en México: Evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera”*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Localizable en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/239/16.pdf>

VARGAS Valdez, José Luis. *“Crimen organizado, narcotráfico y delitos electorales. Fortaleciendo el blindaje”*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/29.pdf>

“Argentina (Cámara Nacional Electoral)”. Portal de Jurisprudencia Electoral Americana. Organización de los Estados Americanos. <http://www.jurisprudenciaelectoral.org/paises/argentina/%C3%93rgano%20Jurisdiccional/argentina-c%C3%A1mara-nacional-electoral>

“Brasil (Tribunal Superior Electoral)”. Portal de Jurisprudencia Electoral Americana. Organización de los Estados Americanos. Localizable en <http://www.jurisprudenciaelectoral.org/paises/brasil/%C3%93rgano%20Jurisdiccional/brasil-tribunal-superior-electoral>

Censo de Población y Vivienda 2010. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/default.aspx?tema=me&e=15>

“El financiamiento público federal aprobado al IFE, al TRIFE y a la FEPADE, 2000- 2010” publicado en julio del 2010.

<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-28-10.pdf>

Encuesta Nacional sobre la Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, ENCUP 2003. Secretaría de Gobernación. Localizable en

<http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Documentacion>

Glosario de términos hacendarios más utilizados en la Administración Pública Federal. México, 2010. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

http://www.shcp.gob.mx/apartados_hacienda_para_todos/de_la_a_z/glosario_delaalaz.pdf

“Historia del Instituto Federal Electoral”.

<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

“Indicadores de Gestión 2009-2010”. Instituto Federal Electoral.

http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-PoliticasyProgramasIFE/DS-PoliticasyProgramas-docs/Docs/Indicadores_Gestion_2009-2010/Indicadores-FormatoPortalconresultados-6.pdf

“Informe de labores 2010”. Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica. Localizable en http://www.tse.go.cr/pdf/informes_labores/informe2010.pdf

Informe mensual de actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Procuraduría General de la República. Junio 2011.

[http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FEPADE/informe-junio-2011.p df](http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FEPADE/informe-junio-2011.pdf)

“Metodología para el análisis FODA”. Instituto Politécnico Nacional. Dirección de Planeación y Organización. Secretaría Técnica. Marzo, 2002. Localizable en

http://www.uventas.com/ebooks/Analisis_Foda.pdf

“Panamá (Tribunal Electoral de la República de Panamá)”. Portal de Jurisprudencia Electoral Americana. Organización de los Estados Americanos.

<http://www.jurisprudenciaelectoral.org/paises/panam%C3%A1/%C3%93rgano%20Jurisdiccional/panam%C3%A1-tribunal-electoral-de-la-rep%C3%BAblica-de-panam%C3%A1>

Resultados de la medición de la pobreza 2010. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/home/Medicion_de_pobreza_2010/COMUNICADO_PRENSA_MEDICION_DE_POBREZA_2010.pdf?view=true

“Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales y Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2009” en

http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Historico_de_Resultados_Electorales/

Instituto Electoral del Estado de Nayarit
<http://ieenayarit.org/PDF/2011/Resultados11.pdf>

Instituto Federal Electoral. <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Estructura/>
http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Indicadores_de_Gestion_Transparencia/
<http://www.ife.org.mx/documentos/OE/prontuario2006/p38.html>

<http://www.ife.org.mx/documentos/OE/prontuario2006/p40.html>

<http://www.ateneodecordoba.com/index.php/Epicteto>

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/organismos%20electorales.htm

VIDEOGRAFÍA

AUSTUDILLO, César. Video Seminario “*Voto válido, voto nulo: responsabilidad ciudadana*”. UNAM. 2009. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
<http://www.juridicas.unam.mx/vjv/activ.htm?e=44&t=4>

“*Mensaje a la Nación del Presidente Felipe Calderón Hinojosa*”. Localizable en
<http://www.youtube.com/watch?v=-97IZiX8f6U>

“*Los acarreados de Eruviel*”. Localizable en
<http://www.youtube.com/watch?v=AfzCixTfv9E>

OTROS

ACKERMAN M. John y CÓRDOVA, Lorenzo (coords.) Seminario “*Instituciones Electorales a debate: ¿crisis de confianza y legalidad?*” México, 9 de junio de 2011. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.