

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CONDICIONES ESTRUCTURALES Y DE COYUNTURA QUE PERMITEN O
INHIBEN LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).**

P R E S E N T A:

Aura Olivia Montañez Gudiño

Asesor:

Mtro. Efrén Arellano Trejo

Ciudad Universitaria, Junio de 2014.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

Introducción.....	5
Capítulo 1. Elementos de la autonomía en el IFE.	9
1.1 Definiciones básicas.	9
1.1.1 Estado.	9
1.1.2 Gobierno.	9
1.1.3 Administración Pública.	10
1.1.4 Burocracia.....	11
1.1.5 Partidos políticos.	12
1.1.6 Democracia y elecciones.	12
1.1.7 Reforma electoral	13
1.2 Definiciones de autonomía.	14
1.3 El IFE como Órgano Constitucional Autónomo.	16
1.3.1 Los tipos de autonomía.....	20
1.3.1.1 Autonomía Administrativa	20
1.3.1.2 Autonomía financiera y presupuestal	20
1.3.1.3 Autonomía política.	21
1.3.1.4 Autonomía Jurídica	21
1.3.2 Principios del IFE.	23
1.4 Comparativo Internacional de organismos electorales en Nicaragua, Venezuela, Estados Unidos y la India.	24
1.3.1 Nicaragua.....	25
1.3.2 Venezuela.	27
1.3.3 Estados Unidos.	29
1.3.4 La India.....	30
Capítulo 2. Acuerdos y Reformas que originaron la creación del Instituto Federal Electoral. Creación Constitucional e Institucional.....	35
2.1 Antecedentes.....	35
2.2 Reformas electorales de la década de los años noventa.	39
2.2.1 Reformas electorales de 1989-1990	40

2.2.2 Reformas electorales de 1993.....	42
2.2.3 Reforma electoral de 1994.....	43
2.2.4 Reforma electoral de 1996.....	46
2.3 Reformas electorales del Siglo XXI.	49
2.3.1 Propuestas de reforma electoral del Consejo General, 2003.	49
2.3.2 Reforma electoral de 2004.....	52
2.3.3 Reforma electoral de 2007.....	52
Capítulo 3. Limitaciones de Estructura	57
3.1 Justificación del IFE.....	57
3.2 Estructura Orgánica	57
3.3 Consejo General.	63
3.3.1 Mecanismos de nombramiento de los Consejeros Electorales.....	66
3.3.2 La votación en el Consejo General.....	66
3.3.3 Los Consejeros y sus carreras políticas posteriores.....	73
3.4 Presupuesto.....	77
3.5 Servicio Profesional Electoral.	78
3.6 Justificación del INE	81
3.6.1 Mecanismo de nombramiento del Consejo General del INE.	85
Capítulo 4. Limitaciones de coyuntura.....	87
4.1 Escenarios de Controversia	87
4.1.1 Conflictos iniciales.....	88
4.1.2 La elección del nuevo Consejo de 2003.....	89
4.1.3 Limitación a la autonomía presupuestaria.....	92
4.1.5 Las elecciones de 2006.....	97
4.1.6 Los informes de labores del Partido Verde Ecologista de México.....	98
4.1.7 Televisoras y el acceso a partidos a medios de comunicación.....	100
4.1.8 Deficiencias administrativas durante la coyuntura.....	101
4.2 Confianza Ciudadana en la autonomía del IFE.....	103
Conclusiones.....	107
Fuentes de Información.....	111

Índice de Tablas, Cuadros, Gráficas y Figuras.

Cuadro 1.1 Cuadro Comparativo de Organismos Electorales.....	32
Cuadro 2.1 Reformas Electorales 1977-2007.....	54
Figura 3.1 Organigrama básicos del Instituto Federal Electoral.....	60
Tabla 3.1 Miembros del Consejo General a través de las reformas electorales.....	67
Cuadro 3.1 Miembros del Consejo General 1994-2014.....	74
Cuadro 3.2 Secretarios de Gobernación al frente del Consejo General 1990-1996.....	75
Cuadro 3.3 Consejeros Magistrados del Consejo General del IFE 1990-1994.....	76
Cuadro 3.4 Secretarios Ejecutivos 1996-2014.....	76
Gráfica 3.1 Presupuesto IFE.....	78
Tabla 4.1 Puestos de los Candidatos a Consejeros	90
Cuadro 4.1 Gasto de los partidos políticos en los medios de comunicación.....	95
Cuadro 4.2 Gasto por Partido en Medios de Comunicación Electrónico.....	95
Gráfica 4.1 Porcentajes de Confianza Ciudadana hacia el IFE.....	104
Gráfica 4.2 Aprobación del Trabajo del IFE.....	105

Introducción.

El Instituto Federal Electoral tiene la función de organizar las elecciones, pues ésta es la manera democrática, con la cual se renuevan el gobierno y las instituciones. Sin embargo, persiste una desconfianza en la sociedad mexicana sobre la transparencia y legalidad del proceso electoral, es decir, éstas no han alcanzado una institucionalidad y credibilidad deseadas, pues aún se dificulta la aceptación de los procesos y los resultados electorales.

El presente trabajo dimensiona y contextualiza la autonomía con la que el Instituto Federal Electoral se desempeña. La autonomía es el tema de estudio del presente trabajo porque es un proyecto político muy ambicioso y de los que más ha costado negociarse y en el que han aportado el gobierno, la oposición, intelectuales, académicos y ciudadanía; bajo un órgano autónomo las distintas ideologías pueden competir y convivir ordenadamente, lo cual es uno de los principios de institucionalidad. Para que esto siga siendo así, la autonomía buscar continuarse y mejorarse.

La autonomía constitucional está dada, y ésta no ha tenido muchas modificaciones, pero es en su ejercicio donde dicha autonomía se ve inhibida. En esta tesis se utiliza el término inhibir para referirse a coartar y limitar. Las limitaciones de autonomía se han dividido en dos tipos: las limitaciones de estructura, las cuales son parte de su legislación secundaria y estructura orgánica, y las limitaciones de coyuntura, donde se hace un repaso por distintos escenarios de controversia donde el IFE ha tenido enfrentamientos con otros actores políticos, y donde las resoluciones han sido desfavorables y limitantes para la autonomía.

La autonomía se considera nodal para la toma de decisiones porque explica en gran medida las luchas partidistas desde los años cuarenta del siglo XX, pero con especial profundidad en los años noventa para crear una autoridad electoral independiente del Poder Ejecutivo en principio, y de los partidos políticos en los años recientes. De manera principal, se identifican y analizan las probables influencias antidemocráticas en los nombramientos de los Consejeros. También los métodos poco institucionales para llegar a acuerdos definitivos en la calificación de las elecciones, e identificar si las injerencias partidistas pueden afectar el rumbo de las decisiones que toma este órgano colegiado, o si hasta ahora han sido suficientes las reformas a su funcionamiento para garantizar la

autonomía. Asimismo, se analizan los escenarios más críticos que han puesto a prueba a la Institución.

Los objetivos generales del trabajo son analizar las condiciones estructurales y jurídicas que favorecen, o bien, inhiben la autonomía del Consejo General (CG) en la toma de decisiones administrativas y políticas. Los objetivos particulares son identificar las etapas experimentadas por el Consejo General con énfasis en su mecanismo de nombramiento, evaluar e identificar las reformas en la Constitución y leyes secundarias electorales enfocadas a la autonomía; así como identificar y describir los elementos normativos, institucionales y operativos que determinan la capacidad de toma de decisiones autónomas del Instituto.

Para conseguir estos objetivos, se estudia a detalle el periodo comprendido entre los años de 1990 a 2014, y en particular se analizan las decisiones más relevantes, polémicas y controversiales que permitan ilustrar la expresión o supresión de la autonomía y la probable alineación partidista. Se hizo investigación documental, bibliográfico y de fuentes periodísticas de distintas posiciones políticas y se analizaron para poder plantear la hipótesis.

Hay elementos de estructura y de coyuntura que limitan la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral. En la presente tesis se escogió al Consejo General, el Servicio Profesional Electoral, el Presupuesto y la creación del Instituto Nacional Electoral para analizar si son limitantes de estructura, así como diversos casos controversiales del IFE con otros actores, y si sus resoluciones son limitantes que se dieron en la coyuntura.

El primer capítulo: *Elementos de la Autonomía en el IFE*, tiene como propósito analizar las características de la autonomía de IFE, las ideales contra las reales y sus discrepancias. Inicia con definiciones amplias de lo que es autonomía y sus atribuciones administrativas; se describen las características jurídicas y políticas que tiene el IFE para ser considerado autónomo; se analiza el lugar del órgano constitucional autónomo en la división tripartita de poderes. Más adelante, se exploran los distintos tipos de autonomía que tiene el IFE y su impacto en la administración. Por último se contrasta el IFE de México con los órganos electorales de Estados Unidos, Nicaragua, Venezuela y la India.

Los modelos de Estados Unidos, y los utilizados en Nicaragua y Venezuela están en los extremos, pues el primero tiene una regulación más laxa, y el de los segundos hicieron

un nuevo poder electoral de Estado. La India se escogió por ser una economía emergente, y tener la estructura burocrática electoral más grande del mundo, de aproximadamente cinco millones de personas, además de que en esencia es la más parecida a la mexicana.

El segundo capítulo, *Acuerdos y reformas que originaron la creación del Instituto Federal Electoral. Creación Constitucional e Institucional*, presenta las reformas antes, durante y después de la creación del IFE como institución autónoma. Se analizan sus elementos más importantes, antecedentes políticos y su resultado administrativo.

Se da un contexto de las reformas electorales del siglo XX y la llamada transición a la democracia. Después se hace un repaso de las reformas electorales, con énfasis en las de la década de los años noventa a la fecha, para describir cómo se ciudadanizó al órgano electoral. En cada reforma se describe el contexto político, incluyendo una propuesta en 2003 que no tuvo éxito, pero que ya tenía los antecedentes de la siguiente reforma de 2007, se describen sus principales características, se analizan sus objetivos y resultados

Limitaciones de Estructura es el tercer capítulo y su objetivo es describir la estructura administrativa del organismo electoral. El capítulo se inicia con la justificación de la existencia del IFE, una descripción de organigrama básico y una descripción de sus órganos principales. También se analiza al Consejo General y sus miembros, el Presupuesto y el Servicio Profesional Electoral, desde su creación y desempeño, y si son o no elementos de estructura que limiten la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral. Se termina con un análisis del Instituto Nacional Electoral, cuya legislación secundaria todavía se encontraba en discusión en el Congreso al momento del término de esta tesis, por lo cual su base fue el texto constitucional cuyas modificaciones se aprobaron en febrero de 2014.

El último capítulo se titula *Limitaciones de Coyuntura*. Aquí se incluyen casos donde se han presentado controversias al Consejo General del IFE con énfasis en la última década. Se analizan casos de controversias ante el Consejo General del IFE, cuál fue su actuación y respuesta. El análisis versa sobre las violaciones a la Constitución y al Código Electoral que han cometido los partidos políticos, referentes a la propaganda electoral, gastos de campaña, así como sus impugnaciones ante el Tribunal Electoral, y si sus resoluciones ha dañado la institucionalidad y credibilidad del IFE y su Consejo General.

Se analiza el debate más reciente sobre la creación del Instituto Nacional Electoral, que suplantó al IFE, y cuyas atribuciones son a nivel nacional, unificando así el sistema

electoral, en lugar del Federal y descentralizado que se tenía antes. Se plantean los cambios jurídicos y de atribuciones administrativas que tendrían que hacerse y su factibilidad. Al momento de término de esta tesis, la legislación secundaria del Instituto Nacional Electoral aún se discutía en la Cámara de Senadores y no era posible revisarla a detalle.

Asimismo, la Opinión Pública es un factor importante en la construcción de legitimidad, y se analizan los porcentajes de aprobación del IFE que ha tenido en los últimos diez años. La confianza ciudadana se incluye en las limitaciones de coyuntura, no en sí porque la opinión pública limite la autonomía, lo cual es parte del análisis, sino porque ésta es más activa en años electorales o en situaciones de controversia.

No se pretende con este trabajo agotar el tema de la autonomía constitucional del IFE, sino demostrar su construcción, eficiencia o deficiencia. Los elementos que se analizados se consideran de los más importantes y visibles en la construcción de autonomía y por ello se escogieron. Las opiniones sobre la solidez de la autonomía son diversas, e incluso es difícil sustraer alguna tendencia clara en propuestas o conclusiones. Sin embargo, aunque en este año 2014 el IFE ya dejó de existir como se le conocía, es importante para la democracia de México que la autonomía no se abandone, y que al contrario se fortalezca a sus principios y la congruencia con la que deben desempeñarse sus tomadores de decisiones.

Capítulo 1. Elementos de la autonomía en el IFE.

1.1 Definiciones básicas

1.2 Definiciones de autonomía.

1.3 Comparativo internacional de órganos electorales.

1.1 Definiciones básicas.

Para comprender a fondo el tema de la presente tesis, es importante contextualizar así como definir los distintos conceptos que se utilizarán a lo largo del trabajo.

1.1.1 Estado.

El Estado es un conjunto de instituciones jurídico-políticas y sociales. Se compone de territorio, población, marco jurídico y gobierno. El Estado incluye a todo el aparato de gobierno, las instituciones públicas que son responsables de la organización y orden colectivos. Los individuos son parte del Estado y tienen la condición de ciudadanos, que tal cual los hace miembros del Estado. Por otra parte, el Estado ejerce su soberanía jurisdiccional dentro de las fronteras de un territorio. La soberanía es una de las características más importantes del Estado, pues le confiere un poder supremo por sobre todas las instituciones.

En los Estados modernos, la ley se debe de cumplir, pero es limitada a un territorio y el poder lo ejerce el gobierno; se dice que así se hace en los Estados modernos, pues en el Medioevo, por ejemplo, el poder se ejercía entre varias instituciones como la Iglesia, la nobleza y el Feudo.

Esta autoridad que ejerce el Estado se respalda en la coerción. Fue Max Weber, en su obra *La Política como Vocación* de 1948, que el Estado que tiene el monopolio legítimo de la fuerza física para asegurar la obediencia, pero también la seguridad de sus ciudadanos. El Estado representa los intereses permanentes, o el bien común de su población como la estabilidad, la prosperidad y la seguridad nacional.

1.1.2 Gobierno.

El gobierno es la parte del Estado que ejerce su autoridad y se encarga que se cumplan las leyes. Este no es permanente pues se cambia en cada elección, y está influenciado por

ideologías, partidos y políticos que temporalmente están a cargo del gobierno.

De acuerdo con el artículo 40¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), México es una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. El hecho de que México sea una República significa que el poder público se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que dos o más de estos poderes puedan reunirse en una misma persona².

El gobierno sin embargo, puede darse de muchas maneras. Puede ser democrático, autoritario, constitucional, centralizado o dictatorial por tan sólo mencionar algunas. Dentro de los gobiernos hay sistemas políticos que son las redes de relaciones complejas entre instituciones como partidos, elecciones, grupos de poder y de presión, población, medios de comunicación, etcétera, que forman una entidad colectiva. Mediante todos estos procesos, el gobierno responde, ejerce control político y se relaciona con sus gobernados.

1.1.3 Administración Pública.

La Administración a su vez es la parte más visible del gobierno, pues es el gobierno en acción³. De acuerdo con Jean-Charles Bonnin, *la Administración Pública gestiona los asuntos respecto de las personas, los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público*⁴.

*Es una función del Estado que consiste en una actividad concreta y continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste.*⁵

La Administración Pública satisface de manera inmediata las necesidades de la

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral. México 2010.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., Art. 116, p. 108.

³ WILSON, Woodrow. *The Study of Administration*. Political Science Quarterly, 1887, t.II, p.198. Citado en FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge. *Poder Ejecutivo*. Porrúa. México. 2008, p. 516

⁴ BONNIN, Jean-Charles. *Principes d'administration publique*. Paris, Chez Clement Freres, Libraires, 1809, p. 59. Citado en FERNÁNDEZ, op.cit, p.516.

⁵ ESCOLA, Héctor Jorge. *Compendio de derecho administrativo*. Buenos Aires. Desalma 1984, vol. I, p.33. Citado en FERNÁNDEZ, op.cit, p. 516.

población, y lleva a cabo los fines de Estado; está subordinada al derecho administrativo, pues éste dicta su actividad y funcionamiento.

En México, la Administración Pública Federal puede ser centralizada y paraestatal. La centralizada comprende la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la paraestatal comprende a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las institucionales nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos⁶.

La Administración Pública es una actividad del Estado que se ejerce a través de las dependencias y organismos públicos centralizados y paraestatales para la consecución de su objetivo, que es atender el interés común. También hay administración pública en el Poder Legislativo y en el Judicial, pues su orden es público⁷.

1.1.4 Burocracia.

La Burocracia es una clase social de empleados del gobierno⁸. La burocracia se da en las comunidades políticas plenamente desarrolladas y sólo en los Estados modernos. Tiene jerarquías al interior y ha crecido con mayor fuerza por la expansión de las tareas administrativas. La Burocracia nació con la civilización misma, sobre todo en las grandes sociedades, donde la *intensidad* de la administración, necesitó un mayor aparato administrativo con más personas que llevaran a cabo sus funciones.⁹

La burocracia es la manera en que la acción social se puede transformar en acción de organización racional. Es decir, es un instrumento de las relaciones de autoridad organizadas y racionalizadas¹⁰.

⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. <http://www.Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf> revisado el 8 de junio de 2014.

⁷ SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 2009, p. 74

⁸ OSSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Heliasta. Buenos Aires, Argentina, 2008, p. 134

⁹ WEBER, Max. *Bureaucracy*, en SHARMA, Aradhana (Ed.) *The anthropology of the state*. Blackwell Publishing. 2006, p. 56

¹⁰ WEBER, Max. Op. Cit., p.62.

1.1.5 Partidos políticos.

Los partidos políticos son asociaciones de personas que buscan el poder público para poder llevar a cabo un programa de acuerdo con su ideología. El autor Stanley Henig definía a los partidos como *un grupo de personas que actúan conjuntamente con propósitos políticos, esto es, con objetivos definidos en cuanto a las relaciones entre los diferentes sectores de la sociedad y el papel que corresponde al gobierno*¹¹.

En el artículo 41 de la CPEUM¹², se entiende a los partidos políticos como *entidades de interés público, cuyo fin es*

promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

En la Carta Magna entonces, se dice que los partidos son responsables de la participación ciudadana, pueden acceder al poder público por medio de votaciones, solamente pueden ser miembros los mexicanos mayores de 18 años y no se permite que organizaciones con otros objetivos que no sea el interés común formen partidos políticos.

1.1.6 Democracia y elecciones.

De acuerdo con Giovanni Sartori¹³, la democracia es *principio de legitimidad*, es un *sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio del poder*, pero también es un ideal. La palabra democracia, viene del griego *demos* que significa pueblo, y *cratos* que significa poder. Esto no significa que el pueblo gobierne en sí, sino que el poder viene del pueblo y no de la fuerza. El gobierno que ejerce el poder se legitima mediante elecciones periódicas.

En el artículo 3º de la CPEUM, la democracia se considera *no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el*

¹¹ HENIG, Stanley y PINDER, John. *Partidos Políticos Europeos*. Trad. De Jesús Joaquín Arcenegui Fernández et al. Madrid, Edersa, 1976, p. 7, citado en FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge. *Poder Ejecutivo*. Porrúa. México. 2008, p. 516

¹² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. IFE. México. 2010.

¹³ SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Alianza Editorial. España, 2005, p.29-30.

*constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*¹⁴.

Las democracias son representativas, pues las decisiones políticas las toman los representantes de grupos de interés o que tienen una ideología. Estos representantes son elegidos por los representados mediante elecciones, las cuales se definen como la forma de designar a los gobernantes. La sistematización es importante, pues se debe regular, vigilar y controlar los procesos para designar a los funcionarios públicos; organizar la voluntad de los electores expresado en votos, y que se traducirá en la titularidad de cargos públicos, ya sean parlamentarios o del Poder Ejecutivo.

Un sistema electoral se define por la interacción de fuerzas de intereses partidistas y coyunturales. Cada sistema electoral es diferente pues depende de las condiciones históricas de cada país, así como de su geografía política, sus partidos y hasta su participación ciudadana. El sistema electoral determina las reglas que todos sus actores van a seguir.

Sus elementos son la legislación electoral, los principios que lo van a regir, el padrón electoral, el escrutinio, el sufragio electoral, el resultado electoral, los cuales ejerce un organismo electoral. Los órganos electorales se encargan del proceso de organización de las elecciones.

1.1.7 Reforma electoral

Las reformas electorales son actualizaciones a las legislaciones vigentes de los procesos electorales. Obedecen a necesidades de legitimación y se llevan a cabo periódicamente, y se pueden iniciar desde el gobierno o como demandas de la sociedad civil. En si una reforma significa un *regreso a la forma*, pero en la actualidad se utiliza el término de reforma como un cambio institucional, pacífico, y de mejora continua.

Con las reformas electorales de la última década del siglo XX el sistema electoral quedó a cargo de dos organismos. El Instituto Federal Electoral es un órgano constitucional autónomo, que organiza las elecciones federales, y toma las decisiones administrativas, mientras que la impartición de justicia en este ámbito se lleva a cabo por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. op.cit, p.2

1.2 Definiciones de autonomía.

Georg Jellinek, identificó dos formas de descentralización del Estado. Uno es la descentralización provincial, donde las provincias tienen capacidad propia de administración, manteniendo la unidad del Estado. La otra forma de descentralización administrativa es mediante autoridades con facultades y poder de decisión muy propio. Estas funciones se les concede porque es imposible para la autoridad central otorgar recursos para sus actos de administración o mantener la vigilancia constante de autoridades superiores.

Se hizo un nuevo tipo de administración pública con autonomía, que para Jellinek se llevaba a cabo por personas que no eran parte del servicio público, sino por los directamente interesados en llevar a cabo dichas funciones¹⁵.

La autonomía es una condición en la que no se depende de nadie en algunos aspectos. Es una descentralización administrativa y política, es una competencia propia para tomar decisiones sin la injerencia de la autoridad federal¹⁶.

En su origen griego, el vocablo *autonomoi* y el romano *autonomi* se referían a territorios o estados que eran independientes y no estaban sometidos a algún poder extranjero¹⁷.

La autonomía implica un poder decisión y de autonormarse. Es una gestión independiente en los asuntos propios. Es limitada y está supeditada a la soberanía y a las leyes, sin embargo su actuación política es más libre. La autonomía no es lo mismo que independencia, pues sigue estando circunscrita a un marco legal y a funciones en concreto¹⁸. La autonomía no está subordinada a ninguna jerarquía administrativa y puede autodeterminarse para cumplir sus propios fines.

En la Constitución, la autonomía se otorga a diferentes órganos y dependencias del Estado, y a las entidades federativas. La autonomía es una facultad común y se otorga de diversas maneras y en distintos grados. La autonomía es una descentralización, donde a los

¹⁵ JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México 2004, pp. 558-562.

¹⁶ OSSORIO, Manuel. Op. Cit., p. 109.

¹⁷ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo I, Letra A, Buenos Aires, Driskill, S.A., 1979, p. 991 citado en SANSORES Betancourt, Juan Carlos. *Los Órganos Autónomos en la Administración Pública Mexicana*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, p. 179

¹⁸ SANSORES Betancourt, Juan Carlos Op. Cit., p.183

entes se les otorga una función exclusiva que la desempeñan porque se les considera los más aptos¹⁹.

Los organismos autónomos constitucionales en México son las universidades, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral²⁰, el Instituto Federal de Acceso a la Información, el Órgano Superior de Fiscalización de la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los estados y los municipios²¹.

También se le otorga autonomía a los pueblos indígenas, mientras aseguren la unidad nacional²², de acuerdo con el artículo 2º. En el artículo 3º se le otorga a las universidades y otras instituciones de educación que también son autónomas y pueden gobernarse a sí mismas para cumplir sus fines²³.

Hay organismos que son autónomos desde la Constitución, que se rigen bajo una ley secundaria propia, como es el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información²⁴, de acuerdo con el artículo 26, apartado B. De igual modo, en el artículo 6º, apartado B, párrafo V también se otorga autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión para el órgano que provea el servicio de radiodifusión o al órgano que lleva el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica²⁵.

Igualmente, en la fracción XIX del artículo 27 de la CPEUM, se otorga autonomía a los Tribunales Agrarios²⁶.

Hasta antes de la reforma político electoral de 2014, en el artículo 41, apartado A se reconocía al Instituto Federal Electoral como un organismo público autónomo.

Se pueden distinguir entonces dos tipos de organismos: los organismos constitucionales autónomos, y los organismos constitucionales autónomos de Estado. La diferencia entre ellos, es que los organismos constitucionales de Estado llevan a cabo funciones especializadas, técnicas y son producto de negociaciones políticas y de reclamos

¹⁹ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *Los órganos constitucionales autónomos en México* en SERNA De la Garza, José María y CABALLERO Juárez, José Antonio. *Estado de Derecho y Transición Jurídica..* Serie de Doctrina Jurídica no. 95. IJ. UNAM. México 2002, p. 177

²⁰ ahora Instituto Nacional Electoral

²¹ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. Op. Cit.

²² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit., p. 2.

²³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit., p. 6

²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit., p. 10

²⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit., p. 25

²⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit., p. 32.

la ciudadanía. Lo que más se puede destacar de los organismos constitucionales autónomos de Estado es que llevan la rendición de cuentas, es decir, aquellas funciones que la ciudadanía no confía en el gobierno y prefiere que se deleguen en estos organismos dotados de autonomía.

Los órganos constitucionales autónomos ya tenían un lugar en Europa poco después de la Segunda Guerra Mundial, y desde un inicio estaban establecidos desde la Constitución y en igualdad de condiciones respecto a los poderes, además de tener dirección política²⁷. En México se insertaron en la década de los años noventa, y modificaron las estructuras gubernamentales y los centros del poder, pues su status es similar a los poderes tradicionales, además de ser un contrapeso del que no se tenía precedente.

1.3 El IFE como Órgano Constitucional Autónomo.

La Administración Pública Federal puede ser centralizada o paraestatal. En los últimos veinticuatro años han surgido organismos que no se encuentran en esta división, y tampoco en la división tradicional de poderes. Se les ha otorgado autonomía e independencia desde la Constitución y su función es atender necesidades primarias u originarias del Estado.

La proliferación de estos órganos constitucionales implica un replanteamiento de la teoría de la división de poderes, pues ésta no supone una separación rígida de funciones sino una distribución, un sistema de *checks and balances*²⁸ donde los órganos autónomos constitucionales son parte de él. Incluso, el poder también reside en otro tipo de organizaciones como empresas o de la sociedad civil, medios de comunicación y partidos políticos por mencionar algunos²⁹.

La Constitución otorga directamente las facultades a los órganos autónomos, mismos que se han ido posicionando fuertemente en el sistema político y legal. La suprema Corte de Justicia de la Nación estableció requisitos que deben cumplir estos órganos, dado que la

²⁷ ASTUDILLO, César. CORDOVA Vianello, Lorenzo (coords.). *“Autonomía Constitucional y Función Electoral en las Entidades Federativas en Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional”*. IJJ, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. UNAM. México 2010, p. 44

²⁸ HELD, David. *Models of Democracy*. Polity Press. UK, 1996, p.84

²⁹ CÁRDENAS, Jaime, PÉREZ VAZQUEZ, CARLOS y CARBONELL, Miguel. Presente y Futuro de la Autonomía de 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. Tomo II*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1999.

autonomía no significa una ausencia de controles políticos y jurídicos, ni un desligamiento total del gobierno, sino independencia e imparcialidad en sus decisiones.

Entre estos requisitos se puede encontrar su configuración directa a partir de la Constitución, relaciones de coordinación con otros órganos estatales, independencia y autonomía funcional y financiera, además *atender funciones coyunturales del Estado*³⁰.

Este modelo tan innovador que en su momento fue el IFE se creó para acotar las funciones y la injerencia del Ejecutivo Federal y del Poder Legislativo en el proceso electoral, así como para aislar al órgano y sus funciones de presiones e influencias que pudieran condicionar o cambiar su actuación.

Los autores a continuación coinciden que los órganos constitucionales autónomos electorales se establecen directamente en la Carta Magna, son especializados, así como el cuerpo profesional que trabaje en ellos. Se les otorga autonomía para aislarlos de presiones e influencias políticas, y así garantizar la imparcialidad en el proceso electoral. Los autores difieren sobre sus órganos internos, y algunas de sus capacidades normativas. Así como de si deben ser nacionales o federales.

Los partidos políticos se constituyeron en *jueces y partes*³¹, ya que hacen política en el Poder Legislativo y en el Ejecutivo. La manera de elegirlos es a través de las elecciones, pues según el mandato constitucional, es en el pueblo en quien reside la soberanía. La organización de las elecciones es un trabajo intensivo y exhaustivo de coordinación en todo el territorio nacional. Los organismos electorales existen para asegurar que el sufragio se traduzca en curules y cargos, restringiendo las probabilidades de alteraciones a los resultados electorales.

Julio Brea lo define así:

La administración electoral entendida como estructura se refiere al conjunto de órganos (de nivel superior, intermedio o local, denominados: tribunal, comisión, junta, Consejo electoral, etcétera, así

³⁰ JIMÉNEZ Dorantes, Manuel. Capítulo IV. *Capacidad Normativa y Autonomía de los órganos electorales. El caso del IFE*. En Estudios Comparados en Derecho Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. IIJ. UNAM, 2011. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3040/8.pdf>, p. 58

³¹ Cita en RIVAS Romero, Odette. *La organización de las elecciones en Iberoamérica. Un análisis crítico para el caso de México*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI, p.678. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/239/19.pdf>.

CARDENAS, Jaime. PÉREZ VAZQUEZ y Carlos. CARBONELL, Miguel. *Presente y Futuro de la Autonomía del Instituto Federal Electoral*. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/239/10.pdf> el 26 de junio de 2013, p. 469

como a su organización interna), encargados de preparar y dirigir antes, durante y después de la celebración de una elección en todas sus fases incluyendo la de impartición de justicia electoral”³².

En el nombramiento de los tomadores de decisiones de órganos radica la posibilidad de manipulación. Pues hay una posibilidad de chantaje de remoción del cargo. el Instituto Federal Electoral pudo distinguirse y legitimarse como un órgano imparcial con el otorgamiento de su autonomía, para resolver conflictos sin que algún superior les mande o se les deba de rendir cuentas o lealtades.

Estos órganos aunque sean ajenos a los poderes tradicionales, no merman ni incumplen con la Constitución y sus principios. No es separación tajante de los poderes públicos, pues la autonomía debe ser reconocida por la misma Constitución que le otorga expresamente su grado.

La autonomía se erige como una condición para la credibilidad, como una demanda que ganó la oposición, que garantiza la organización y operación de los procesos electorales sean legales y en defensa del electorado mexicano. Una independencia del partido oficial, que haga del IFE un órgano de Estado.

Los órganos constitucionales autónomos son *aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado*³³. Según la definición de Augusto Hernández Becerra, los organismos electorales *son la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la llamada función electoral. Tienen dependencias jerárquicas en las circunscripciones electorales.*³⁴ Ellos son autárquicos, pues se administran a sí mismos, independientes de los poderes centrales, pero sus decisiones son pero sus decisiones son sujetas a control, vigilancia y fiscalización por parte de las Cámaras³⁵.

³² RIVAS Romero, Odette, op. cit, p. 679

³³ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *Los órganos constitucionales autónomos en México* en SERNA De la Garza, José María y CABALLERO Juárez, José Antonio. *Estado de Derecho y Transición Jurídica*. Serie de Doctrina Jurídica no. 95. IJ. UNAM. México 2002.

³⁴ Cita de HERNÁNDEZ Becerra, Augusto. *Diccionario Electoral*, p. 502 en RIVAS Romero, Odette. *La organización de las elecciones en Iberoamérica. Un análisis crítico para el caso de México*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/239/19.pdf> el 29 de junio de 2013, p. 680

³⁵ MATHEUS, María Milagros. “Relaciones de los Institutos autónomos”, pp. 121-125

Los órganos autónomos deben tener autonomía política, jurídica, administrativa, financiera y capacidad de elaborar su anteproyecto de presupuesto. También deben tener capacidad de elaborar sus propias normas y que sean reconocidas por el sistema legal para poder establecer sus propias competencias. Deben poder organizarse internamente, como en su selección de personal y los requisitos que les pidan, así como la elaboración de sus políticas.

Los titulares del órgano, o los tomadores de decisiones deben estar resguardados de toda influencia política o grupos de la sociedad. No pueden recibir instrucciones u órdenes de los Poderes de la Federación.

La definición que da Susana Thalía Pedroza de la Llave es la siguiente:

*El IFE es un organismo intrínsecamente ordenador o rector del proceso electoral con jurisdicción nacional, dotado de una novedosa estructura para ejecutar sus funciones, la cual está integrada por tres órganos centrales: El Consejo General, La Junta General Ejecutiva y la Dirección General.*³⁶

Este órgano autónomo basa su existencia en la necesidad de acotar el poder que tenía el Ejecutivo Federal sobre estas funciones, y aunque colaboran con él de manera cercana, mantienen su independencia al interior y de sus funciones sustanciales para llevar a la administración a buen cabo.

Para Manuel García Pelayo, los organismos constitucionales autónomos tienen que cumplir cuatro características que son: el rango constitucional, la participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con otros poderes.³⁷ Asimismo, la Constitución debe detallar la composición de dicho órgano, la manera en que se nombra a su Consejo General o tomador de decisiones, su estatus jurídico y la estipulación explícita de su autonomía. El órgano no está aislado, sino tiene una relación estrecha y constante con el Estado que la misma Constitución regula. Esto convierte al IFE en un poder con respecto a la organización de los comicios electorales y es determinante en la política electoral del Estado³⁸.

³⁶ PEDROZA De La Llave, Susana Thalía. *Los órganos constitucionales autónomos en México* Capítulo V de IIJ, p. 187

³⁷ GARCIA-PELAYO, Manuel. *El status del Tribunal Constitucional*. Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid, Vol. I, núm. 1, 1981, pp. 11-34.

³⁸ ACKERMANN, John M. *Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina*. IIJ, pp. 6-16.

1.3.1 Los tipos de autonomía

1.3.1.1 Autonomía Administrativa

La autonomía administrativa y de gestión implica que no están subordinados a las decisiones de otros órganos. Sirve para establecer la forma y modalidades de organización interna, que se puede administrar a sí mismo sin depender de la administración general del Estado. El Consejo General puede expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto. En las atribuciones que le confiere el artículo 118 del COFIPE se encuentran

*a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto; b) vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente, del Secretario Ejecutivo o de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles.*³⁹

Los fines y funciones del IFE no son lo mismo que las atribuciones del Consejo General, sino que están distribuidas en los distintos órganos, como la Junta General y los Consejos Distritales. Para definirlo, una atribución es una característica de las partes, mientras que la función son los fines y principios que están relacionados con el IFE en su totalidad. El hecho de que el IFE no pertenezca a ninguno de los tres poderes es una decisión del poder Constituyente Permanente y en ese sentido su autonomía tiene la máxima jerarquía jurídica.

1.3.1.2 Autonomía financiera y presupuestal

La autonomía financiera y presupuestal implica que el Instituto puede determinar los recursos económicos que necesita. El IFE puede solicitar el presupuesto anual que necesite condicionado únicamente con los requerimientos de la institución, y podrán ejercerlo de manera autónoma, con directrices objetivas, autorizaciones de gasto, realización de pagos, contratación de servicios, adquisiciones, etcétera.. El inciso V, del artículo 118 define que el Consejero Presidente propone un anteproyecto, que es aprobado por el Consejo General y se envía al titular del Poder Ejecutivo para que éste sea integrado

³⁹ *Ibídem.*

en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el Presidente pueda modificarlo, solamente el Poder Legislativo puede recortarlo pero no determinar en qué rubros.

Tienen la capacidad propia de resolución, así como imponer las sanciones y responsabilidades pertinentes que sean resultado de acuerdos con juicios objetivos e independientes.

La autonomía funcional es su capacidad de regular sus funciones internas aislándolas de cualquier injerencia o influencia exterior. Su autonomía de resolución le permite manejar sus asuntos internos para desarrollarse plenamente⁴⁰.

1.3.1.3 Autonomía política.

La autonomía política es una respuesta a la dependencia que históricamente ha existido en el país entre la autoridad electoral y el Poder Ejecutivo. Es absoluta frente a cualquier órgano de Estado y se traduce en atribuciones jurídicas⁴¹.

El artículo 2º del COFIPE es un ejemplo de autonomía política que se traduce en atribuciones jurídicas en tanto estipula en su primer párrafo que

*Para el desempeño de sus funciones, las autoridades electorales establecidas por la Constitución y este Código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.*⁴²

La Ley manda que las autoridades nacionales y de los distintos niveles de gobierno a colaborar y reconocer las decisiones del IFE. La autonomía reside en todas las autoridades electorales que lo forman, siempre y cuando estén establecidas por la Constitución y el Código.

1.3.1.4 Autonomía Jurídica

La autonomía jurídica es la posibilidad de dictar las normas jurídicas necesarias para el desempeño de sus funciones. Esta facultad de expedir reglamentos es análoga a la facultad reglamentaria de las leyes federales que está a cargo del presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89 constitucional. Es posible desarrollar el contenido

⁴⁰ ASTUDILLO, César. Op.Cit., p. 56

⁴¹ HERNÁNDEZ, María del Pilar. *Autonomía de los Órganos Electorales en Reforma Judicial*. Revisa Mexicana de Justicia. Número 1. Enero-Junio. Año 2003. México 2003.

⁴² Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Instituto Federal Electoral. México 2010.

de la ley, sin ir más allá de ésta. El límite a esta autonomía jurídica es la Constitución y la Ley Electoral.

Otro de los procesos de mayor importancia fue el servicio profesional electoral, que si bien, las funciones y procedimientos electorales le pertenecen a la ciudadanía, éstos deben tener las calificaciones y cualidades que considera necesarias el Instituto para prestar dicho servicio. Esto no es contrario a la autonomía, sino que el órgano será utilizado responsablemente, con eficacia y eficiencia.

Los órganos electorales autónomos, a nivel federal y los 32 subsistemas restantes⁴³ tienen la capacidad de reglamentar y definir las atribuciones de su estructura interna, órganos y subórganos; deben definir los recursos humanos que necesiten y contratar el perfil más adecuado y especializado para sus funciones. En este asunto, también pueden establecer sus propios mecanismos de designación, contratación y especificar sus remuneraciones. Pueden decretar sus manuales de procedimiento y organización para definir sus criterios y métodos a los que se tiene que apegar el personal para el desempeño de sus funciones.

Pueden determinar los calendarios electorales, los principios de función electoral, los órganos electorales, la intervención que tendrán en los asuntos al interior de los partidos, fijar el financiamiento público y las sanciones a los partidos, así como los criterios bajo los que se les otorgará. También pueden fijar las reglas de las campañas y precampañas electorales y las bases para los convenios del IFE con los Institutos electorales locales. Las condiciones para las causales de nulidad y la tipificación de delitos electorales.⁴⁴

El IFE no es un poder, no puede legislar y está sujeto al control del TEPJF, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y de la evaluación constante de la opinión pública. Sin embargo, en este diseño sus límites lo legitiman y fortalecen.

La legitimidad del Estado Mexicano y sus órganos se deriva de la decisión que el pueblo ejerce en las urnas, es decir, en la efectividad del sufragio que se traduce en el mandato constitucional que otorga la soberanía política al pueblo. Las elecciones afectan

⁴³ Ahora sólo existe un sistema nacional.

⁴⁴ ASTUDILLO, César. Op. Cit., p. 52

directamente a la ciudadanía, pues la dividen, hacen que genere opiniones y debatan entre sí.

1.3.2 Principios del IFE.

Los principios que se acuñaron en la Constitución son premisas para las atribuciones y ejecución de funciones del IFE. Estos principios son resultados de demandas de la oposición, de un pacto entre todas las fuerzas políticas de institucionalizar las elecciones para que nadie cuestione los resultados basados en la confianza ciudadana.

Los principios rectores son certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, más adelante, con la reforma de 1994, se cambió este último por independencia.

La certeza se hizo principio constitucional debido a la incertidumbre y poca transparencia en la actividad electoral. Implica una certeza de que el procedimiento electoral y que el voto de los ciudadanos se traducirá en cargos públicos, y que se respetará el principio de mayoría. Asimismo, la actividad electoral será pública y que será inclusiva en la vigilancia de todas sus etapas.

La legalidad es el apego de la autoridad electoral al marco normativo federal o local. Este principio es la expresión del Estado de Derecho, pues en la administración pública sólo se puede hacer lo que está expresamente señalado en la Ley. Esto subordina cualquier acción política a la Ley, en este caso la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electores. Por lo tanto el derecho limita a la política. Sin embargo, es mediante política que se define a la Ley. No hay lugar para las discrecionalidades en las elecciones. La imparcialidad supone que no hay ninguna preferencia por ninguna parte que esté involucrada en el proceso electoral. Nada debe influenciar, determinar o acotar la actuación del IFE para beneficio propio; la imparcialidad superpone al órgano electoral y lo distancia de los intereses de las partes. La imparcialidad es un elemento necesario para la justicia, entendida ésta en las instituciones y “su neutralidad frente a la pluralidad existente de concepciones de la buena vida”⁴⁵. El IFE es un árbitro, se deben regir por como tal, por

⁴⁵ SCHEDLER, Andreas. *Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral* en “Política y Gobierno”, vol. VII, núm. 2, segundo semestre de 2000, p. 390

ello no pueden beneficiar a nadie, ni perjudicarlo, sino cumplir con lo que está expresamente señalado.

Emilio Chuayffet dice correctamente cuando

*La imparcialidad... no es hija de la neutralidad ideológica, porque la gente que es neutra ideológicamente no le interesa formar parte de los organismos electorales... La imparcialidad tiene que verse como la necesidad de admitir sobre la militancia propia, un bien mayor: el de la democracia. Cuando se decide en función de este bien mayor, y no por el de la militancia, se es imparcial auténticamente*⁴⁶.

Sin embargo, todos estos principios sólo pueden medirse mediante la observación de resultados y su análisis.

1.4 Comparativo Internacional de organismos electorales en Nicaragua, Venezuela, Estados Unidos y la India.

Los organismos electorales no siguen una regla universalmente establecida, pues son producto de su contexto político y su historia nacional. Hay países donde una autoridad electoral maneja las elecciones, y otros países en donde no existe tal, sino se forman comisiones para la coyuntura y se deshacen una vez termine. Dado que el tema de interés son los órganos electorales, se analizarán los casos de Estados Unidos, Nicaragua, Venezuela y la India.

Estados Unidos es de interés por su longevo sistema político bipartidista y por proclamarse a sí mismos como los mayores defensores de la democracia en el mundo. Cabe destacar que sus mecanismos electorales son mucho más flexibles que los del sistema electoral mexicano y sin embargo se encuentran más institucionalizados dentro de la ciudadanía estadounidense y el sistema político en general.

Por otro lado, América Latina se ha caracterizado por luchar constantemente por mejorar la calidad de sus elecciones. Pasaron todas de ser administradas por el poder Ejecutivo y ratificadas por el Poder Legislativo, y con injerencias partidistas. Sin embargo, desde la primera mitad del siglo XX en casi todos los países latinoamericanos se hicieron legislaciones para centralizar la administración electoral para transparentar la competencia, atributo necesario para la democracia.

⁴⁶ CHUAYFFET Chemor, Emilio. *Democracia, Idea y Realidad*. Foro Electoral, México, IFE, núm. 1, abril de 1991, p. 43.

Los países de América Latina cuentan con órganos especializados para organizar las elecciones, las cuales se consideran funciones de Estado, y cuyos órganos quedan fuera de la tradicional división tripartita del poder, modificando así la correlación de fuerzas políticas.

Incluso, la estructura de dichos órganos está regulada en la misma Constitución, lo que los hace permanentes. Los órganos electorales supremos son *las instituciones estatales encargadas de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales*⁴⁷. En cada país su nombre y atribuciones varía, sin embargo la definición anterior abarca a todos de manera general. Los organismos electorales tienen bajo su mando otros órganos electorales inferiores que se encargan de tareas relacionadas con la organización electoral como el registro de electores o las elecciones locales. En casi todos los casos, los órganos estatales electorales son independientes del órgano central, pero llevan las directrices y principios del centro.

Nicaragua y Venezuela por mandato constitucional cuentan con un cuarto Poder Electoral, que convive con los poderes tradicionales de Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La India, si bien, histórica, cultural y geográficamente se encuentra muy lejano de México, su sistema electoral es de interés por ser muy parecido al mexicano. Ambos países cuentan con un órgano constitucional autónomo que dirige las elecciones y sus funciones son más amplias que tan solo los comicios, pues también se encargan del padrón, educación cívica y también cuentan con servicio profesional. Aunado a todo esto, tienen la estructura burocrática electoral más grande del mundo, pues tan solo para la jornada electoral se deben de coordinar cinco millones de personas en todo el territorio de la India.

El presente comparativo internacional es un continuum, que va de un control férreo por parte del Estado a uno de los sistemas más laxos.

1.3.1 Nicaragua.

En el año de 1950 se creó el Consejo Nacional de Elecciones. Nicaragua cuenta con un cuarto poder, el Electoral, que convive con los poderes tradicionales. El Estatuto

⁴⁷ JARAMILLO, Juan. *Los órganos electorales supremos* en NOHLEN, Dieter. *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. FCE, México, p. 373.

Fundamental⁴⁸ tuvo una reforma y el 21 de febrero de 1985 se creó el Consejo Supremo Electoral como cuarto poder del Estado. Dos años después promulgó la Constitución Política y en 1988 se creó la Ley Electoral.

El Consejo Supremo Electoral tiene derecho a iniciar leyes en su propia competencia. Por mandato constitucional⁴⁹, el Poder Electoral tiene que organizar las elecciones, plebiscitos y referendos, nombrar los miembros de los demás órganos electorales, elaborar el calendario electoral y vigilar que se cumpla la ley en el proceso electoral, resolver como última instancia sobre asuntos que se le transfieran de los otros órganos electorales, garantizar las condiciones de los procesos electorales, el escrutinio del sufragio y elaborar su propio reglamento, organizar el Registro Central del Estado Civil de las Personas, otorgamiento de registro legal y personalidad jurídica a los partidos políticos y agrupaciones políticas, quitar el registro a los partidos que no obtengan 4% de los votos, resolver los conflictos de los partidos políticos. Cualquier resolución del Consejo General no podrá apelarse.

Este poder se integra por el Consejo Supremo Electoral y órganos electorales subordinados, que son los Consejos electorales de los departamentos y de las regiones autónomas de la Costa Atlántica, los Consejos electorales municipales y las juntas receptoras de votos. El Consejo Supremo consta de siete magistrados y tres suplentes que son elegidos por la Asamblea Nacional por 56 votos por cinco años. Ellos eligen a su magistrado presidente y vicepresidente.

También nombran a los miembros del Consejo Electoral departamental y regional, y éstos a su vez eligen a los integrantes del Consejo municipal, quienes elegirán a los miembros de las juntas receptoras de votos.

Los miembros de los Consejos departamentales y regionales sólo están en funciones cinco meses antes de la elección hasta cinco días después, sin embargo el Consejero presidente y su suplente se mantienen en su cargo para atender a la ciudadanía.

Las elecciones son cada cinco años, el primer domingo de noviembre. Hay segunda en vuelta en caso de que no haya diferencia de cinco puntos porcentuales entre el primer y segundo candidato

⁴⁸ Que vino a suplir la Constitución de Nicaragua, después de que la Junta de Gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional tomara el poder en lugar de la dictadura de los Somoza.

⁴⁹ Artículo 167 de la Constitución Política de Nicaragua.

Resuelve de las impugnaciones de los partidos políticos y elabora los calendarios electorales, definiendo las fechas de campañas y elecciones. Las agrupaciones que quieran formarse como partido político también deben dar conocimiento al Consejo Supremo Electoral.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos, el Consejo Supremo Electoral tiene que rembolsar los gastos de campaña para los partidos políticos con la aprobación de la Contraloría General de la República. Esto es por mandato de la Ley Electoral y se deben presentar facturas y recibos, para su verificación.

Tiene capacidades de sanción a los partidos políticos que han infringido la ley, pues puede hasta suspender temporal o permanentemente su personalidad jurídica.

1.3.2 Venezuela.

La historia política y electoral de Venezuela se caracteriza porque en su primera etapa hubo un sistema plural de partidos, de 1958 hasta 1999. A partir de este año y por reformas a la Constitución se concentró el poder en un gobierno autoritario, y en 2007 mediante otra reforma se quería cambiar de un Estado social a un Estado socialista.

Las reformas al sistema electoral. Al igual que en México, en Venezuela se crearon organismos electorales autónomos e independientes.

Venezuela adoptó en su constitución una rama independiente para la rendición de cuentas del gobierno ya que la división tripartita del poder no era suficiente para lo mismo. Las reformas a la Constitución del año de 1999 dividieron al poder público en cinco: El Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

La creación de este poder responde a la poca credibilidad que tenía la ciudadanía hacia los procesos y resultados electorales. Para ello, se hizo esta estructura burocrática para garantizar la transparencia, tecnicidad e imparcialidad de los procesos electorales. Pues supervisa todas las elecciones a cargos públicos, y también puede organizar las elecciones sindicales, gremiales o cualquier organización que lo solicite

De acuerdo con el capítulo V del Título V de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela trata sobre la conformación del Poder Electoral⁵⁰, El Consejo

⁵⁰ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela . Disponible en http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo5.php#cap5.

Nacional Electoral es el órgano tomador de decisiones dentro del Poder Electoral. Organiza y garantiza los procesos electorales, además de su credibilidad para mantener su prestigio. Su ámbito es nacional, regional, municipal y parroquial. Se vale de la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento.

Los miembros del Consejo son elegidos por el Comité de Postulaciones Electorales y la ratificación calificada de la Asamblea Nacional. tiene cinco integrantes sin filias partidistas. Tres de ellos son propuestos por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades y uno por el Poder Ciudadano. En cuanto a sus suplentes, los que sean propuestos por la sociedad civil tendrán seis suplentes propuestos por las universidades, y los del Poder Ciudadano tendrán dos suplentes. Su cargo es de siete años, con sistema de escalonamiento. Serán designados por mayoría calificada de la Asamblea Nacional, y a su interior elegirán al Presidente del Consejo. Artículo 296 de la República Bolivariana de Venezuela.

Los principios del Poder Electoral son: la independencia orgánica, la autonomía funcional y presupuestaria, la despartidización de los organismos electorales, la imparcialidad, participación ciudadana, descentralización de la administración electoral, transparencia y la celeridad en el acto de votación y escrutinio.

Tiene como funciones reglamentar la Ley Electoral y su interpretación, también formula su propio presupuesto, también reglamenta y dirige en cuanto al financiamiento y la publicidad electoral, tiene capacidades sancionatorias si no se cumplen sus disposiciones. Puede anular elecciones, además de que tiene que organizar todas las elecciones de todos los cargos de representación popular en los poderes públicos y la organización de los referendos populares. Tiene autonomía presupuestaria y está despartidizada.

Debe organizar las elecciones de sindicatos, gremios y organizaciones con fines políticos⁵¹. A petición, pueden organizar elecciones en otro tipo de organizaciones o que las pida la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

⁵¹ En la Constitución de Venezuela se eliminó en 1999 la figura de partidos políticos, y se les conoce como organizaciones con fines políticos.

Mantiene y dirige el registro civil y electoral, y el registro de las organizaciones con fines políticos. En este último ámbito revisará y tomará decisiones respecto a sus solicitudes.

También regula el financiamiento de dichas organizaciones y demás atribuciones que le otorgue la ley.

1.3.3 Estados Unidos.

Al contrario de los países latinoamericanos, Estados Unidos ha tenido una historia electoral mucho menos tumultuosa. Sus elecciones están institucionalizadas, y el órgano regulador de las mismas se encarga de temas de financiamiento y no político-electorales.

La administración electoral es descentralizada. Es la Comisión Federal Electoral en Estados Unidos se creó en 1975 para administrar que se cumpla el Acta de Campañas Electorales Federales (FECA). Esta ley regula el financiamiento a las elecciones federales. La Comisión Federal Electoral es un organismo regulador autónomo para revisar y vigilar que se cumplan los límites de las contribuciones y el financiamiento público de las elecciones federales.

Sus cuatro grandes atribuciones son hacer pública la información del financiamiento de campañas, asegurarse que los candidatos, comités se ajusten a los límites y prohibiciones de la FECA⁵², administrar el financiamiento público de las elecciones, e interpretar y defender a la FECA.

La comisión tiene seis miembros que son elegidos por el Presidente y ratificados por el Senador. Cada miembro sirve un periodo de seis años; mientras que dos de estos seis miembros se cambian cada dos años.

Solamente hasta tres miembros pueden pertenecer al mismo partido, y para votar resoluciones debe haber mínimo cuatro votos. Se hace de esta manera para que las decisiones se hagan lo más imparciales e independientes de injerencias políticas. Cada año se rota la dirección de la Comisión.

Al ser un órgano federal, implica que hay órganos estatales que regulan las elecciones en su ámbito. En Estados Unidos se cuenta con el Tribunal Calificador de

⁵² Federal Election Campaign Act (Ley de Campañas Federales Electorales). FECA por sus siglas en inglés.

Elecciones, cuyo director es designado por el Presidente, mientras que en las comisiones electorales estatales el director es designado por el gobernador del estado.

Para el día de votación, se organizan en conjunto la Comisión Federal Electoral, con las Comisiones Electorales locales y las Juntas locales, así como el Departamento de Justicia y la Oficina de Correos. Los condados registran a los electores y no se pide una credencial especial para llevar a cabo el sufragio.

1.3.4 La India.

La India es una democracia constitucional parlamentaria. Se hacen elecciones regulares para elegir a los miembros de las dos cámaras del poder legislativo, las asambleas legislativas, al presidente y vicepresidente. La constitución de la India le ha dado a la Comisión Electoral de la India la superintendencia, dirección y control de todo el proceso electoral para el Parlamento y para todas las Legislaturas de cada Estado y para los puestos de Presidente y Vicepresidente. Es un órgano constitucional autónomo que se creó en la Constitución de 1950.

La Comisión Electoral consta de un Comisionado Jefe Electoral y dos comisionados electorales, quienes fueron agregados en la constitución de 1989 y se les dio mayores atribuciones para 1990. En una reforma del año de 1993 se agregaron dos comisionados más. Todos los miembros cuentan con voz y voto, y para llevar a cabo decisiones se necesita la mayoría. Sin embargo, a pesar de su autonomía, el Presidente es quien propone a todos los miembros de la Comisión. Duran en el cargo seis años o si cumplen 65 años, lo que sea que pase primero. Dichos miembros pueden ser removidos si se les inicia un juicio político.

La Comisión Electoral cuenta con una Secretaría Desconcentrada en Nueva Delhi que cuenta con 300 oficiales. Dos o tres Comisionados electorales y los directores generales que son los oficiales con más experiencia son los que asisten a la Comisión. Éstos son propuestos por el servicio civil nacional y son ratificados por la Comisión Electoral. Los Directores, secretarios principales, secretarios, subsecretarios, subdirectores apoyan a los subcomisionados electorales y directores generales. Para llevar todo a cabo se des concentra territorialmente el trabajo de la Comisión, en Divisiones, Ramas y secciones. Las divisiones principales son planeación, judicial, administración, educación continúa a los

votantes y participación electoral, sistemas de información, coordinación de Secretaría y medios.

A nivel estatal las elecciones están a cargo de un Jefe Electoral estatal que es designado por la Comisión de entre varios servidores públicos con experiencia. El proceso electoral a nivel distrital se lleva a cabo por los oficiales electorales de distrito, los oficiales de registro electoral y otros oficiales, que junto con funcionarios menores llevan a cabo el proceso.

Para organizar los comicios electorales, la estructura burocrática es de alrededor 5 millones de personas, esto hace que el sistema electoral de la India sea uno de los más grandes del mundo, pues tan sólo en el año de 2004 para las elecciones de la Cámara Baja⁵³ (Lok Sabha) hubo 1351 candidatos de seis partidos a nivel nacional, de los 36 partidos estatales hubo 801 candidatos, otros 898 candidatos de otros partidos y 2385 candidatos independientes. El padrón consta de 671 millones de personas, de las que votaron 389 millones.

Las elecciones del Lok Sabha son la únicas puesto que el presidente es elegido por sus miembros, además de otros órganos como el Consejo de Estados (Rajya Sabha) y las asambleas legislativas (Vidhan Sabhas). Las elecciones son cada cinco años.

En la India también se cuenta con un padrón electoral computarizado y se expidieron credenciales para la población al cumplir los 18 años de edad.

Los partidos políticos deben registrarse ante la Comisión Electoral, y ésta decide si se aprueba o no, siempre que cumpla los principios constitucionales de democracia, secularismo y socialismo. La Comisión Electoral resuelve de las impugnaciones de los partidos, ya sean sus coaliciones o si algún partido quiere denunciar alguna corruptela en el proceso electoral.

La comisión electoral también tiene observadores, que vigilan que el proceso electoral sea transparente. También cuenta con funciones de asesoramiento jurisdiccional, pues hay casos que llegan a la Suprema Corte y Tribunales Superiores y toman en cuenta la voz y opinión de la comisión, sin embargo, el poder Judicial puede descalificar o contrariar las resoluciones de la Comisión.

⁵³ Comisión Electoral de la India. Disponible en http://eci.nic.in/eci_main1/the_function.aspx.

La Comisión tiene un presupuesto independiente que se elabora en conjunto con el Ministro de Finanzas. Los egresos que se le dan a las elecciones se comparten entre la Unión (lo que sería aquí la Federación) y los estados, es decir, cada quien paga las elecciones que le correspondan, y en cuanto a los gastos para el padrón electoral, el gasto es equitativo.

A continuación se presenta el cuadro 1.1 donde se compara cada país, su organismo electoral, así como su estatus legal, cómo se nombra a los miembros de su órgano tomador de decisiones y la legislación bajo la que está.

Cuadro 1.1.					
Cuadro Comparativo de Organismos Electorales.					
País	Año	Órgano Electoral	Estatus legal del organismo	Nombramiento de sus órgano tomador de decisiones	Legislación
México	1990	Instituto Federal Electoral	Constitucional autónomo	Designación por mayoría calificada de la Cámara de Diputados	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
Nicaragua	1987	Consejo Supremo Electoral	Poder Electoral	Poder Legislativo	Constitución de Nicaragua. Ley Electoral de Nicaragua del 2000.
Venezuela	1999	Consejo Nacional Electoral	Poder Electoral	Nombrados por el Comité de Postulaciones Electorales y ratificados por mayoría calificada	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica del Poder Electoral de

				de la Asamblea Nacional.	2002. Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política de 1998.
Estados Unidos	1975	Comisión Federal Electoral	Agencia independiente reguladora.	Propuestos por el Presidente y ratificados por el Senado.	Federal Election Campaign Act (FECA). (Acta de Campañas Electorales).
La India	1950	Comisión Electoral	Órgano constitucional autónomo	Propuestos por el Presidente	Constitución de la República Democrática Federal de la India. Ley Electoral.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo argumentado en el presente apartado.

El cuadro 1.1 sirve para contrastar de manera gráfica los distintos organismos electorales de los países analizados. El primer país es México, para que sea fácil comparar con los demás organismos, su año de creación y la manera en que se nombra al órgano tomador de decisiones. Nicaragua y Venezuela son los países que más importancia le dan al control de las elecciones en tanto son un nuevo Poder, que cambió la tradicional estructura republicana de tres Poderes. En Estados Unidos en cambio, tiene una Agencia independiente que es la que lleva a cabo sus elecciones, y no tienen un control tan estricto.

La India es un país que está muy alejado a México en muchos sentidos, sin embargo, es notable que su organismo electoral es muy similar al Instituto Federal Electoral, diferenciándose en la manera en la que se eligen a los miembros de su Comisión, pues en México son elegidos por la Cámara de Diputados, mientras que en la India son propuestos por el Presidente.

Con todas las definiciones de autonomía constitucional, es importante revisar el proceso político que llevó a que el órgano electoral se construyera tal como se le conoce en

la actualidad. Dicho proceso fue largo y a veces accidentado, pero logró independizar la administración de las elecciones del gobierno.

Capítulo 2. Acuerdos y Reformas que originaron la creación del Instituto Federal Electoral. Creación Constitucional e Institucional.

2.1 Antecedentes

2.2 Reformas electorales de la década de los años noventa.

2.2 Reformas electorales del Siglo XXI.

2.1 Antecedentes

*“La evolución electoral de nuestro país nos revela una historia en la que la independencia del órgano electoral era un buen deseo que, en los hechos, chocaba con una autoridad totalmente parcial y controlada por los intereses del partido hegemónico en el poder”.*⁵⁴

El Instituto Federal Electoral fue producto de la Historia nacional. El sistema electoral mexicano del siglo XX tuvo tres periodos muy marcados; de 1911 a 1946, las leyes electorales no recaían sobre una autoridad electoral; de 1946 a 1977 se hicieron reformas electorales en una autoridad central sin carácter permanente; de 1977 a 1986 donde se hizo un esfuerzo de democratización, pero con el que se dio marcha atrás con la reforma de 1986. De 1990 a la fecha existe una autoridad electoral permanente y cuya existencia última es la ciudadanización y autonomía para la legitimidad de las elecciones.

Hasta antes de la Ley Electoral de 1946 la organización de las elecciones estaba a cargo directamente de los gobernadores y presidentes municipales. Durante la época de partido hegemónico -que abarca las primeras dos etapas antes mencionadas-, las reformas electorales se legislaban sobre la base de un sistema político presidencialista, centralizado y de un solo partido, sin la intención de darle un lugar a la oposición en el poder. Ley Electoral de 1946 se aprobó, debido a las controvertidas y violentas elecciones, en las cuales los principales contendientes fueron Juan Andréu Almazán y Manuel Ávila Camacho en 1939.

En esta ley se publicó el reglamento a los partidos políticos, pues se conceptualizaron a los partidos políticos en México, así como sus causas de cancelación y las figuras de coalición. Todo estaría bajo la vigilancia de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), con la atribución de convocar a los partidos políticos y

⁵⁴ ASTUDILLO, César y CORDOVA Vianello, Lorenzo (coords.). *“Autonomía Constitucional y Función Electoral en las Entidades Federativas”* en *“Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional”*.III, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. UNAM. México 2010, p.29

proponer al personal de las comisiones locales electorales e instalar el Consejo del padrón electoral. Este último tendría a su cargo la división territorial y al padrón electoral. Tres años después, se reformaron 98 artículos y se estableció que dicha Comisión se renovarían cada tres años.

En la reforma del 4 de diciembre de 1951 a la Ley Electoral se cambió el nombre de la CFVE a Comisión Federal Electoral, que seguía bajo el control del gobierno y del Poder Ejecutivo. Se estableció en la misma ley que la organización de las elecciones federales era una función a cargo de los Poderes Federales. Esta Comisión Federal Electoral se conformaba por el Secretario de Gobernación, una representación proporcional de los partidos políticos, un miembro de la Cámara de Diputados, un miembro de la Cámara de Senadores y un notario. Tenía atribuciones para otorgar el registro de los partidos y llevar a cabo la organización y vigilancia de las elecciones. Dependiente de la Comisión estaría el Registro Nacional de Electores⁵⁵.

Desde este año y hasta 1976, la presencia de los partidos de oposición siempre fue marginal. Aunque varió la cantidad de estos partidos, los cuales se creaban bajo la vigilancia de las Comisiones Electorales, pero la misma legislación y condiciones hacían difícil que permanecieran. Todo el sistema estaba enfocado en reforzar al partido único en todos los órdenes de gobierno.

Asimismo, el avance y modernización de la economía y sociedad del país hizo que se fortaleciera una clase media, que también estaba mejor informada. Lentamente se fue reforzando el “reclamo democrático”⁵⁶, que pedía espacios para la nueva representación política. Para ello, se tenían que concentrar en las reformas al sistema electoral, pues era la manera de atacar el problema desde las elecciones, cambiando las normas de organización, de competencia y finalmente de representación.

En las elecciones de 1976 solamente se presentó un candidato a la Presidencia, José López Portillo, y aunque el triunfo era evidente, también fue una llamada de atención para el sistema el abstencionismo del 45%. El gobierno se vio en la necesidad de reformarse, de

⁵⁵ TAMAYO Herrera, Yadhira Yvette. *Doscientos Años del Derecho Electoral en México*. Cámara de Diputados LXI Legislatura. Talleres Gráficos. México

⁵⁶ citado de CORDERA, R. TREJO Delarbre, y J.E. Vega (coords.) 1988. *México: El reclamo democrático*. México Siglo XXI. En PESCHARD, Jacqueline. *De la Conducción Gubernamental al control Parlamentario* en LOAEZA, Soledad y PRUD’HOMME, Jean-François (coords.), *Los grandes problemas de México: Instituciones y Procesos Políticos*. Colegio de México. México 2010.

darle un sustento y una legitimación al régimen democrático. El secretario de Gobernación en turno era Jesús Reyes Heróles, y fue el principal promotor de dicha reforma. En abril de 1977 anunció el proyecto en Chilpancingo, Guerrero; donde se reconocía la desigualdad en la participación política, y cómo se les daría su cauce a los grupos sin representación a través de la reforma electoral, para que pudieran formar partidos políticos. Así, el 6 de diciembre de 1977 se envió la iniciativa de reformas constitucionales que dieron origen a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales por parte del Presidente a la Cámara de Diputados.

La Comisión Federal Electoral obtuvo atribuciones que anteriormente eran propias de la Secretaría de Gobernación, como otorgar el registro a los partidos, fusión y prerrogativas de los partidos políticos y asociaciones políticas. La estructura y figuras dentro de la Comisión permanecen igual, sin embargo, al integrar las figuras de registro condicionado y definitivo a la ley, se negó el derecho a voto a los representantes de partidos con registro condicionado. Todos los demás representantes de partido gobernante, al contar con registro definitivo tenían derecho a voto en las sesiones, disminuyendo así la participación de la oposición. Toda resolución sería por mayoría de votos, con la capacidad de veto de calidad al Secretario de Gobernación, cuyo resultado era irrevocable.

La oposición entró lentamente a la competencia electoral. Aunque la hegemonía priísta seguía siendo fuerte, fue a nivel municipal donde vieron sus primeras derrotas. Pues en 1983, los panistas lograron ganar once presidencias municipales en Chihuahua, que incluían dos de sus ciudades más importantes como la capital y Ciudad Juárez; también ganó once diputaciones locales. En Guanajuato y la ciudad de Durango también ganaron las presidencias municipales, y para 1987, las ciudades capitales de Hermosillo y San Luis Potosí ya estaban a manos de partidos de oposición.

En 1986 se hizo otra reforma al Código Federal Electoral, que se publicó el 12 de febrero de 1987 en el Diario Oficial. Esta reforma se dice que fue de carácter reactivo, pues se buscó limitar toda la liberación política que se logró con la reforma de 1977. Para

aprobarla no se tuvo oposición ni limitante alguna, pues el partido hegemónico tenía tres cuartas partes de la Cámara de Diputados, y la totalidad de la Cámara de Senadores⁵⁷.

Las reformas constitucionales dieron origen a la creación del Código Federal Electoral. Se estableció que el gobierno federal tiene la función de la organización del proceso electoral, y que los ciudadanos y partidos políticos participan en dicha función al integrar los organismos y autoridades electorales. Las reformas que se hicieron al sistema electoral representaron un retroceso para la democracia, pues, aunque se le otorgó el derecho a voto a todos los miembros de la Comisión Federal Electoral, los representantes de partidos políticos tendrían presencia en la CFE de manera proporcional a sus resultados en las últimas elecciones.

Quedando de esta manera, 16 representantes del PRI, que incluían a los representantes del Poder Legislativo y el Secretario de Gobernación; los 12 restantes eran de partidos de oposición. En esta reforma se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral para resolver las controversias electorales que se presentaran, sin embargo, la calificación de las elecciones seguía siendo atribución de Congreso de la Unión. Esta composición representaba una presencia abrumadora de los representantes PRI-Gobierno en el seno de la CFE.

A su interior, el partido único perdía coerción. La falta de mecanismos democráticos para elegir al siguiente candidato a la Presidencia, hizo que se formara un grupo de disidencia política. Al juntarse con varios partidos de oposición socialistas y comunistas, entre otros, formaron el Frente Democrático Nacional que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la Presidencia, contra Carlos Salinas de Gortari para las elecciones de 1988.

Las elecciones quedaron marcadas y cuestionadas por la caída del sistema de cómputo de votos y la composición de la CFE que no permitía la participación de la oposición, que hizo que el sexenio de Salinas empezara con un manto de ilegitimidad.

Y Aunque la oposición no venció, sí tuvo bastantes logros que le dieron fuerza y capacidad de negociación, sobre todo por su proporción dentro del Congreso, pues el Revolucionario Institucional ya no tenía la mayoría calificada para pasar reformas

⁵⁷ PESCHARD, Jacqueline. *De la Conducción Gubernamental al control Parlamentario* en LOAEZA, Soledad y PRUD'HOMME, Jean-François (coords.), *Los grandes problemas de México: Instituciones y Procesos Políticos*. Colegio de México. México 2010.

unilateralmente. El PRI perdió 38 curules en la Cámara de Diputados, pues de tener 289 curules en la LIII Legislatura de 1985 a 1988, pasó a 261 curules para la legislatura de 1988-1991, el PAN obtuvo 101 curules, y los 50 restantes los obtuvieron el Partido Popular Socialista, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Demócrata Mexicano y el Partido Socialista Unificado de México. En la Cámara de Senadores, la oposición de izquierda ganó 4 curules.

Acción Nacional perdió su lugar único como partido de oposición, prefirió negociar con el PRI una reforma electoral y el triunfo de la gubernatura de Baja California, antes que hacer una coalición opositora con el FDN. Esta capacidad de negociación del PAN fue una manera de capitalizar el golpe que le asestó Cárdenas y su grupo. En enero de 1989 empezaron las negociaciones entre el PRI y el PAN, y aprobaron la reforma constitucional que creó el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales. Dicha reforma no fue votada por el PRD ni por 26 Diputados del PAN.

Incluso, durante el gobierno de Salinas se tuvieron que hacer tres reformas electorales que venían de modificaciones a la Constitución. En los siguientes años se pueden destacar tres etapas del IFE, la de creación, ciudadanización y profesionalización que se fueron dando en los distintos procesos de negociación donde un partido quería mantener su posición de ventaja y los demás de mermarla.

2.2 Reformas electorales de la década de los años noventa.

Durante la década de los años noventa se estableció y consolidó la función electoral como función de Estado, y se dispuso así en las consecuentes reformas al artículo 41 de la Constitución. Para poder legitimar las elecciones necesitaron normalizarse y hacer procedimientos, lo que implica especialización y profesionalización. La función electoral ya no podía improvisarse o delegarse a órganos distintos de la administración pública que se junten con el sólo fin de llevar a cabo las elecciones, sino que tenía que existir una estructura permanente cuyo fin fuera específicamente la organización de las elecciones imparciales para evitar el cuestionamiento de las elecciones, y más adelante, la institucionalización de la organización electoral y del órgano mismo. Dicha autonomía se debe realizar bajo principios rectores que también se incluyeron en la Constitución, además

de un órgano jurisdiccional específicamente para los actos de autoridad administrativa electoral y medios de impugnación específicos

2.2.1 Reformas electorales de 1989-1990

En los decretos de reformas de 1989, se planteó la creación de un organismo público con organización descentralizada, personalidad jurídica, patrimonio propio, y lo que es el objeto de estudio de esta tesis, la más amplia autonomía de gestión. En consecuencia, las reformas constitucionales de 1990 originaron la creación del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) el 15 de agosto del mismo año y la creación del Instituto Federal Electoral que organizaría periódicamente los comicios electorales y suplantaría a la CFE. Sin embargo, ésta de alguna manera permaneció en la figura del Consejo General, como el órgano tomador de decisiones.

En los decretos de Reformas de 1989 que dieron origen al COFIPE, se publicó que la intención era que las decisiones de los organismos electorales fueran objetivas, y que no se impusieran decisiones de manera unilateral por ningún partido.

El texto vigente ha sido cuestionado por establecer que es el gobierno federal el responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales ya que en sentido estricto, éste puede interpretarse de manera que sólo sea el Ejecutivo Federal el que lo realice. Es por ello, que el texto de la iniciativa se define a la función electoral como una función estatal y se atribuye a su ejercicio a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, por ser éstos los que están sujetos a una renovación permanente y periódica de conformidad con la expresión de la voluntad ciudadana en las elecciones.⁵⁸

Por primera vez, los ciudadanos tendrían funciones importantes y se desarrolló el Servicio Profesional Electoral. Sin embargo, el Secretario de Gobernación permaneció como el presidente del recién creado órgano y había representantes del Poder Legislativo.

Se anunció en el Diario Oficial que

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión” y se da el primer viso de autonomía ya que “Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el

⁵⁸ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán (Comp.) *Decretos de Reformas de 1989 que dieron origen al COFIPE en Memoria Histórica de la Transición Democrática en México 1977-2007* Tomo I. Cámara de Diputados. Cámara de Senadores. FCPYS, UNAM. Porrúa. México, 2012, p. 631.

*ejercicio de esta función estatal. El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones*⁵⁹.

Más adelante se publicó que tendría órganos de dirección, ejecutivos, técnicos, de vigilancia y éstos últimos se integrarán por representantes de partidos políticos nacionales, y sus sesiones serían públicas. Después se continúa el texto con que *el órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y por representantes nombrados por los partidos políticos*⁶⁰.

El IFE en opinión de José Woldenberg, fue la primera institución “sin sello de origen” partidista, aún cuando los representantes estatales y de partidos tenían una predisposición. Se creó la figura de Consejeros Magistrados. Ellos serían un “fiel de la balanza” entre el gobierno y los partidos.

También se incluyó la creación de un *tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema delimitará a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad*⁶¹.

El IFE se creó y se le dio un carácter permanente, es decir, al dejar de ser una comisión electoral, ya no se configuraría por diversos elementos de la estructura de la administración pública y el Poder Legislativo que sólo se juntaban para organizar las elecciones. Se construyó por vez primera una autoridad máxima electoral que además sería una entidad independiente de cualquiera de los Poderes de la Nación. Por otra parte, su parte operativa, el nombramiento del Consejo General y quien lo presida siguieron dependientes del Ejecutivo y el Legislativo, y ulteriormente por el partido en el poder. Pues el nombramiento de sus Consejeros la haría la Cámara de Diputados mediante dos terceras partes de la votación de los presentes en el Pleno.

Se innovó a través del servicio profesional, pues se le da un sentido a esta autonomía aparte de la imparcialidad, que es la especialización técnica aislada de las

⁵⁹ Diario Oficial. Reformas al Artículo 41. Viernes 6 de abril de 1990. Recuperado de http://www.Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf el 18 de junio de 2013.

⁶⁰ *Ibídem*.

⁶¹ *Ibídem*

injerencias políticas. También se desapareció la figura de “candidatura común” que fue lo que había permitido a Cuauhtémoc Cárdenas postularse en una coalición de cuatro partidos.

La desconfianza persistió aún para los comicios electorales de 1991, pues aunque algunas opiniones señalaban que fueron exitosos. No obstante, fueron las elecciones a nivel federal las que transcurrieron en tranquilidad, porque a nivel estatal hubo otras voces que demandaban fraudes electorales. La oposición demandó que se les reconocieran las gubernaturas de San Luís Potosí y de Guanajuato, al grado de hacer movilizaciones y marchas. El Ejecutivo Federal tuvo que entrar en negociaciones, y vio mermada su capacidad para imponerse. Buena parte de la protesta radicaba en el hecho de que el gobierno le transfería recursos al PRI, lo cual hacía las contiendas electorales bastante desiguales.

En 1992, Salinas de Gortari tuvo que proponer otra reforma electoral, porque si las elecciones federales se realizaban con la misma legislación, serían menos legítimas y también se volverían a impugnar.

Pero lo que lo obligó ante la opinión pública, fue su reunión con grupos de empresarios que se comprometían a donar recursos para la campaña presidencial de 1994. El asunto llegó a los periódicos, y dio pie a que el debate se centrara en el hecho de que no estaban reguladas las aportaciones de privados o del sector público, además de que no había sanciones al respecto. Fueron los partidos de oposición PAN y PRD, y no el Instituto Federal Electoral que demandaron otro proceso de democratización.

2.2.2 Reformas electorales de 1993.

El 21 de diciembre de 1992, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el acuerdo para crear una Comisión Plural, que se integraría por legisladores de todas las fracciones parlamentarias. La reforma constitucional se aprobó el 2 de septiembre de 1993, y la de la legislación secundaria en el COFIPE se aprobó el 24 de septiembre de este mismo año. El PRD no votó a favor de esta reforma.

En ella se modificó el artículo 41º para añadirle un párrafo sexto sobre las atribuciones del recién creado Tribunal Federal Electoral⁶², que sería un órgano autónomo y

⁶² Diario Oficial. Reformas al Artículo 41. Viernes 3 de septiembre de 1993. Recuperado de http://www.Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_128_03sep93_ima.pdf el 18 de junio de 2013.

la máxima autoridad jurisdiccional electoral. Su competencia radicaría en que resolvería de manera definitiva e inatacable las impugnaciones en materia electoral federal.

La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad”⁶³

Se eliminó la “Cláusula de Gobernabilidad” que garantizaba la mayoría absoluta del partido con la mayor cantidad de triunfos en los distritos uninominales⁶⁴. La cámara de Diputados se erigiría en colegio electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, siendo su resolución definitiva e inatacable.⁶⁵ Con la reforma al artículo 60 constitucional se abrió el Senado a la representación de las minorías.

La ley facultó a los órganos internos del IFE a que dieran la declaración de validez y las constancias para la elección de Diputados, lo cual le quitaba la facultad de calificación del Congreso a la Cámara de Diputados. En caso de impugnaciones, o revisión de los fallos recaídos a los recursos de inconformidad, éstas tendrían que remitirse a la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral. Es decir, la Cámara de Diputados podría seguir calificando la elección del Ejecutivo Federal, pero ya no podría “autocalificarse”.

También podrían establecer topes de campaña. Sin embargo, se tenían todavía insuficiencias en la gestión autónoma en tanto, financiamiento a partidos, vigilancia y organización de los procesos electorales. Esta Reforma se hizo para ser la legislación del proceso electoral de 1994, y cuyas elecciones se llevarían a cabo el 21 de agosto de 1994, y sin embargo, nunca se pudo aplicar para los comicios.

2.2.3 Reforma electoral de 1994.

El 1 de enero de 1994 se levantó en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, poco después de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, el panorama político cambió con la rebelión armada en Chiapas que exigía reivindicaciones sociales. La situación parecía dar para atrás con los avances electorales, y el gobierno tuvo

⁶³ Diario Oficial. Reformas al Artículo 41. Viernes 3 de septiembre de 1993. Disponible en http://www.Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_128_03sep93_ima.pdf.

⁶⁴ *Exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral*. 1996. México DF 26 de julio de 1996, Iniciativa del Ejecutivo.

⁶⁵ *Reformas Constitucionales en Materia electoral, 1993*. Diario de los debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, número 91, Legislatura LV, Año II, 2 de septiembre de 1993.

que resolver la situación de conflicto, además de no abandonar su relación con los partidos políticos, sobre todo por el proceso electoral de ese año.

El 27 de enero del mismo año, se firmó el “Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia”, que fue resultado de las pláticas del gobierno con los distintos partidos. Al final, ocho de los nueve candidatos a la presidencia firmaron el pacto, incluidos los presidentes de los partidos y el Secretario de Gobernación. Todos se comprometieron en el Acuerdo a dialogar, y llegar a consensos como la única manera de llevar las elecciones federales de ese año en forma pacífica.

En esta misma línea de acuerdos, la Secretaría de Gobernación convocó a los partidos y al Consejo General del IFE, a la llamada “Mesa de Barcelona”, a principios de febrero. En las dos etapas de discusiones de esta mesa, se propusieron todos los temas, que después fueron concretados en reformas constitucionales. Entre los temas de la agenda de negociación se encontraban la idoneidad de los funcionarios del IFE en todos sus niveles, el padrón electoral y la credencial con fotografía, el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, y la acción del gobierno federal para garantizar las condiciones de equidad en los comicios. El 8 de marzo convinieron una segunda agenda, que abarcaba los puntos de la estructura del CG, la equidad en el acceso de los partidos a medios de comunicación, nombrar por consenso al director general del IFE, entre otros puntos. De estos acuerdos de la Mesa de Barcelona no se hicieron actas, ni se publicaron los documentos de acuerdo.

La muerte del candidato a la presidencia del PRI, Luís Donaldo Colosio en marzo de 1994, liberó una turbulencia política que resintió la sociedad. Los actores políticos tuvieron que hacer consensos de emergencia y durante el proceso electoral, para poder llevar a cabo la jornada electoral de ese año en las fechas establecidas. El gobierno estuvo en una posición delicada, pues el PRI se quedó sin candidato, y las leyes no le permitían poner a otro tan fácilmente. El partido no tuvo de otra más que ceder a las demandas de la oposición.

En esta reforma se estableció que 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 en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos*

*nacionales y de los ciudadanos...*⁶⁶ y se anuncian los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Es decir, el Instituto Federal Electoral sería un organismo del Estado, mas no del gobierno, pues sería independiente en sus funciones bajo el marco legal y de la Constitución.

En el Diario de los Debates de Marzo de 1994 se anunció que se fortalecería

*La participación de ciudadanos provenientes de diversas profesiones y experiencias, por lo cual se suprime el requisito de ser abogado, proponiéndose el cambio de denominación de Consejero magistrado por la de Consejero ciudadano*⁶⁷.

Es por este término, que se dice que se inició la etapa de ciudadanización del IFE.

Se decretó que quedaría en seis los Consejeros Ciudadanos, y para ocupar dicho cargo hubo mayor laxitud. En cambio, para ocupar el cargo de Consejero Magistrado se pedían los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte. Así, también se suprimió la facultad del Ejecutivo Federal de proponer a los candidatos a Consejeros ciudadanos, y se le relegó exclusivamente al poder Legislativo a través de las fracciones parlamentarias. Al interior del Consejo General se eliminó el voto de los representantes de los partidos⁶⁸ pero contarían con una representación más plural, pues ya no importa su porcentaje en las votaciones para su determinar su presencia en el Consejo General. También se creó la Fiscalía Especializada para los Delitos Electorales.

Para el 15 de abril, ya se habían aprobado las reformas constitucionales y de legislación secundaria. Además de las reformas, el gobierno, el Instituto y los partidos llevaron a cabo ciertas medidas que aunque no estaban obligados por ley a hacerlas, tuvieron la intención de fortalecer la confianza y transparencia en el proceso electoral. El CG aprobó hacer una segunda insaculación de sus funcionarios de casilla, admitir observadores extranjeros y llevar a cabo el programa de resultados preliminares y conteos rápidos que se publicitarían la noche de la jornada electoral. El gobierno por su parte suspendió sus campañas de comunicación social, y los candidatos a la presidencia

⁶⁶ Diario Oficial de la Federación. Martes 19 de abril de 1994. Disponible en http://www.Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_131_19abr94_ima.pdf.

⁶⁷ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LV, Año III, periodo extraordinario, Número 3, 22 de marzo de 1994.

⁶⁸ *Exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia Electoral*. 1996. Iniciativa del Ejecutivo México DF 26 de julio de 1996,.

realizaron el primer debate presidencial televisado. Muchas de estas medidas más tarde se legislaron.

El presidente electo Ernesto Zedillo admitió en su discurso de toma de posesión que la elección de 1994 se había llevado a cabo en un contexto de desigualdad en la competencia⁶⁹. Se puso en marcha la negociación para una nueva reforma electoral *definitiva* que abarcaría dos temas que en la reforma anterior no se agotaron como el financiamiento de los partidos y el acceso a medios de comunicación.

En junio de 1995 el IFE convocó a foros de debate nombrados como “Seminario del Castillo de Chapultepec” donde participaron intelectuales y políticos. Este Seminario garantizaba la aprobación de la opinión pública si las propuestas que se hicieran en los debates, coincidieran con las reformas posteriores. Sin embargo, la oposición abandonó los debates por las protestas electorales de los resultados de los comicios de gobernador en Yucatán y Tabasco, quienes argüían fraudes.

Hasta noviembre se reiniciaron las negociaciones del Seminario. La discusión se dividió en la mesa central con diez mesas de trabajo y la mesa de coyuntura en la que Hubo legisladores que también entraron a la discusión. La Mesa Central- en la cual no participó el PAN- elaboró una lista de diez compromisos y el Seminario otra lista de 60 puntos para negociarse.

Así, en abril del siguiente año se entregó la iniciativa de reforma a la Cámara de Diputados que tenía los 60 puntos de discusión.

2.2.4 Reforma electoral de 1996.

El primer asunto era reforzar la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral, que solamente los Consejeros Ciudadanos tuviesen voz y voto en el Consejo General, y la subordinación de los órganos ejecutivos y el servicio profesional a éste.

También que el Presidente del Consejo y el Director General fuesen elegidos por mayoría de votación de los Consejeros ciudadanos, y que este modelo se trasladase a los demás niveles de gobierno. Asimismo se pedía que el IFE tuviera la capacidad de elaborar su propio proyecto de presupuesto -sin posibilidad de modificación por los poderes- para su

⁶⁹ ALEJANDRE Galaz, Omar. *Capítulo 1. Historia de los órganos de Administración Electoral en México en Autonomía e Imparcialidad en el IFE: Unanimidad y División en el Consejo General 1996-2007*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencia Política. ITAM. 2008.

integración al Presupuesto Federal aprobado por el Congreso. Dichos cambios ocurrieron en dos etapas, ya que fue primero la Reforma Constitucional y luego los cambios a la legislación secundaria.

En lo que respecta a la Reforma Constitucional se decretaron más reformas al artículo 41. En su fracción primera, queda estipulado que *los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.*⁷⁰ Asimismo, se enmarcan sus fines que son promover la participación del pueblo en la vida democrática, su contribución a la integración de la representación a nivel nacional y como organizaciones de ciudadanos y su posibilidad a ejercer el poder público. También que *sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.*

En dichas reformas, en la fracción II, se enmarcan las condiciones del financiamiento público para los partidos políticos, para sostener sus actividades ordinarias y para la obtención del voto. En la fracción tercera se estipula que *“la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral”*, el párrafo se mantiene sin cambios de la reforma de 1994 a la actualidad. Lo que interesa al tema de estudio es que:

*El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho Consejeros electorales y concurrirán, con voz pero sin voto los Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo: la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal clasificado necesario para prestar el servicio profesional electoral”*⁷¹.

En cuanto al modo en que se elegirá el Consejo General se estipula lo siguiente:

El Consejero Presidente y los Consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales.... El secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes de Consejo General

⁷⁰ Diario Oficial de la Federación. Jueves 22 de agosto de 1996. Disponible en http://www.Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf.

⁷¹ *Ibíd.*

*a propuesta de su Presidente... Los Consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en algunas de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión*⁷².

Esta reforma dotó al Consejo General del IFE la facultad de formar comisiones de trabajo, como la fiscalización, prerrogativas, organización electoral, geografía electoral. Los nuevos Consejeros ciudadanos serían José Woldenberg, José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Juan Molinar, Jacqueline Peschard y Emilio Zebadúa, quienes dirigieron el proceso electoral de 1997.

Se eliminó la representación del Ejecutivo Federal en el Consejo General, que era el Secretario de Gobernación, y los únicos con voz y voto serían el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales. El Secretario Ejecutivo tendría voz y voto, y sería nombrado por el Consejo General por mayoría de las dos terceras partes. La renovación de dicho Consejo sería escalonada y en coincidencia con los procesos electorales a nivel federal.

Los poderes federales ya no ejercerían la función electoral. Porque en las negociaciones acuerdos anteriores, no era el Instituto en sí el que convocaba a los debates o pedía hacer acuerdos, sino era el gobierno a través del Secretario de Gobernación.

En el IFE, si bien convergen los poderes y los partidos, se les reconoce a los ciudadanos como parte formativa y activa de la organización. Se le quitó peso a los partidos políticos para que las decisiones del Consejo General fueran más neutrales y el arbitraje fuera responsabilidad de figuras no partidistas pero con la ratificación del Congreso de la Unión.

Los comicios electorales de 1997 fueron locales. Se eligieron 32 nuevos senadores y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El IFE puso a prueba su nueva composición y atribuciones al regular el proceso electoral que transcurrió sin obstáculos, pues se había despolitizado la certificación de las elecciones.

No se presentaron proyectos de reforma profunda a la estructura del organismo electoral hasta once años después.

⁷² *Ibíd*em

2.3 Reformas electorales del Siglo XXI.

2.3.1 Propuestas de reforma electoral del Consejo General, 2003.

Los Consejeros de IFE del año 2003 presentaron una serie de propuestas para una próxima reforma electoral. La Ley Electoral de 1996 reguló varias elecciones, y los Consejeros pudieron identificar las limitaciones e insuficiencias de dichas normas. De cara a las elecciones de 2006, los Consejeros identificaron ya con anticipación los rubros donde debieron hacerse modificaciones y que fueron de los más sensibles en la reforma de 2007.

Los tres grandes rubros fueron el costo y las condiciones de campaña, las facultades de la autoridad y la mejor organización de los procedimientos electorales.

En cuanto al costo y las condiciones de campaña, los temas que se querían modificar era una revisión de la fórmula de los partidos políticos, pues cada tres años aparecen y desaparecen organizaciones y partidos políticos sujetos de financiamiento. La revisión de la fórmula era algo que competía tal cual a los legisladores, pero el Consejo General lo propuso y pedía que se tomaran en cuenta varios criterios.

En cuanto a las campañas, se propusieron dos temas que fue la reducción de su duración, y reglamentar las precampañas al interior de los partidos para la selección de candidatos. Los Consejeros argumentaron que el reducir la duración de las campañas se ahorrarían muchos recursos públicos, además de que el hecho de que sean muy largas no aporta en sí al avance de la democracia ni a la participación. Por otra parte, las campañas internas de los partidos también deben ser sujetas a auditorías y presentar informes de gastos a las autoridades electorales.

Debido a que más de la mitad de los gastos de los partidos políticos se destinan a pagar los espacios en radio y televisión, el Consejo General propuso que se revisaran los métodos de compra de propaganda en radio y televisión. En el documento se mencionó que se pueden utilizar los tiempos oficiales, que son los tiempos de Estado, en horarios estelares que se reparten equitativamente entre los partidos políticos. Desde entonces se proponía que los particulares no pudieran comprar tiempo en radio y televisión para hacer proselitismo político, pero tampoco los partidos políticos, y si este método no era deseado, también se podían poner topes de compra de radio y televisión.

Otra de las notas para la reforma electoral propuso limitar el uso de franquicias postales a los partidos, dado que la Ley Electoral de ese momento no les establecía límite alguno, argumentando que cualquier prerrogativa que se da por parte del Estado debe estar

limitada. En esta misma tónica se siguió el reglamentar y fijar montos máximos para las aportaciones que pueden hacer los militantes a los partidos políticos, ya que una aportación generosa de un particular lo puede convertir en un militante activo.

El Consejo General propuso que la Ley Electoral, a través del Instituto verifiquen los requisitos de las organizaciones que quieran convertirse en partidos políticos. Si bien la ley pedía ciertos requisitos, la autoridad electoral debe verificar que se hayan cumplido antes de reconocerlos legalmente.

Por otra parte, es común que los partidos políticos que no alcancen la votación mínima desaparezcan. Por ello, el Instituto quiso obligarlos por ley a que rindieran cuentas acerca de los recursos y bienes que adquirieron, y que éstos pudieran regresar a la Federación. En el caso de las agrupaciones políticas nacionales, el Consejo General proponía que sus derechos y obligaciones estuvieran bajo el mandato de la ley, pues también reciben financiamiento público y deben ser transparentes.

El segundo rubro trata de las facultades de la autoridad electoral que interesa más para el tema de este capítulo. La autoridad electoral quería fortalecer algunas de sus atribuciones como su inclusión como sujeto activo de controversia institucional para que el Instituto pudiera defender de mejor manera sus atribuciones y sobre todo su autonomía.

En las notas para una reforma electoral se menciona que

Hay que recordar que el IFE ha tenido dificultades para hacer cumplir sus atribuciones en cuanto a al acceso de los partidos políticos a los tiempos de radio y televisión, o para promover campañas de participación ciudadana en elecciones sin intervención de los gobiernos, dada la actual estructura de distribución de competencias concedidas al Ejecutivo Federal, sólo por citar dos ejemplos conocidos⁷³.

Eliminar el secreto bancario, fiduciario y fiscal para efecto de la fiscalización de los partidos y agrupaciones políticas nacionales los obligaría a dar cuenta del origen de sus recursos, y permitiría que el IFE lo verifique con la información que obtendría del sistema financiero. Sin implicar que dicha información deba ser pública, ni que cualquier otra persona pueda hacerlo. Esta atribución también incluiría a las empresas que presten

⁷³ WOLDENBERG, José et al *Notas para una reforma electoral: una visión de conjunto*, en *Pactos, acuerdos y consensos durante la transición democrática*, en PÉREZ Fernández del Castillo, Germán (comp.) *Memoria de la transición democrática en México. 1977-2007*. FCPYS-UNAM. Miguel Ángel Porrúa. México 2009, p. 315

servicios a cualquier actividad que sea de los partidos políticos o las agrupaciones políticas nacionales.

Lo cual se relaciona con el otorgamiento de facultades de investigación y apremio a empresas y personas físicas en el desahogo de quejas administrativas en materia electoral, para que el Instituto pueda demandar información a personas físicas o morales que necesite para interponer quejas en materia electoral. En cuanto a la inclusión del criterio de coordinación obligatoria entre el IFE y las autoridades electorales de las entidades federativas para efectos de fiscalización; el argumento es que las autoridades federales auditan recursos federales, y las estatales a los recursos estatales, pero el IFE debe poder coordinarse con los Institutos para ser recíprocos en la información que necesiten y poder así identificar los recursos de mejor manera.

El tercer rubro trata sobre la mejor organización de los procedimientos electorales. En éste se abarcaban aspectos operativos y técnicos de la organización electoral como la definición sobre las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, la desconcentración de los procedimientos administrativos de sanción a partidos y agrupaciones políticas nacionales. Dicha desconcentración sería territorial, y se quiere que las quejas locales fueran remitidas a autoridades electorales locales, y que sólo las que llegaran a un nivel nacional fueran revisadas por el Consejo General con la revisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Entre otros temas estaba la revisión de las normas para contar los votos de las coaliciones electorales para que se pudiera saber qué votos van a qué partidos. Así como el establecimiento de una vigencia legal para la credencial de elector con fotografía para depurar el padrón electoral continuamente. También se argumentaron las conveniencias de concentrar en una sola fecha las jornadas electorales del mismo año, así como para fijar el número de casillas especiales por las condiciones de cada distrito electoral. Finalmente se plantea la posibilidad de acceder a una muestra de la documentación electoral para efectos de estudio y la revisión de los horarios y los plazos para la integración y apertura de la votación en las casillas.

2.3.2 Reforma electoral de 2004.

En junio de 2004, el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos mexicanos en el extranjero al sufragio.

En la reforma constitucional de 1996 ya se había otorgado esa facultad a los ciudadanos, cuando se derogó la fracción III del artículo 36º constitucional que no permitiría que el voto de los ciudadanos fuera emitido en otro distrito electoral que no le correspondiera. Esto para que los ciudadanos que vivieran en el extranjero pudieran también votar.

Estas reformas al COFIPE tenían que presentarse en ese año o de otra manera no se hubiera podido sufragar en el extranjero para las elecciones de 2006.

2.3.3 Reforma electoral de 2007.

Los problemas postelectorales de 2006 hicieron notar que la realidad política del país tenía que lidiar con un marco legal insuficiente. La clase política se unió para impulsarla y dar cuenta de la rectoría y poder del Estado por encima de los monopolios y los medios de comunicación que chantajeaban al mismo a favor de sus intereses.

Con respeto a la autonomía, se agrega al artículo 41 Constitucional, que

El Pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

En la fracción V se estipula que

el Consejero Presidente durará en su cargo seis años, y podrá ser reelecto una sola vez. Los Consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán reelegidos sucesivamente 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. De darse la falta absoluta del Consejero Presidente o de cualquiera de los Consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La Ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

Más adelante, se menciona que la ley establecerá qué requisitos se necesitan para la designación del Consejero Presidente, los Consejeros y los distintos puestos que forman el Consejo General.

Uno de los puntos más importantes, es que el Instituto Federal Electoral se volvió autoridad única para la administración del tiempo del Estado en medios de comunicación que estableció un nuevo modelo de comunicación político electoral que consiste en prohibir la compra de publicidad electoral, y en la regulación de los tiempos del Estado. Desde entonces los partidos políticos tienen tiempo gratuitamente en la radio y televisión para su oferta política.

Al IFE se le otorgaron nuevas atribuciones como la creación de un órgano interno que fiscalice a los partidos políticos, un control interno y ejercer las regulaciones a los medios electrónicos de comunicación.

Las capacidades sancionadoras del IFE, a la vez que es la máxima autoridad en vigilancia electoral, puede sancionar a los partidos políticos y sus líderes, candidatos y precandidatos, agrupaciones políticas, particulares, funcionarios públicos, concesionarios y permisionarios de radio y televisión. Por mandato constitucional, también puede sancionar y multar por el contenido de la publicidad si ésta denigra u ofende a cualquier actor de las elecciones.

En las elecciones de 2006, las campañas electorales se caracterizaron por agredir y descalificar a los adversarios. El IFE con sus nuevas atribuciones puede intervenir por mandato expreso de la Ley sobre estas acciones, cuando en la campaña electoral de 2006 tenían que interpretar los límites a la libertad de expresión. Los medios de comunicación pugnaron y publicitaron a la reforma electoral de 2007 como un intento de restringir la libertad de expresión.

Los canales de coordinación y comunicación entre el IFE y los Institutos estatales electorales se multiplicaron al hacer al Instituto Federal la autoridad única de administración de los tiempos oficiales en radio y televisión de los partidos políticos, pero también de los Institutos estatales.

Otros canales de comunicación que se abrieron, fueron los del IFE con los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, en tanto el Consejo General puede los obliga a cumplir con las resoluciones a los que lleguen. Formándose una relación

compleja y a ratos engorrosa, pues el IFE impuso multas a Televisa y TV Azteca por incumplimientos, y confrontaciones con la Cámara de la Industria de Radio y Televisión, que desde 1996 que fue el primer debate presidencial hasta antes de la reforma de 2007, tenía el control, organización y transmisión de los debates presidenciales, dándole un peso importante en el impulso de la democracia.

El IFE también puede trascender el secreto bancario en tanto puede fiscalizar los recursos de los partidos políticos.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y distribuye las atribuciones y competencias de la sala Superior del Tribunal Electoral y de sus salas regionales. La Constitución dicta que las salas del tribunal tienen control sobre el apego constitucional de las leyes y desaplicar y erogar las que no lo sean.

Al hacer grandes cambios constitucionales se tuvo que hacer un sinnúmero de adecuaciones a las leyes para que estuvieran apegadas a la Constitución.

Las autoridades electorales, como bien mencionan sus principios tienen poco margen para la discrecionalidad, y las normas electorales de la reforma 2007 acotan aún más esta posibilidad para poder aumentar la confianza ciudadana en sus instituciones.

A manera de resumen se ofrece el siguiente cuadro sinóptico, de las reformas electorales, su año de aprobación, y el tiempo de aprobación de las mismas. Así como los partidos que las aprobaron.

Cuadro 2.1			
Reformas electorales 1977-2007.			
Reforma Electoral	Año	Tiempo de aprobación	Partidos que aprobaron
Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.	1977	Abril 1977- diciembre 1977	PRI
Código Federal Electoral	1986	Junio 1986-febrero 1987	PRI
Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE)	1989-1990	Enero 1989-agosto 1990	PRI y 26 Diputados del PAN

Primera reforma al COFIPE	1993	Marzo 1993- septiembre 1993	Constitucional: Todos salvo el PRD. COFIPE: PRI y PAN
Segunda reforma al COFIPE	1994	Enero 1994-abril 1994	Todos
Tercera reforma al COFIPE	1996	Enero 1995- noviembre 1996	Constitucional: todos COFIPE: PRI
Quinta reforma al COFIPE	2007-2008	Septiembre 2006- diciembre 2007	Constitucional: PRI, PAN, PRD, PT, Nueva Alianza, Alternativa, COFIPE: PRI, PAN, parte del PRD, PVEM.

Fuente: PESCHARD, Jacqueline. *De la Conducción Gubernamental al control Parlamentario* en LOAEZA, Soledad y PRUD'HOMME, Jean-François (coords.), *Los grandes problemas de México: Instituciones y Procesos Políticos*. Colegio de México. México 2010, p. 358.

Se puede notar que en general las reformas tienen un tiempo de discusión bastante amplio. En casi todos los casos las reformas tomaron más de seis meses para aprobarse, a excepción del caso de la segunda reforma al COFIPE en 1994, dado que situación política del país hizo que se apresurara su discusión y aprobación. Anulando así el propósito de la reforma del año 1993, y que fue la primera reforma al COFIPE que hubiera regulado los comicios de 1994.

Dicha reforma de 1994 incluso contó con la aprobación de todas las fuerzas políticas en el Poder Legislativo. Sin embargo, dicha premura hizo que la reforma de 1996, que fuese la tercera reforma al COFIPE, tomara casi dos años de discusión, pero tuvo como resultado ser una de las reformas más significativas y sustanciales, marcando un parteaguas en el estudio de la autonomía del Instituto Federal Electoral. También fue aprobada por todos, y sin embargo hubo un quiebre en lo que respecta a la aprobación del COFIPE, pues éste sólo fue aprobado por el Revolucionario Institucional.

Desde la reforma de 1996 las negociaciones para las reformas electorales fueron largas pero se debe a la pluralidad de partidos dentro del Congreso, lo cual indica un avance democrático, consecuencia de las reformas anteriores. Esta reforma fue la más profunda que se hizo en once años porque incluyó las demandas de la oposición y el partido hegemónico tuvo que ceder.

En 2003, los Consejeros Electorales publicaron una propuesta de reforma que ya veía con claridad todas las deficiencias que tenía el COFIPE vigente de 1996 y que necesitaban atenderse. La que pudo ser una reforma preventiva que hubiera ahorrado muchos de los problemas que se presentaron en las elecciones de 2006 se dejó de lado. La cuarta reforma al COFIPE fue la de 2004 en la que se le otorgó el voto a los mexicanos en el extranjero. La quinta reforma electoral, pero también constitucional fue en 2007. Fue una respuesta a una crisis de legitimidad e institucionalidad del órgano electoral y del gobierno mismo, por los resultados tan cerrados entre los dos candidatos a la Presidencia más fuertes. Todos los partidos representados en el Congreso la respaldaron

Como se revisó a lo largo del presente capítulo, la lucha por la autonomía fue larga, y la oposición aprovechó las debilidades que fue presentando el partido hegemónico para hacerlo ceder ante sus demandas. Sin embargo, al interior del Instituto y en su labor cotidiana, existen algunos elementos que limitan dicha autonomía y que pueden deberse a influencias antidemocráticas o a fallas en la legislación secundaria que son parte de la estructura orgánica o parte de los procedimientos diarios del IFE. No se pretende agotar todos los aspectos y elementos posibles dentro del Instituto que afecten la autonomía, pues ello constituiría una labor diferente, sino solamente los elementos que son fundamentales para la toma de decisiones y su ejecución.

Capítulo 3. Limitaciones de Estructura

3.1 Justificación del IFE.

3.2 Estructura Orgánica

3.3 Consejo General

3.4 Presupuesto

3.5 Servicio Profesional Electoral

3.6 Justificación del INE.

3.1 Justificación del IFE

La historia de los órganos constitucionales autónomos se explica en gran medida por la búsqueda de las mejores condiciones estructurales y de la construcción de un servicio profesional de carrera para garantizar la imparcialidad en la toma de decisiones.

El Instituto Federal Electoral se creó con el objetivo de legitimar e institucionalizar las elecciones, por el presunto fraude en el año de 1988, en donde se *cayó el sistema*. Para poder construir esta legitimidad y legalidad se tuvieron que atender las demandas de la oposición y hacer reformas a la Constitución, leyes y reglamentos para normar la organización de las elecciones, además de dotarlas de principios básicos que tendrían que observarse en todo momento.

En este capítulo se ofrece un análisis algunos de los elementos de estructura que coartan o limitan la autonomía que tiene el IFE desde la Constitución. Se examinará la estructura Orgánica del Instituto, el Consejo General, el Presupuesto, el Servicio Profesional Electoral y la creación del nuevo Instituto Nacional Electoral.

3.2 Estructura Orgánica

El IFE en un inicio quedó integrado por un Consejo General, la Junta General Ejecutiva y Direcciones Generales. A partir de este momento la organización de las elecciones no se hicieron con estructuras burocráticas temporales, sino con un organismo especializado y permanente que se encargaría exclusivamente de la función electoral.

Dentro de esta estructura, el Consejo General quedó establecido como el órgano tomador de decisiones, y el que decidiría las directrices y políticas que habría de seguir el

Instituto. Quedó integrado por el Secretario de Gobernación (conservó el voto de calidad), un senador del PRI, un senador de PAN, un Diputado del PRI y un Diputado del PAN como representantes del Poder Legislativo, seis Consejeros magistrados, y de los representantes de los partidos políticos de manera proporcional, serían cuatro del PRI, dos del PAN, y uno del conjunto de partidos: PRD, PPS, PARM y PFCRM. Todos estos miembros tenían voz y voto.

La parte operativa y administrativa de IFE era atribución de la Junta General Ejecutiva que la conformaban el Director General, el Secretario General y los Directores ejecutivos.

A nivel local se establecieron los Consejos Locales que era integrado por cinco vocales, seis Consejeros ciudadanos y representantes de partidos en proporción a su votación que sólo funcionan durante el proceso electoral Federal. También estaba la Junta Local Ejecutiva, y la Junta Distrital Ejecutiva, las cuales eran conformadas por un vocal ejecutivo, un vocal secretario, tres vocales de las áreas de registro federal, capacitación electoral y educación cívica.

Algunas de las innovaciones más importantes de la reforma de 1993 fueron las siguientes: la Cámara de Senadores se abrió lugar a las minorías; se eliminó la cláusula de gobernabilidad que le garantizaba al partido hegemónico total independencia y el control de las decisiones en el Poder Legislativo. En materia electoral se eliminó la autocalificación a la Cámara de Diputados, de tal manera que corresponde al IFE declarar la validez de las elecciones y emitir constancias para los candidatos ganadores que integran el Poder Legislativo; se implementó y reglamentó a los observadores electorales, se eliminó el voto de calidad del Secretario de Gobernación, se les quitó el voto a las Juntas Ejecutivas Locales.

Hasta antes de la reforma la designación del Secretario General se hacía por votación de mayoría simple del Consejo General del IFE, y los Directores Ejecutivos eran nombrados por el Director. Ahora se otorgó al Consejo General la facultad de nombrar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos por mayoría calificada de los miembros del Consejo.

En cuanto a los Consejos Locales y Distritales se integrarían por un vocal ejecutivo, nueve Consejeros ciudadanos, representantes de partidos, todos con voz y voto; y un vocal

secretario que llevaría lo administrativo, y tres vocales de las áreas de organización electoral, capacitación electoral y educación cívica, y registro federal de electores sin voto.

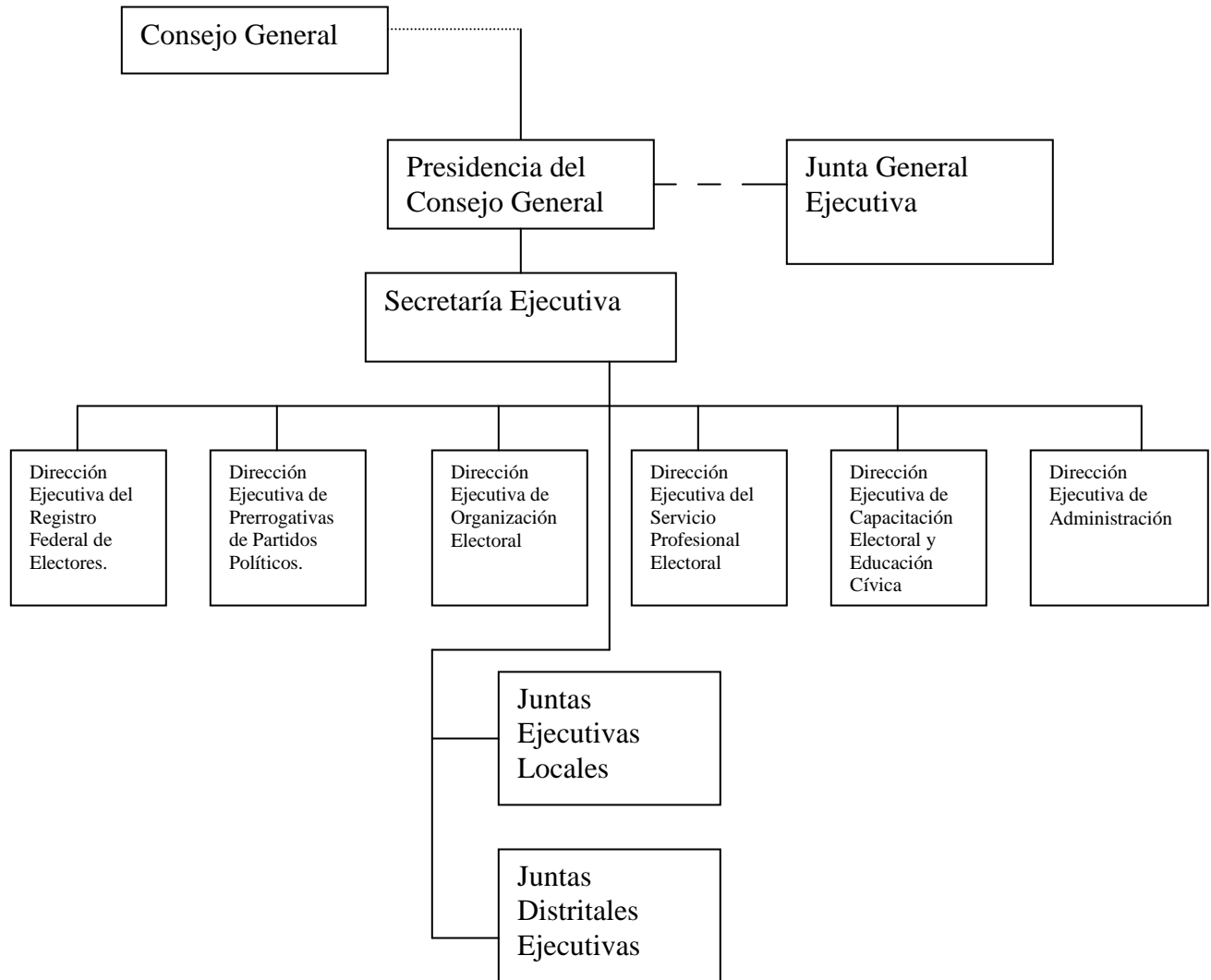
La reforma de 1993 iba a regular las elecciones de 1994, pero el panorama de la política nacional forzó a los actores políticos a hacer otra reforma, poco tiempo antes de los comicios. La negociación se centró en la imparcialidad que debía mostrar el Instituto ante cualquier coyuntura, y se hicieron cambios de manera sustancial, pues dentro del Consejo General la estructura cambió. El Secretario de Gobernación seguiría presidiendo el Consejo General, habría dos senadores, dos Diputados y seis Consejeros ciudadanos que sustituyeron a los Consejeros magistrados.

Dichos Consejeros no necesitaban ser abogados para poder desempeñar el cargo, pero sí un título profesional y conocimiento en la materia electoral. Estarían en su cargo hasta el 30 de noviembre de 1994, y los siguientes Consejeros electorales ya durarían en su cargo ocho años. Los primeros Consejeros electorales fueron Santiago Creel Miranda, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg Karakowsky y Fernando Zertuche Muñoz. Todos estos miembros tendrían voz y voto, y por otra parte, habría un representante por partido político, un director general y el Secretario General solamente con voz.

La Dirección Ejecutiva quedó integrada por el Director General, el Secretario General del IFE, seis directores ejecutivos que encabezarían las áreas del registro federal de electores; prerrogativas y partidos políticos; organización electoral; servicio profesional electoral; capacitación electoral y educación cívica y administración. Los Consejos Locales y Distritales quedaron integrados por un vocal ejecutivo, seis Consejeros ciudadanos, todos con voz y voto, así como representantes por partido y vocal secretario con voz, pero sin voto.

La estructura orgánica del IFE básica era ésta.

Figura 3.1. Organigrama básico del Instituto Federal Electoral.



Fuente: Estructura orgánica del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEA/DEA-EstructuraOrganicaIFE/DEA-organigrama-pdfs/2007/TOC_311207.pdf.

A continuación se tratarán las atribuciones actuales de los órganos del Instituto Federal Electoral, así como sus objetivos y su lugar en la jerarquía burocrática.

El Consejo General es el que dirige y decide el funcionamiento de los órganos electorales. Es el órgano concentrado en la cúspide de la jerarquía organizacional. Vigila el cumplimiento de los mandatos constitucionales. Lo integran los Consejeros electorales, el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos. El pleno se transformó para restringir la influencia de los partidos políticos. Antes de las reformas electorales de la

última década del siglo XX se integraba por representantes de poder ejecutivo y de los partidos los cuales contaban con derecho a voto.

En estos últimos años el Consejo General se ciudadanizó, pues los Consejeros ciudadanos no tenían militancia partidista clara. Actualmente la capacidad de decisión recae en ellos y no en los partidos políticos. Los representantes del poder legislativo suponen un vínculo entre órganos electorales y el Congreso, el cual permite que los problemas que enfrente la legislación electoral sean rápidamente identificadas y del conocimiento del Poder Legislativo para que se atiendan.

Presidente del Consejo General: Es el que conduce los trabajos del Pleno. Su voto es de calidad en caso de empate. Su designación varía por entidad, pero en el sistema federal es ratificado por mayoría calificada de la Cámara de Diputados. Es el representante político del Instituto. Sus atribuciones son convocar a las sesiones del Pleno, firmar los acuerdos y resoluciones del Consejo; proponer a los Consejeros electorales, secretarios de Consejos distritales y municipales; tener voto de calidad en caso de empate y coordinar todas sus funciones.

La Secretaria Ejecutiva: el Secretario Ejecutivo es el auxiliar técnico del Consejo General, coordina las áreas ejecutivas del organismo y es el puente de comunicación entre órganos desconcentrados y el Consejo. Además de ser su representante legal. Su designación es por mayoría calificada de los Consejeros electorales. Las atribuciones del Secretario Técnico es auxiliar a los Consejeros en el ejercicio de sus atribuciones, preparar el orden del día y su documentación, dar fe y validez de los actos mediante su firma conjunta al Presidente y llevar el acta. Ejecuta las resoluciones, se encarga del archivo, coordina el trabajo entre áreas, sustancia las quejas o recursos que puedan darse además de preparar los dictámenes y proyectos de resolución.

La Junta General Ejecutiva se integra por los directores ejecutivos, secretario ejecutivo y Consejero Presidente. Es un órgano que toma decisiones relativas a la administración y operación. En general ayuda al Consejo General pues aprueba los dictámenes y resuelve quejas. Sus atribuciones son proponer las políticas y directrices al Consejo General, llevar a buen término los procedimientos administrativos, verificar que se ejecuten la capacitación electoral y educación cívica. Tienen voz y opinión sobre los instructivos de capacitación electoral y evalúan el Servicio Profesional Electoral.

Las Direcciones Ejecutivas son las áreas operativas del Instituto para los comicios electorales. Éstas son el Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral, Educación Cívica y de administración. Sus titulares son propuestos por el Consejero Presidente y designado por los Consejeros Electorales.

Los órganos desconcentrados son las estructuras electorales en las Entidades Federativas y hay tres modelos de las mismas ya que hay entidades donde se instalan, Consejos en los distritos que son Consejos Distritales y en cada municipio los Consejos Municipales; otras entidades donde sólo hay Consejos en los distritos, y otras donde sólo hay Consejos en los municipios.

Los Consejos distritales organizan los comicios electorales en los distritos electorales de los estados. Su organización varía en cada estado, pero por lo general éstos sólo existen durante las elecciones y cumplen la ley, acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales, reciben y administran los recursos de todo tipo, proveen las listas nominales, registran las fórmulas de Diputados de mayoría relativa y los nombramientos de los representantes de partidos políticos.

Asimismo, efectúan el cómputo distrital de la elección de gobernador y de Diputados de mayoría relativa, así como dan validez de las elecciones y expiden las constancias. Sin embargo, el IFE realiza elecciones estatales mediante convenio, siendo los Institutos y órganos estatales que no dependen del IFE los que organizan las elecciones locales

Los Consejos municipales se integran por los Consejeros electorales municipales, representantes de los partidos políticos y un secretario. Sus atribuciones son intervenir en la preparación, el desarrollo y cómputo del proceso electoral, seleccionar los lugares en que habrán de ubicarse las casillas, capacitación a los ciudadanos encargados de casillas, registro de candidatos para la integración del ayuntamiento, cómputo final y validez de los miembros electos.

Juntas Distritales: auxilian a los Consejos distritales. Proponen el número y ubicación de las casillas, capacitan a los ciudadanos de las mesas directivas de casilla, presentan las solicitudes de observadores electorales, y resuelven recursos de su competencia.

Las juntas municipales se integran por un vocal ejecutivo, uno de organización y capacitación electoral. Capacitan a los ciudadanos de las mesas de casilla, informan mensualmente al Consejo municipal, designan el personal para la función electoral.

Las Mesas Directivas de Casilla están formados por ciudadanos designados por la autoridad electoral. Reciben la votación, el escrutinio y cómputo de los distritos electorales y municipales. Sólo se integran para la jornada electoral, instalan la casilla, y hacen el escrutinio y cómputo del sufragio. El paquete de votos se entrega al Consejo Distrital o Municipal. Se integra por un presidente, escrutador y tres suplentes. Por lo general son vecinos de una sección electoral y reciben curso de capacitación. Sus funciones son la instalación y clausura de la casilla, escrutinio y cómputo de la votación, permanecer en la casilla el día de la jornada electoral, respetar y hacer respetar el voto.

Para clarificar, las juntas estatales y las juntas municipales llevan a cabo en los estados las elecciones federales, es decir de Presidente, Diputados Federales y Senadores, mientras que los Institutos Estatales Electorales llevan a cabo las elecciones locales, es decir, de gobernador, Diputados locales, presidentes municipales. Esta organización es así pues responde al Pacto Federal, donde las entidades son autónomas al interior para organizar sus elecciones, y sin embargo pertenecen a una Federación. Esta aparente duplicidad de funciones es donde se inicia el debate sobre la creación de un Instituto Nacional Electoral, que se analizará en el siguiente capítulo.

3.3 Consejo General.

Dentro del Consejo General la estructura quedó así: El Secretario de Gobernación, dos senadores, dos Diputados, seis Consejeros magistrados; los representantes de los partidos políticos seguirían siendo de manera proporcional, cuatro del PRI y dos del PAN, y uno (sin voto) del conjunto de partidos del PRD, PPS, PARM, PFCRN, PT, PVEM y PDM.

En cuanto a los Consejos Locales y Distritales se integrarían por un vocal ejecutivo, nueve Consejeros ciudadanos, representantes de partidos, todos con voz y voto; un vocal secretario que llevaría lo administrativo, y tres vocales de las áreas de organización electoral, capacitación electoral y educación cívica, y registro federal de electores sin voto.

La reforma de 1993 iba a regular las elecciones de 1994, pero el panorama de la política nacional forzó a los actores políticos a hacer otra reforma, poco tiempo antes de los comicios. La negociación se centró en la imparcialidad que debía mostrar el Instituto ante cualquier coyuntura, y se hicieron cambios de manera sustancial, pues dentro del Consejo General la estructura cambió. El Secretario de Gobernación seguiría presidiendo el Consejo General, habría dos senadores, dos Diputados y seis Consejeros ciudadanos que sustituyeron a los Consejeros magistrados.

Dichos Consejeros no necesitaban ser abogados para poder desempeñar el cargo, pero sí un título profesional y conocimiento en la materia electoral. Estarían en su cargo hasta el 30 de noviembre de 1994, y los siguientes Consejeros electorales ya durarían en su cargo ocho años. Los primeros Consejeros electorales fueron Santiago Creel, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas, José Woldenberg y Fernando Zertuche. Todos estos miembros tendrían voz y voto, y por otra parte, habría un representante por partido político, un director general y el Secretario General solamente con voz.

La Dirección Ejecutiva quedó integrada por el Director General, el Secretario General del IFE, seis directores ejecutivos que encabezarían las áreas del registro federal de electores; prerrogativas y partidos políticos; organización electoral; servicio profesional electoral; capacitación electoral y educación cívica y administración. Los Consejos Locales y Distritales quedaron integrados por un vocal ejecutivo, seis Consejeros ciudadanos, todos con voz y voto, así como representantes por partido y vocal secretario con voz, pero sin voto.

La Reforma de 1996 significó un reconocimiento del sistema a la falta de equidad en la competencia electoral. Esta reforma fue un esfuerzo de negociación de los actores políticos. Se restringió la influencia de los partidos políticos en las decisiones del Consejo General, y se estableció que las decisiones serían tomadas exclusivamente por los Consejeros Ciudadanos, los cuales tenían el aval de los grupos parlamentarios de las Cámaras. El Consejo General quedó de la siguiente manera: se creó la figura de Consejero Presidente con voz y voto, ocho Consejeros Electorales con voz y voto, un Secretario Ejecutivo con voz, representantes del Poder Legislativo del PRI, PAN, PRD y PT con voz, y representación paritaria del PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, PPS, PDM y PC, con voz.

Los Consejeros ciudadanos durarían en su cargo ocho años y no podrían tener otra labor profesional remunerada, haciendo que su total esfuerzo se dedicara al Instituto. Al interior del IFE quedaron los órganos del Consejo General, Junta General Ejecutiva – integrada por el Consejero Presidente, el Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos de Organización Electoral, Prerrogativas y Partidos Políticos, Registro Federal de Electores, Capacitación Electoral y Educación Cívica, el Servicio Profesional Electoral y la Administración- y la Secretaría Ejecutiva, con la supresión de la Dirección General.

Los Consejos Locales y Distritales se integrarían en cada proceso electoral por el Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales con voz y voto, representación paritaria de los partidos políticos nacionales, vocal secretario y tres vocales ejecutivos de distintas áreas con voz. Las Juntas Locales Ejecutivas y Distritales Ejecutivas se integrarían por un Vocal Ejecutivo, Vocal Secretario, Vocales de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Organización Electoral, y del Registro Federal de Electores.

La reforma de 2007 se le otorgaron nuevas atribuciones al IFE, tales como la creación de un órgano interno para fiscalizar a los partidos políticos, un órgano de control interno y facultades para regular a los medios electrónicos de comunicación. Se abrieron nuevos puentes de comunicación entre el IFE y los concesionarios y permisionarios de la radio y televisión, así como con la Cámara de Industria de Radio y Televisión; además, tiene capacidad de pasar por encima del secreto bancario y fiscalizar a los partidos políticos.

El artículo 110 del COFIPE señala actualmente que *El Consejo General se integra por un Consejero presidente, ocho Consejeros electorales, Consejeros de Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo*⁷⁴. El Consejero Presidente es designado mediante mayoría calificada de la Cámara de Diputados, al igual que los Consejeros Electorales. El Consejero Presidente durará en su cargo seis años con posibilidad de reelección, mientras que los Consejeros ciudadanos durarán nueve, con renovación escalonada y sin reelección. Los Consejeros del Poder Legislativo son uno por grupo parlamentario, y no cuentan con voto, al igual que los representantes de los partidos políticos, que solamente es uno por partido.

⁷⁴ COFIPE. Instituto Federal Electoral. México 2010.

3.3.1 Mecanismos de nombramiento de los Consejeros Electorales.

Los Consejeros son designados por la mayoría calificada de dos terceras partes de los legisladores presentes en el pleno de la Cámara de Diputados. Los candidatos a Consejeros serán propuestos por los grupos parlamentarios, *previa realización de una amplia consulta a la sociedad*⁷⁵.

Para alentar la imparcialidad, se les da certeza de su cargo, por lo cual es inamovible por nueve años. También este periodo garantiza que sea más largo del de las autoridades políticas electas, desalentando las posibles lealtades partidistas. Los Consejeros sólo pueden ser removidos por juicio político de acuerdo con el artículo 110 de la Constitución.

El artículo 41 constitucional prevé un régimen de incompatibilidades⁷⁶ considerado por el cual se les prohíbe tener *otro empleo, cargo o comisión* remunerado, dejando que puedan desempeñarse en labores docentes, científicas, culturales, investigación y beneficencia siempre que no sean remuneradas.

La certeza también se da en lo económico, pues la remuneración en su cargo de Consejeros es la misma que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durante todo su tiempo en el cargo no se les podrá disminuir su remuneración.

3.3.2 La votación en el Consejo General.

En la tabla 3.1 se pueden observar los cambios que han tenido los miembros que han sido parte del Consejo General a través de los años. Desde antes de 1946 hasta la composición actual. Desde 1917 y hasta 1946, las elecciones eran reguladas por la Ley Electoral. A partir de la reforma de 1946 y hasta 1974, se mantuvo la Ley Electoral Federal con sus respectivas reformas. Durante todo este tiempo la toma de decisiones de las elecciones recaía sobre seis personas, y el Secretario de Gobernación siempre se mantuvo como el presidente de las Comisiones Electorales.

⁷⁵ Art. 110. COFIPE.

⁷⁶ Las incompatibilidades son las normas que condicionan el desempeño un cargo que se adquirió de manera legal. Pueden excluir el desempeño de otra actividad de manera simultánea a la del cargo electivo o de nombramiento en LEININGER, Julia. *XLIII. Incompatibilidades* en NOHLEN, Dieter (comp.) “Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina”. FCE. México 2007. 2ª ed, p. 1141

Tabla 3.1
Miembros del Consejo General a través de las reformas electorales.

Año	Ley	Órgano	Miembros	Con voz y voto	Con voz sin voto	Votos PRI-gobierno	Votos oposición/imparcial⁷⁷	Total de miembros	Observaciones
Antes de 1946	Ley Electoral de 1918	Consejo de Listas Electorales	9 miembros	Todos		9	0		Eran propuestos por los ayuntamientos- No había autoridad electoral central.
1946	Ley Electoral Federal	Comisión Federal de Vigilancia Electoral	Secretario de Gobernación (presidente) Otro miembro del gabinete Un Diputado Un senador Dos comisionados de partidos.	todos		5	1	6	
1951	Ley Electoral Federal	Comisión Federal Electoral	Secretario de Gobernación Un Diputado Un senador Tres comisionados de partidos	todos		5	1	6	
1963	Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal de	Comisión Federal Electoral	Secretario de Gobernación Un Diputado Un senador Tres	todos		5	1	6	Se estableció la figura de Diputados de partido.

⁷⁷ A partir de la reforma de 1994.

Tabla 3.1
Miembros del Consejo General a través de las reformas electorales.

Año	Ley	Órgano	Miembros	Con voz y voto	Con voz sin voto	Votos PRI-gobierno	Votos oposición/imparcial⁷⁷	Total de miembros	Observaciones
	1951		comisionados de partidos						
1977	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.	Comisión Federal Electoral	Secretario de Gobernación Representación paritaria de partidos Un Diputado Un senador Un notario	Secretario de Gobernación, Diputado, senador y notario	Representación paritaria de partidos.	4	Dependía del número de partidos con registro		
1987	Código Federal Electoral	Comisión Federal Electoral	Secretario de Gobernación. Diputado. Senador Notario Representación proporcional de los partidos	Todos		19	15	24	
1990	Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE)	Instituto Federal Electoral (IFE)	Secretario de gobernación 2 Diputados 2 senadores 6 Consejeros magistrados representantes de partidos	Todos		13	5	18	Creación del Instituto Federal Electoral con sus órganos: Consejo General, Junta General Ejecutiva y Dirección General
1993	Primera reforma al COFIPE	IFE	Secretario de gobernación 2 Diputados 2 senadores	Secretario de gobernación 2 Diputados 2 senadores	Representantes de partido	13	5	18	

Tabla 3.1
Miembros del Consejo General a través de las reformas electorales.

Año	Ley	Órgano	Miembros	Con voz y voto	Con voz sin voto	Votos PRI-gobierno	Votos oposición/imparcial⁷⁷	Total de miembros	Observaciones
			6 Consejeros magistrados representantes de partido	6 Consejeros magistrados					
1994	Segunda reforma al COFIPE	IFE	Secretario de Gobernación 2 Diputados 2 senadores 6 Consejeros ciudadanos representación paritaria de partidos director general secretario general	Gobernación 2 Diputados 2 senadores 6 Consejeros ciudadanos	Representación Paritaria de Partidos, Director General, Secretario General	6	14	20	Se estableció la figura de Consejero Ciudadano.
1996	Tercera reforma al COFIPE	IFE	Consejero presidente, 8 Consejeros Ciudadanos, Secretario Ejecutivo, Representantes del Poder Legislativo por partido, Representación de Partidos	Consejero presidente, 8 Consejeros Ciudadanos	Secretario Ejecutivo, Representantes del poder legislativo por partido, representación de partidos			22	Se removió al Secretario de Gobernación de la Presidencia del IFE

Tabla 3.1
Miembros del Consejo General a través de las reformas electorales.

Año	Ley	Órgano	Miembros	Con voz y voto	Con voz sin voto	Votos PRI-gobierno	Votos oposición/imparcial⁷⁷	Total de miembros	Observaciones
2007	Quinta reforma al COFIPE	IFE	Consejero Presidente, 8 Consejeros Electorales Representantes del Poder Legislativo, Representantes de Partidos Políticos, Secretario Ejecutivo.	Consejero Presidente 8 Consejeros electorales	Representantes del poder legislativo representantes de partidos políticos Secretario Ejecutivo			24	Se cambió el modelo de comunicación entre política y medios.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo argumentado en el presente apartado.

El año de 1977, -como ya se mencionó anteriormente- se dio el primer paso que liberó la transición democrática, y resultó en la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales. Sin embargo, el órgano de la Comisión Federal Electoral se mantiene, con alrededor 6 miembros, lo cual depende del número de partidos con registro ya que había una representación paritaria de partidos.

En 1987 se creó el Código Federal Electoral, y sin embargo la Comisión Federal Electoral no cambió su nombre. En este año, el órgano llegó a tener hasta 34 integrantes. Sólo hasta 1990 con la creación del Código Federal de Instituciones y Procesos Electoral se inició otra etapa muy diferenciada de los años anteriores del Instituto Federal Electoral, que es un organismo constitucional autónomo y ha tenido cinco reformas. Además de ser una estructura con varios órganos internos, y uno que es el Consejo General que se enfoca en la toma de decisiones y cuyos miembros han variado de 18 hasta 24.

Cabe discutir otro asunto dentro de los cambios que ha tenido el órgano electoral, y son los votos a su interior que ha tenido el PRI-gobierno. Esto se entiende así, dado que el Revolucionario Institucional fue el partido en el poder desde 1946 hasta el 2000. Estrictamente esto es así, ya que su creación fue en 1946, sin embargo sus dos antecesores directos que son el Partido de la Revolución Mexicana y el Partido Nacional Revolucionario estuvieron en el poder desde 1928.

La mayoría de votos del partido hegemónico no permitía en absoluto que la oposición tomara parte en las decisiones. Las elecciones, que se suponen son una característica necesaria e imprescindible para la democracia, eran manejadas por el PRI y fue una piedra angular para mantenerse en el poder. Entonces, aunque se tuviera una Ley formal y aparentemente democrática, ésta se aplica de manera desigual y manipulada. En la etapa del partido hegemónico, la Comisión Electoral tenía todos sus miembros de las filas del PRI, sin ninguna oportunidad de voto de la oposición. Con la Ley Electoral Federal de 1946, la Comisión Electoral integra a un miembro de la oposición, contra cinco votos del PRI-gobierno. Esta mayoría abrumadora se mantuvo hasta que se hizo la reforma de 1994.

Pues de 1947 a 1977 hubo cinco miembros del PRI contra uno de la oposición, pero con la reforma que creó la LFOPPE, había cuatro miembros del PRI-gobierno contra la representación paritaria de los partidos políticos. Pero, hay que tomar en cuenta que dicha

representación de partidos no tenía derecho a voto, lo cual se regresa a que los tomadores de decisiones sobre las elecciones solamente pertenecían al partido hegemónico.

El resultado fue que aunque había 34 miembros en la Comisión Federal Electoral, 19 pertenecían al PRI-Gobierno, pues la representación de los partidos pasó de ser paritaria a ser proporcional, y en tal caso los demás partidos políticos tenían votaciones muy bajas en contraste con las del PRI.

Esta mayoría del PRI se mantuvo aún con la creación del IFE, con el contraste de 13 contra cinco. En la reforma de 1994, esta discrepancia se acabó, teniendo solamente 6 miembros por parte del PRI contra 14 de la oposición. A partir de la reforma de 1996, la clasificación utilizada se vuelve obsoleta, pues los únicos miembros con derecho a voto son los Consejeros Ciudadanos; los cuales no tienen afiliaciones partidistas anteriores.

Aunque la injerencia partidista no sea formal, los Consejeros Ciudadanos deben venir recomendados de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados. Estos compromisos como la promoción laboral y la señalización por parte de los partidos generan desbalances e imparcialidad al interior del Instituto.

Se pueden observar tendencias y comportamientos en la votación del Consejo. Es mentira que todas las decisiones en el Consejo General sean ampliamente discutidas y dignas de controversia. Solamente las decisiones más controversiales y políticas son las que los medios de comunicación explotan más. Poco más de la mitad de las decisiones que toma el Consejo General no tienen discusión⁷⁸, y sin embargo menos de una tercera parte de las votaciones son unánimes⁷⁹. Esto sucede, porque más de la mitad de dichas decisiones tratan sobre logística, administrativas o son de rutina.

En los asuntos relacionados con los partidos políticos donde los compromisos de los Consejeros electorales pueden tornar las decisiones del Consejo General en imparciales, además de que pueden tardar más tiempo en desahogar los asuntos. Sin embargo, la discusión sustancial de dichos asuntos no se da en el Pleno del Consejo General, sino en las mismas oficinas de los Consejeros donde se hace un proceso de negociación.

⁷⁸ ALEJANDRE Galaz, Omar Ernesto *El problema Agente- Principal y mecanismos de control dentro del IFE. Autonomía e Imparcialidad en el IFE: Unanimidad y División en el Consejo General 1996-2007..* Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencia Política. ITAM. 2008, p. 92

⁷⁹ *Ibidem*, 89

3.3.3 Los Consejeros y sus carreras políticas posteriores.

La promoción laboral desbalancea y vuelve parcial al Consejo General, y esto se prueba en tanto ha habido Consejeros electorales que después tienen cargos importantes en la política. Esto fue el caso de Santiago Creel Miranda, que después de su periodo en el Consejo General de 1994 a 1996, fue Diputado Federal de la legislatura de 1997 a 2000, por el Partido Acción Nacional, después fue Secretario de Gobernación en el sexenio de Vicente Fox, e incluso compitió al interior del PAN para ser candidato a la Presidencia de la República.

Miguel Ángel Granados Chapa, quien también fue Consejero ciudadano en este periodo, en 1999 fue candidato a gobernador de Hidalgo por el Partido de la Revolución Democrática, sin embargo, no ganó. José Agustín Ortiz Pinchetti, fue Secretario de Gobierno del Distrito Federal en el año 2000.

Del grupo de Consejeros de 1997 a 2003, Jaime Cárdenas Gracia logró más adelante una Diputación Federal del 2009 al 2012 por el Partido del Trabajo. Alonso Lujambio, por su parte, fue comisionado del IFAI de 2005, y comisionado presidente de 2006 a 2009, después fue Secretario de Educación Pública de 2009 a 2012 en el sexenio de Felipe Calderón y terminó su carrera como Senador de la República.

Emilio Zebadúa que fue Consejero de 1997 a 2000, posteriormente se hizo Diputado Federal por el PRD, y después candidato al gobierno de Chiapas por Nueva Alianza. Actualmente es el Oficial Mayor de la Secretaría de Desarrollo Social. En cuanto a Juan Molinar Horcasitas, que también fue Consejero Ciudadano de 1997 a 2000; de 2000 a 2002 se hizo Subsecretario de Desarrollo Político en la Secretaría de Gobernación bajo el mando de Santiago Creel, incluso fue vocero de Acción Nacional medio año del 2003. De 2003 a 2006, fue Diputado Federal por el mismo partido y en 2006 fue Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social y en 2008 fue Secretario de Comunicación y Transportes.

De los Consejeros Electorales de 2000 a 2003, también Gastón Lúken Garza, después de periodo de Consejero electoral, fue Diputado Federal por Acción Nacional.

Para elegir al Consejo de Luís Carlos Ugalde se generó conflicto en la Cámara de Diputados, y el resultado fue se escogió la planilla de candidatos a Consejeros que fue propuesta por el PRI y el PAN. Por otro lado, se argumentó que el PRD tardó en llevar a

cabo sus negociaciones, y que los Consejeros propuestos tenían el perfil adecuado para llevar desempeñar sus funciones.

En el caso de Virgilio Andrade, él trabajó en la Secretaría de Gobernación con los Secretarios Patrocinio González y Emilio Chuayffet. Alejandra Latapí, que por su parte estuvo en el área de Prensa Internacional de la Presidencia de la República durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari; hasta antes de su Consejería trabajaba en el Enlace Legislativo del Consejo Coordinador Empresarial con la Cámara de Diputados⁸⁰.

Las tendencias partidistas identificadas en los Consejo Generales son las siguientes:

Cuadro 3.2	
Miembros de Consejo General 1994-2014.	
Consejo General presidido por Jorge Carpizo. 1994 a 1996 (Consejeros ciudadanos)	
PAN	Santiago Creel y José Woldenberg
PRD	José Agustín Ortiz Pinchetti y Miguel Ángel Granados Chapa
PRI	Ricardo Pozas y Fernando Zertuche
Consejo General presidido por José Woldenberg. 1996-2003⁸¹	
PAN	Alonso Lujambio, Gastón Luken y Juan Molinar Horcasitas.
PRD	José Barragán, y Emilio Zebadúa
PRI	Mauricio Merino, Jaime Cárdenas, Jacqueline Peschard, Virgilio Rivera,
PT	Jesús Cantú
Consejo General presidido por Luís Carlos Ugalde. 2003-2007.	
PAN	Andrés Albo, María Teresa González Luna, Rodrigo Morales, Arturo Sánchez

⁸⁰ *Los retos de la Vertebración Social*. Página sie7e. COPARMEX. Noviembre 15, 2003. Disponible en <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/pag7/2003/nov03/nov03.htm>.

⁸¹ Los partidos políticos pactaron acuerdos y cada uno tendría su cuota de Consejeros. ALONSO, Jorge. “Campo Electoral, Espacios Autónomos y Redes: El Consejo General del IFE. 1996-2005”. Instituto de Investigaciones, Históricas y Sociales. Universidad de Veracruz. 2006. Pp. 17-18

PRD	⁸²
PRI	Alejandra Latapí, Marco Antonio Gómez Alcántara, Virgilio Andrade, María del Refugio López Flores y Luís Carlos Ugalde
PVEM	
Consejo General presidido por Leonardo Valdés Zurita. 2007-2014	
	Lorenzo Córdova Vianello, Marco Antonio Baños Martínez, María Macarita Elizondo Gasperín, Alfredo Figueroa Fernández, Francisco Javier Guerrero Aguirre, María Marván Laborde, Benito Nacif Hernández.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Integración del Consejo General. Disponible http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-HistoriaIFE/IntegracionCG_1990_a_la_fecha.pdf revisado el 16 de septiembre de 2013.

Cuadro 3.2	
Secretarios de Gobernación⁸³ al frente del Consejo General 1990-1996.	
Fernando Gutiérrez Barrios	1990-1992
José Patrocinio González Blanco Garrido	1993
Jorge Carpizo McGregor	1994
Esteban Moctezuma Barragán	1995
Emilio Chuayffet Chemor	1995-1996

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Integración del Consejo General. Disponible http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-HistoriaIFE/IntegracionCG_1990_a_la_fecha.pdf revisado el 16 de septiembre de 2013.

⁸² La fórmula en su totalidad fue propuesta por Acción Nacional y el Revolucionario Institucional. Incluso, dentro de la Cámara de Diputados, diputados del Partido del Trabajo, de Convergencia, del Partido Verde Ecologista de México argumentaron que la planilla del Consejo General estaba partidizada y que no se habían considerado sus propuestas por ser partidos de minoría. El PRD trató de proponer a Jesús Cantú Escalante, - quien ya era consejero- para ser Consejero Presidente del CG. *Diario de los Debates*. Sesión No. 20, 30 de octubre de 2003, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias de Primer Año, LIX Legislatura. Disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/1er/1P/Ord/oct/00L59A1P120.html#INSTITUTO%20FEDERAL%20ELECTORAL2>

⁸³ *Conformación del Consejo General del Instituto Federal Electoral de 1990 a la fecha*. Instituto Federal Electoral. http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-HistoriaIFE/IntegracionCG_1990_a_la_fecha.pdf revisado el 29 de diciembre de 2013.

Cuadro 3.3	
Consejeros Magistrados del Consejo General del IFE 1990-1994	
Sonia Alcántara Magos	1990-1991
Manuel Barquín Álvarez	1990-1994
Luís Espinosa Gorozpe	1990-1994
Olga Hernández Espíndola	1990-1994
Germán Pérez Fernández del Castillo	1990-1994
Luís Tirado Ledesma	1990-1994
Luís Carballo Balvanera	1991-1994

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Integración del Consejo General. Disponible http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-HistoriaIFE/IntegracionCG_1990_a_la_fecha.pdf revisado el 16 de septiembre de 2013.

Cuadro 3.4	
Secretarios Ejecutivos 1996- 2014	
Felipe Solís Acero	1996-1998
Fernando Zertuche Muñoz	1998-2004
María del Carmen Alanís Figueroa	2004-2005
Manuel López Bernal	2005-2008
Edmundo Jacobo Molina	2008-presente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Integración del Consejo General. Disponible http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-HistoriaIFE/IntegracionCG_1990_a_la_fecha.pdf revisado el 16 de septiembre de 2013.

Por otra parte, es imposible que los Consejeros no tengan ideología política, o sean neutrales. Es un derecho tener una ideología política, sin embargo, su actuación como funcionario no debe depender de convicciones personales.

Se tiene la noción común de que un Consejero al fallar a favor del actor poderoso en un conflicto electoral, entonces está vendiéndose, pero si falla a favor del actor más débil del conflicto entonces está siendo imparcial y resistiéndose a las recompensas que le puede

dar el poder. Sin embargo, el principio rector constitucional de imparcialidad es el que debe de regir, y la decisión del Consejero electoral debe estar justificada con la Ley.

Otro asunto es la señalización de los partidos hacia los Consejeros, y ésta se puede hacer cuando los partidos muestra su acuerdo con las decisiones tomadas por el IFE, o con la atención de los medios amenazan con llevar los asuntos ante el Tribunal o de destituirlos. Todo esto tiene la intención clara de guiar la votación de los Consejeros ciudadanos

3.4 Presupuesto.

El Presupuesto es otro rubro importante en el que el IFE ejerce su autonomía. Se elabora de acuerdo con los gastos de actividades institucionales, que serían la organización de elecciones y la administración de prerrogativas, y con los gastos corriente y de capital. El IFE es un órgano constitucional autónomo, pero también es permanente. En los últimos años, se ha intentado disminuir su gasto en todas las áreas.

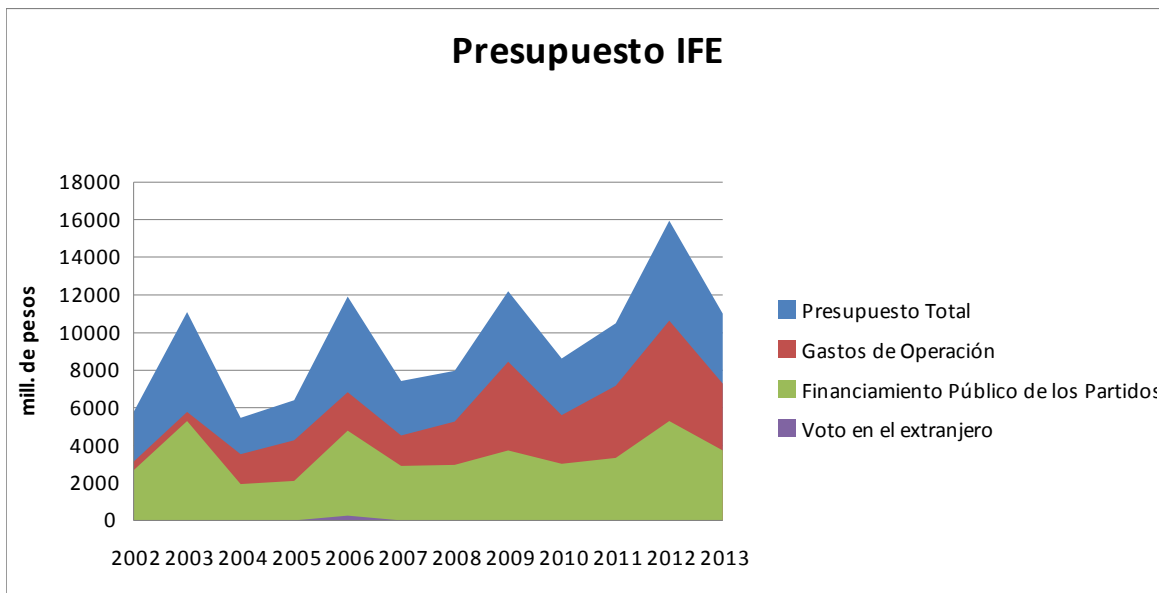
En sus inicios, el IFE era controlado por el gobierno, y el esfuerzo conjunto de los actores políticos y de “generosidad” presupuestal se necesitaron para irlo construyendo y llevarlo a una ciudadanización. De 1996 a 2003 el presupuesto del IFE ha sido mayor, pues necesitaba desempeñar las labores correspondientes a su recién dotada autonomía. Entre ellas estaban la credencialización, financiamiento, profesionalización y educación continúa del Servicio Profesional Electoral, así como los elevados salarios de los Consejeros. Esto último tiene su razón de ser en la certeza sobre su puesto, en que tengan una remuneración suficiente que no les orille a querer obtener recursos de manera ilegal, así como un salario acorde al tamaño de la labor que realizan por la democracia.

Como se puede observar en la gráfica 3.1, en años electorales el IFE recibe mayor presupuesto, y aproximadamente un 60% o más siempre lo destina a gastos de operación y el restante se eroga en el financiamiento a los partidos políticos. Sin embargo, la tendencia va en incremento, pues cada año electoral el IFE cuenta con un mayor presupuesto.

La autonomía del Instituto no se ve limitada por su presupuesto pues tiene suficientes recursos económicos para ejercer sus funciones adecuadamente. Si bien hay cuestiones donde el desempeño del IFE probablemente sea cuestionable, el ejercicio de su autonomía no se ve limitada.

Sin embargo, lo que sí ha lesionado la autonomía por medio del presupuesto se ha dado en escenarios de coyuntura; donde se ha visto limitada y mermada. Esto a la larga puede provocar una desarticulación del IFE que repercuta en varios aspectos.

Gráfica 3.1



Elaboración propia a partir de los Acuerdos del Consejo General, en los que se aprobaba el presupuesto del Instituto Federal Electoral de los años 2002 a 2013.

Pues así como la Cámara de Diputados le ordenó en qué rubros recortar presupuestos en el 2007, ha habido otros casos de controversia donde la interpretación de la ley sienta precedentes inconvenientes para el IFE y todo lo que representa. Asimismo, se desprestigia ante la sociedad, cuya desconfianza respaldará eventuales cortes al presupuesto.

3.5 Servicio Profesional Electoral.

El Servicio Profesional de Carrera también se creó con el Instituto Federal Electoral, pues una de sus condiciones es que contara con personal calificado. El 29 de junio de 1992, se publicó el primer Estatuto del Servicio Profesional Electoral en el *Diario Oficial de la Federación* el cual ofreció 2336 puestos para la organización de los comicios electorales. El

*SPE es un sistema de carrera compuesto por el ingreso, la formación y desarrollo profesional, la evaluación, la promoción, los incentivos y el procedimiento disciplinario*⁸⁴.

El Servicio Profesional Electoral era una Comisión permanente integrada por Consejeros electorales designados por el CG⁸⁵, mismo que decide qué Consejeros electorales van a integrar dicha comisión. A diferencia de otras comisiones permanentes, no tiene representantes del poder Legislativo ni de partidos políticos. Su misión es profesionalizar al personal calificado del Instituto. Ellos se rigen bajo los principios constitucionales, que son los ejes rectores del Instituto, sobre todo un desempeño objetivo e imparcial para organizar los procesos electorales. Su visión es que este personal garantice el profesionalismo que a su vez eleva la confianza ciudadana y de los actores políticos en la transparencia de los resultados electorales.

En 1994 se diseñaron libros de texto de los conocimientos básicos que todos los miembros requerirían. En adelante se han aplicado exámenes de conocimientos como condición de permanencia en el IFE. Los conocimientos mínimos indispensables que cualquier servidor público profesional electoral versan sobre derecho constitucional, derecho electoral mexicano, estadística, historia de los partidos políticos y expresión escrita.

Esto da un ambiente de exigencia en el ámbito laboral, y promueve la consciencia de que deben trabajar bajo los principios constitucionales. Sin embargo, el SPE también tiene grandes deficiencias, pues de acuerdo con Mauricio Merino, los candidatos que toman estos exámenes para entrar son prefigurados y no provienen de una convocatoria ampliamente difundida. Además de que la movilidad en la jerarquía ya sea de manera vertical u horizontal es limitada.

En 1996 el Servicio Profesional Electoral volvió a ser tema de controversia. En dicha reforma, se condicionó la entrada y permanencia de servidores públicos de IFE a la evaluación de conocimiento y sus resultados anuales. También se estableció que el Consejo General tendría la atribución de aprobar las normas que consolidaran el profesionalismo del

⁸⁴ Artículo 16. Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Diario Oficial. Viernes 15 de Enero de 2010.
http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_otros/OTROS/ife_15ene10.ESTATUTO.pdf revisado el 23 de octubre de 2013.

⁸⁵ Artículo 116. Numeral 2. COFIPE. IFE. México 2010.

Instituto y entonces se hizo una revisión al Estatuto. El Tribunal Electoral también sería la última instancia en caso de conflictos de los servidores del Instituto.

La integración del Servicio Profesional Electoral no debe concentrarse en personalismos, sino en el mejoramiento constante de sus procedimientos diarios. Los principios de objetividad e imparcialidad, que son los que hacen al IFE un órgano técnico para que se consolide institucionalmente entre los actores políticos, así como la certeza a sus miembros de que sus conocimientos, méritos y apego a la ley les garantizará un futuro y una carrera en el IFE.

Estos tres pilares, que es especializar el conocimiento de los servidores públicos electorales, certidumbre laboral basada en el desempeño y conseguir y mantener la confianza de los partidos políticos en la labor del SPE, dependen los unos de otros y no se debe prescindir de ninguno.

Sus objetivos han sido, que el SPE se componga de miembros que hayan pasado un proceso objetivo y de rigurosa evaluación, además de que su entrada no está influenciada por injerencias personales. Asimismo, cada área del IFE cuenta con capacitación propia dependiendo de sus necesidades.

Tampoco se les recompensa a los trabajadores de acuerdo con su desempeño. Si bien aprobar el examen por parte del Programa de Formación es un requisito, la excelencia en el resultado no garantiza así una remuneración mayor. Tampoco hay un informe sobre los subordinados para apreciarlos de manera individual por sus capacidades.

En el apartado D del artículo 41 de la Constitución dice que

Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral... Las disposiciones de la Ley Electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público⁸⁶.

De aquí se desprende la ley secundaria, que es el título segundo en el libro cuarto en el COFIPE “de las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral”.

El artículo 204 del COFIPE establece que el SPE se integrará por la función directiva y el cuerpo de técnicos. El primero proveerá el personal para las actividades especializadas de dirección, mando y supervisión. Mientras que el cuerpo de técnicos se ocupará de las actividades operativas especializadas. Cada uno de estos cuerpos tiene

⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IFE. México. 2010.

estructura por niveles rangos propios, que permitirán la promoción de los miembros titulares de cada cuerpo, siendo estos diferenciados de los demás cargos y puestos de la estructura orgánica del Instituto.

En el número 5 establece que

El ingreso a cada cuerpo procederá cuando el aspirante acredite los requisitos personales, académicos y de experiencia profesional que para cada cargo o puesto señale el Estatuto. Serán vías de ingreso el concurso público, el examen de incorporación temporal y los cursos y prácticas, según lo señalen las normas estatutarias. La vía de cursos y prácticas queda reservada para la incorporación del personal del Instituto que se desempeñe en los cargos administrativos.

Asimismo, la permanencia de dichos servidores públicos está condicionada a la aprobación de los exámenes que aplicarán los programas de formación y desarrollo profesional electoral, así como de los resultados de su evaluación anual.

En el artículo 205 dice que el Estatuto deberá establecer normas para formar el catálogo de cargos del Instituto, el reclutamiento y selección de los interesados en una plaza, y sobre los sistemas de ascenso, movimientos a los cargos o puestos, que serán dados sobre las bases de mérito y rendimiento.

Todo el personal del Instituto será de confianza, y sujeto al régimen del apartado B del artículo 123 constitucional.

La evaluación del personal del Instituto es una labor que requiere la cooperación y el trabajo conjunto de las áreas normativas y ejecutivas. Tiene impacto en la permanencia del personal, sus movimientos en la jerarquía, incentivos especiales. Todo bajo el ordenamiento legal y constitucional.

El Servicio Profesional Electoral es una estructura burocrática muy amplia. Para el año 2012, había 1816 miembros del Servicio Profesional Electoral en las funciones directivas, y 430 en las funciones técnicas, que da un total de 2246 miembros⁸⁷.

3.6 Justificación del INE

A partir de la reforma del 2007, Ley para la reforma del Estado que se inició en la Cámara de Senadores⁸⁸ se propuso que se transformara el Instituto Federal Electoral a Instituto

⁸⁷ *Numeralia del Servicio Profesional Electoral 2012.* http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionRelevante/UTSID-NumeraliaSPE/2012/NUMERALIA_SPE_V2_2012.pdf revisado el 23 de octubre de 2013.

⁸⁸ En concreto hicieron la propuesta el PRD, PT y Convergencia que existía en ese entonces. Además del PRI.

Nacional Electoral o de Elecciones, sin embargo la ley no prosperó por el “pronunciamiento de Guadalajara” que fue un comunicado por parte de los Consejeros presidentes de los órganos estatales electorales, cuyo argumento versaba sobre cómo un Instituto Nacional Electoral acabaría con el pacto Federal, pues el sistema político se volvería “unitario y centralista”. El término Federal, en el Instituto Federal Electoral implica una distribución de competencias, mientras que nacional, significaría una atribución unificada en todo el país

Dicha propuesta implicaría una reforma constitucional a los artículos 41, 115, 116 y 122, reformas a todas las constituciones estatales y el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.

Con la entrada del nuevo sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, se llevó a cabo el “Pacto por México”, En su compromiso número 90 se *pretende crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales*⁸⁹. En el pacto suscribieron dos de los tres partidos protagónicos de la vida política, mas no lo hicieron los Gobernadores de las entidades Federativas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni los coordinadores de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, ni de los Congresos Locales, así como tampoco la Asamblea del D.F.

La propuesta se presentó en el segundo periodo ordinario de sesiones de 2013, y se incluyeron iniciativas que presentaron en julio de 2013 senadores de Acción Nacional y del PRD, así como otras propuestas de Diputados y senadores el 24 de septiembre de 2012⁹⁰. A pesar de las virtudes de la propuesta, al no contar con el apoyo suscrito a nivel local, ni siquiera completamente a nivel Federal puede ocasionar varios obstáculos y rechazo a este punto de Pacto, pues los gobiernos locales y sus instituciones deben ser actores presentes en una propuesta de rediseño institucional de esta magnitud.

Este sería un nuevo organismo electoral totalmente nuevo, que mantendría la autonomía constitucional, y se pretende que organice los comicios de toda la República

⁸⁹ *Pacto Por México*. <http://pactopormexico.org/acuerdos/> el 23 de septiembre de 2013.

⁹⁰ *Cámara de Senadores, dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Reforma del Estado, y Estudios Legislativos Primera y Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral*, Gaceta Parlamentaria , 3 de diciembre de 2013. Recuperado de www.sil.gobernacion.gob.mx en marzo de 2014.

Mexicana además de sus labores conjuntas. Es sobre todo para evitar la duplicidad de funciones, aparatos y órganos a nivel local y federal, y que cueste menos a la ciudadanía la organización de los comicios, así como la homologación de algunos procesos como el nombramiento de los Consejeros electorales y su duración. También contarán con las mismas garantías todos los Consejeros.

No obstante, uno de los principales argumentos a favor del Instituto Nacional Electoral, es la situación democrática de las entidades federativas. A nivel local, es de notarse que los gobernadores han tomado mucho poder desde que el partido hegemónico dejó el poder. Este es un “neocaciquismo” como lo mencionó Diego Valadés en su ponencia en el Senado del 25 de enero de 2010⁹¹. A menudo se observa que los gobernadores han omitido las líneas de la división tripartita a nivel local, y así mismo hacen con los órganos autónomos estatales. Por otra parte, se ha hecho frecuente que utilicen el erario público para financiar anuncios personalizados, ya sea para inducir al voto a su partido y para proyectarse a una potencial candidatura a la presidencia. La democracia a nivel estatal todavía carece de calidad en tanto los gobernadores puedan convertir sus estados en sus feudos.

La propuesta de reforma, se acompañaría de una Ley Federal de Partidos Políticos, cuya carencia significa un retraso en legislación electoral en comparación con América Latina. La reforma constitucional tendría como resultado la ley secundaria que sería un Código Electoral General, que sería de observancia en todas las elecciones a todos los niveles.

La Legislación electoral se regía por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 constituciones a nivel estatal, el Estatuto del Gobierno de D.F., el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las 32 leyes electorales a nivel local que rige al sistema electoral mexicano de 33 subsistemas electorales, uno siendo que estaba a nivel federal.

Sin embargo, el IFE a diferencia de los Institutos estatales electorales ha mantenido un alto nivel de profesionalización para la integración de su burocracia, inclusive es uno de sus principios rectores, mientras que en los estatales no es así. El IFE tiene injerencia

⁹¹ Citado en HUCHIM May, Eduardo R. *Cinco desafíos del IFE y una discutible resolución* en ACKERMAN, John (coord.) *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. IJ-UNAM, México, 2011, p. 218

directa en los Institutos electorales en el manejo del Registro Federal de Electores, pues es mediante convenio cuando se les permite su uso, lo cual ya es una función a nivel nacional. Asimismo, también es el administrador único de los tiempo del Estado en los medios de comunicación y electrónicos; mientras que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la instancia última que resuelve sobre controversias que se presenten a nivel local y federal.

El sistema electoral federal actualmente tiene una serie de inconvenientes, como sus burocracias locales y los costos de su operación, además de que se duplican funciones que podría llevar a cabo un solo organismo. Sin embargo, las ventajas que se argumentan de un organismo electoral radican en que se garantizaría la imparcialidad y se llevarían a cabo mejor las elecciones ya que en la actualidad, los Institutos electorales estatales no lo hacen.

El ámbito estatal ya no tendrá más funciones ni injerencia en las elecciones, lo cual era un argumento en contra de la creación del INE porque implicaba una violación al pacto federal. Aún con una reforma de esta naturaleza debe venir acompañada de otros cambios como unificar la justicia electoral para que los asuntos que sean de los estados se sujeten a las decisiones de un tribunal electoral a nivel nacional. En tal caso, el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación tendría que tener facultades de justicia electoral a nivel nacional.

Asimismo se debe resolver el asunto de financiamiento del Instituto Nacional Electoral para los procesos y partidos políticos a nivel local. Se debe rediseñar en tanto se debe definir si los gastos de IFE a nivel local serán por parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, o por coordinación fiscal de los presupuestos estatales, para transferir al Instituto, y qué es lo que se va a gastar, si en elecciones estatales municipales, delegacionales o federales.

Se tendrían que homologar legislaciones en toda la República, además de un Código a nivel nacional. Por otra parte, no habría cambios en cuando a su atribución de administrar los tiempos del Estado en los medios de comunicación electrónicos.

Por otra parte, José Woldenberg en entrevista telefónica con el periódico “El Universal” del 18 de Septiembre de 2013, argumentó que las razones principales de la creación de la creación del Instituto Nacional Electoral es que la organización de las elecciones sería más barata, y que los gobiernos locales no respetan la autonomía de los

Institutos estatales electorales. En su opinión, se deben atacar las causas y no las consecuencias, pues en la primera etapa de la creación del INE los ahorros no serán visibles. Tan solo el proceso de sustitución es un gasto millonario, pues es la reimpresión de papelería oficial del IFE y el cambio de credenciales de elector en toda la República.

En cuanto a los Institutos estatales, si su problema es la injerencia del gobierno local, entonces se debe reforzar su autonomía como se hizo con el IFE. De crearse el INE, y hacer los Institutos estatales en parte de un Instituto nacional, la injerencia del gobierno local no tendría realmente por qué disminuir. Por ello, la autonomía se debe reforzar mediante la profesionalización, las leyes, la vigilancia, etcétera.

De acuerdo con Leonardo Valdés⁹², la creación del Instituto Nacional Electoral debe venir acompañada por una Ley General de Partidos Políticos y un Código Nacional de Procedimientos Electorales. Sin embargo el INE debe formarse a partir del patrimonio ya existente del IFE así como de sus principales aportaciones como el Servicio Profesional Electoral. El INE llevaría a cabo sus primeras elecciones en el 2015, en la cual se renovará la Cámara de Diputados, así como 9 gubernaturas. En cuanto a las diferencias de partidos, Valdés propone que éstas sean resueltas enteramente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, el INE deberá tener la facultad de emitir medidas cautelares.

3.6.1 Mecanismo de nombramiento del Consejo General del INE.

El primer Consejo del INE se va a integrar por tres Consejeros que van a durar tres años, cuatro que durarán seis y otros tres Consejeros que estarán en el cargo el periodo completo. También el Consejero presidente durará nueve años. Esto con el fin de que sigan teniendo periodos escalonados. En cuanto a la forma de escoger el nuevo Consejo, la Cámara de Diputados emitió una convocatoria, luego se integró un Comité Técnico de siete personas, las cuales tres fueron nombradas por la Cámara misma, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos más por el IFAI. Dicho Comité hizo una lista de cinco candidatos por vacante, y se elegirían a los Consejeros por al menos dos terceras partes de los Diputados. Si no se llegara a una votación se realizará por insaculación, y de no ser así, entonces los escogerá la Suprema Corte de Justicia.

⁹² NUÑEZ, Ernesto. *Debe tener la fortaleza del IFE*. Reforma. Domingo 3 de noviembre de 2013.

En sí no van a desaparecer los órganos estatales, pero el nuevo Instituto tiene labores ampliadas y también tendrá injerencia en la designación de funcionarios.

Aún es temprano para saber con certeza si el Instituto Nacional Electoral continuará ejerciendo con la autonomía constitucional que tanto se ha discutido en la presente tesis. Mientras la organización electoral ejerza bajo los principios de autonomía constitucionales, se podrá mantener la autonomía. También que las nuevas leyes electorales no sean limitaciones de estructura, o en los próximos escenarios de coyuntura no se termine en resoluciones que lo minimicen como institución.

Así como hay limitaciones de estructura, también la autonomía constitucional se limitó en momentos de coyuntura, en los que el Instituto Federal Electoral se enfrentó con otros actores políticos, y las resoluciones de conflicto terminaron mermando su autonomía.

Capítulo 4. Limitaciones de coyuntura

4.1 Escenarios de controversia

4.2 Confianza ciudadana

4.1 Escenarios de Controversia

Las instituciones importan. Las reglas formales en la sociedad deben prevalecer por encima de las reglas informales, sin embargo las formalidades no son siempre eficientes y a veces no encauzan a soluciones claras, además su aplicación puede ser complicada. Cuando se le dio autonomía al IFE, se trató de dotar de institucionalidad –de reglas formales– a un proceso electoral que estaba subordinado en gran medida a la voluntad gubernamental, la cual impuso sus directrices a la organización electoral durante más de medio siglo, hasta la década de los años noventa.

El adecuado funcionamiento de las reglas formales depende en gran medida de la confianza que se le tengan a las mismas instituciones. El IFE tuvo la cumbre de su confianza ciudadana en la organización de las elecciones del año 2000, sin embargo a través de los años se ha mermado esa confianza y podría decirse que aunque no se encuentra en niveles tan bajos como las Cámaras del Congreso y la policía, no tiene tampoco la confianza que tienen otras instituciones como las universidades y hasta la Iglesia.

A través de las diversas reformas de esta década, hubo lugar para disputas y desencuentros entre el Instituto Federal Electoral y el que fuera el partido hegemónico. Pero también entre los Consejeros y los partidos, entre ellos mismos, además de la presentación de diversas quejas administrativas, aunado al hecho de que el nombramiento de Consejeros electorales también es un campo de lucha entre los partidos para posicionarse.

Por otra parte, la mayoría de las votaciones realizadas en el Consejo General para la toma de decisiones son unánimes y sólo menos de la mitad son controvertidas, pues no alcanzan esa característica. Sin embargo, la mayoría de las sesiones del IFE no llegan a las primeras planas del periódico. Los problemas más fuertes del Instituto no son técnicos, sino los que tratan temas políticos, donde el IFE se topa con sus mayores deficiencias, y donde se muestran los límites de la institucionalización. Las resoluciones no son aceptadas por todos los actores involucrados, y piden revisiones por parte del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación. Estas impugnaciones que tratan de evitar sanciones millonarias son las que sigue la ciudadanía a través de la prensa y los medios electrónicos, las cuales a veces dañan su imagen de unidad que pretende mostrar.

El Consejo General ha visto revocadas muchas de sus resoluciones por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. También se ha dado una lucha entre ambos organismos, pues los partidos llevan sus quejas al Consejo, y cuando las resoluciones no les son favorables o convenientes, las llevan al Tribunal Electoral. Esto implica una manera de disminuir al Consejo General como instancia, sin embargo es totalmente legal ya que el Tribunal Electoral sea la autoridad última en materia jurisdiccional.

El presente capítulo analizará algunos de los conflictos que se dieron al inicio de su autonomía, pasando por los conflictos con los grandes poderes fácticos antes, durante y después de la Reforma Electoral del año 2007, para terminar el subcapítulo con un análisis de los problemas y deficiencias en el ámbito de su estructura legal y burocrática.

Finalmente, dentro de la tónica del texto se analiza la propuesta por parte del Ejecutivo Federal de convertir en Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional de Elecciones, que de aprobarse, centralizaría todas las elecciones a todos los niveles en un solo órgano, con el fin de evitar duplicidad de funciones, pero también con el riesgo de romper el pacto federal.

4.1.1 Conflictos iniciales.

El dotar al IFE de autonomía verdadera, y cortar su lazo con la Secretaría de Gobernación le trajo varios conflictos, sobre todo por parte del Partido Revolucionario Institucional, que insistía en que los Consejeros ciudadanos no seguían los principios legales y constitucionales en sus funciones. A través de las reformas hubo varios desencuentros entre el que fuera el partido hegemónico y el Instituto. En la década de los años noventa, con la oposición del Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática se lograron reformas sustanciales que ya se analizaron y describieron en el segundo capítulo de la presente tesis.

Dentro del Consejo General, los partidos políticos tradicionalmente de oposición fueron ampliando su presencia, pues a partir de 1996, adquirieron facultades para incidir en

el nombramiento de los Consejeros ciudadanos, que dentro del Consejo serían los únicos con derecho a voto.

Si bien, no pasaron dos meses de que el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de julio de 1997, que se suscitó el conflicto entre el Revolucionario Institucional y cinco Consejeros de oposición. El problema radicó en que dichos Consejeros consideraban al Secretario Ejecutivo, Felipe Solís Acero como muy cercano al PRI. Este conflicto puso a prueba la capacidad de unidad del IFE y de sus correlaciones de fuerzas. Con la renuncia de Felipe Solís, El Consejero Presidente tenía la facultad legal de nombrar a su sucesor, sin embargo esta decisión también resultaba ser un campo de lucha. A finales del año, el PRI abandonó el Consejo a manera de protesta hasta que regresara “la legalidad y la sensatez”⁹³.

En Marzo de 1999 el PRI anunció que se iniciaría un juicio político contra cuatro Consejeros electorales. Asimismo, se interpusieron diversas quejas administrativas; Por ejemplo contra Emilio Zebadúa por el dinero que se erogó en la renta de un avión; Jesús Cantú fue acusado por su gasto en licor para una fiesta después de la sesión de Consejo. Pero fuera de esas acusaciones de alguna manera menores, se les acusó mayormente de violar los principios rectores constitucionales del Instituto, y de que no estaban a la altura del cargo, como si el PRI “estuviera teniendo problemas para adaptarse a un contexto democrático, golpea al árbitro porque no le gusta perder ni rendir cuentas”⁹⁴.

En el caso del Consejero Jaime Cárdenas, él se defendió mediante amparo por las quejas administrativas por sus supuestas declaraciones imparciales.

4.1.2 La elección del nuevo Consejo de 2003.

La renovación de los Consejeros es un proceso que se ha repetido en distintas ocasiones. En el año de 1990 cuando se nombraron los Consejeros magistrados, y cuatro años después a los Consejeros ciudadanos. En el año de 1996 los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados nombraron los primeros Consejeros electorales, y su cargo terminó en el 2003, por lo cual se tenían que seleccionar a los nuevos Consejeros.

⁹³ *Abandona PRI sesión de IFE en protesta*, Reforma, 17 de noviembre de 1996, p. 2

⁹⁴ SCHEDLER, Andreas. *Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral en Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 2, segundo semestre de 2000, p. 389

Este conflicto fue la semilla para la controversia de las elecciones de 2006. En esta primera disputa se hizo el desorden, y las bancadas de izquierda, como el PRD, PT y el entonces Convergencia acusaron al PRI y PAN de haber escogido de manera exclusiva a los Consejeros electorales, consecuentemente mostraron pancartas que reclamaban que el IFE se hubiera partidizado, el cual era el principal problema que se quería evitar en dicho nombramiento, ya que la esencia y legitimidad del Consejo General radica en su autonomía.

Las negociaciones se hicieron discretamente, y sobre todo por acuerdos entre el PRI y el PAN, quienes se vieron mayormente afectados por las resoluciones del Consejo General por los casos del *Pemexgate* en el que el PRI pagó una multa de mil millones de pesos y *Amigos de Fox*, en la cual el PAN pagó 360 millones de pesos de multa.

En este periodo se pretendía reelegir a Jesús Cantú, sin embargo en la Constitución no se prevé dicha situación lo que permitió que hubiese controversias al respecto. Sin embargo, la reelección no permitiría la imparcialidad de las decisiones del Consejo, permitiendo que se enriqueciera alguna personalidad o poder, inutilizando la razón de ser de todos los mecanismos de protección como el escalonamiento de los Consejeros o que no militen en un partido por mencionar a algunos.

Estas negociaciones tuvieron como resultado que cada fracción propusiera a una mujer, el PRI a tres Consejeros y al presidente, el PAN también propondría a tres y el PRD solamente a dos⁹⁵. El 30 de octubre los candidatos quedaron de la siguiente manera:

Tabla 4.1		
Puestos de los candidatos a Consejeros.		
Partido	Candidatos a Consejeros	Puesto
PAN	Arturo Sánchez	Director General de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE.
	Rodrigo Morales Manzanares.	Consejero Electoral del D.F.

⁹⁵ Reforma/redacción. *Empuja PRD lograr consenso para el IFE*, 23 de octubre de 2003, p. 11 A.

	Teresa González Luna.	Consejera Electoral de Jalisco.
PRD	Jesús Cantú	Consejero del IFE.
	Clara Jusidman.	
PRI	Roberto de Cueto	Abogado experto en temas financieros.
	Luís Carlos Ugalde	Investigador del CIDE
	Alejandra Latapí.	Enlace del Consejo Coordinador Empresarial ante el Poder Legislativo.
	Eloy Fuentes.	Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fuente: Elaboración propia a partir del Diario de Debates, en la Sesión 20, del Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de la LIX Legislatura.

Al día siguiente, el 31 de octubre, se eligieron a los nuevos Consejeros. Luís Ugalde tomó la presidencia del Consejo General, sustituyendo así a José Woldenberg. Los Consejeros electorales fueron Virgilio Andrade, Lourdes López, Marco Antonio Gómez y Alejandra Latapí que fueron propuestos por el PRI. Andrés Albo, Arturo Sánchez, Rodrigo Morales y Teresa Núñez por parte de PAN, de esta manera, no se escogió ningún candidato con el aval del PRD, ya que quería que se reeligiera a Jesús Cantú pero para el puesto de Consejero Presidente, así como a Mauricio Merino Huerta, Alfonso Lujambio y Jacqueline Peschard.

El Diputado del PRD, Pablo Gómez Álvarez entre interrupciones y cuestionamientos durante la Sesión, argumentó que la decisión se partidizó y que fue unilateral por parte del PAN y de PRI⁹⁶.

⁹⁶ *Diario de los Debates*. Sesión No. 20, 30 de octubre de 2003, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias de Primer Año, LIX Legislatura. Disponible en

4.1.3 Limitación a la autonomía presupuestaria.

En 2003 se renovó el Consejo General, y se desempeñó bajo el nuevo contexto nacional con una partidocracia más plural y más fuerte. A pesar del gasto erogado al IFE en años no electorales, éste ha servido para fortalecer la competencia en los partidos políticos y cumplir con las exigencias que se han tenido peculiarmente en el Instituto. Bajo el mismo Consejo General, en el año 2006 se les erogó a los partidos 4 mil 296.5 millones de pesos para sus actividades con las que entrarían a las elecciones, sin embargo para la organización de dichos comicios el IFE contaba con un presupuesto de 7 mil 488.8 millones de pesos, el cual es el 60% del presupuesto total.

Sin embargo, a finales de año, cuando el IFE suscribió su presupuesto a la Cámara de Diputados, se les hizo un recorte de 720 millones⁹⁷ de pesos a las actividades operativas del Instituto y no así a lo que se le eroga a los partidos políticos. En el Dictamen de la Primera Comisión, con punto de acuerdo por el que la Comisión Permanente de congreso de la Unión exhorta al Instituto Federal Electoral a que ajuste su Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 2007, se incluye en las consideraciones que

Que en el artículo 15 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007 se establece que los entes autónomos deberán implementar medidas, en lo conducente, equivalentes a las aplicables en las dependencias y entidades, respecto a la reducción del gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo y del presupuesto regularizable de servicios personales, para lo cual publicarán en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil de febrero, sus respectivos lineamientos y el monto correspondiente a la meta de ahorro⁹⁸.

El argumento fue que debía darse prioridad al proyecto de actualización y depuración de padrón electoral del Registro Federal de Electores del Instituto.

De acuerdo con Jacqueline Peschard, la violación a la autonomía del IFE radica en que la Cámara de Diputados no puede decidir en qué rubros el IFE debe gastar o ahorrar. La autonomía presupuestal se ejerce en tanto que la el órgano público puede determinar los ajustes que correspondan en dichos presupuestos en caso de disminución de ingresos⁹⁹.

<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/1er/1P/Ord/oct/00L59A1P120.html#INSTITUTO%20FEDERAL%20ELECTORAL2>

⁹⁷ PESCHARD, Jacqueline. "IFE: Autonomía". 20 de febrero de 2007. El Universal en línea. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/36823.html> el 24 de octubre de 2013.

⁹⁸ *Diario no. 4.* 17 de enero de 2007. Diario de los Debates. LX Legislatura. Comisión Permanente correspondiente al Primer Receso del Primer Año de Ejercicio (Diciembre 2006-Febrero 2007).

⁹⁹ Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 5, fracción I, incisos b, c y e.

En este asunto, Luís Carlos Ugalde, quien entonces era el Consejero Presidente del IFE opinó que los partidos políticos mediante la Cámara de Diputados, cometieron este atropello a la autonomía del IFE, prohibiendo que los recortes hiciesen afectaciones a las prerrogativas de los partidos, cuando la Constitución faculta a los Consejeros para decidir cuanto se les va a dar. Es decir, recortar presupuesto, sin dar oportunidad que el IFE decidiera en qué rubro, sino señalarle que solamente se haría en la parte operativa.

El IFE intentó meter una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual fue rechazada, pues el artículo 105 constitucional no prevé que los órganos autónomos estén facultados legalmente para interponer este recurso. Esto implica un círculo vicioso, en tanto los partidos políticos decidieron cuántos dinero se les daría para sus gastos, y en un futuro, el IFE no podrá acudir a ninguna instancia legal, si vuelve a suceder esto. El IFE tenía legitimidad para que una controversia constitucional procediera, pues “la defensa de la autonomía es una lucha por un principio que ha probado su utilidad para cimentar uno de los derechos políticos fundamentales, el de elegir a los gobernantes y ser representados”¹⁰⁰.

4.1.4 Medios de Comunicación.

Buena parte del desarrollo de la democracia se da en el debate público. La comercialización de las noticias las volvió polémicas y sensacionalistas para despolitizar la información y vender más. La polémica no implica un análisis, sino los medios de comunicación que hacen enfrentarse a la ciudadanía entre sí, haciéndolos tomar una posición de “sí” o “no”, sin incitar reflexión y a tomar una posición verdadera e informada que no necesariamente tiene que ver con estar en contra o a favor de algún tema, y que se decide mediante los chismes y el instinto, pues “la disputa es más espectacular que la reflexión”¹⁰¹. La clase política también desarrolló maneras en las que las decisiones públicas no pasaban a debate entre la ciudadanía¹⁰². Esto tiene como consecuencia que se debilite la misma participación y expresión ciudadana.

¹⁰⁰ PESCHARD, Jacqueline. Op. Cit.

¹⁰¹ FUENTES, Vilma. *Polémica para la historia*. La Jornada. 13 de marzo de 2014. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/03/13/cultura/a05a1cul> el 16 de enero de 2014.

¹⁰² HABERMAS, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública*, ediciones G. Gili, México, séptima reimpresión, 2002, pp. 41-123.

La videopolítica, de acuerdo con Heriberto Muraro¹⁰³, es un fenómeno en el cual las instituciones políticas son dependientes de los medios de comunicación masivos. Donde los mensajes se dan en anuncios de televisión y publicidad comercial un tanto superficial, y la necesidad de tener especialistas en marketing pero aplicado al ámbito electoral.

Por otra parte, en el “periodismo de investigación”, los medios de comunicación en específico los periodistas investigan sobre temas sensibles del espacio público que los funcionarios públicos o partidistas ven conveniente en que permanezcan lejos de la luz pública. De esta manera el periodismo también lucha por conducir a la opinión pública.

En Latinoamérica existen varias características que tienen los medios de comunicación masiva, que son las tendencias oligopólicas, subordinación a intereses comerciales, no hay representación de grupos sociales, alianzas de los medios y el poder público a distintos niveles.¹⁰⁴

Tampoco existe un marco jurídico que obligue a una rendición de cuentas a los medios masivos de comunicación. En México es difícil que sucediera dado que el duopolio televisivo está en manos privadas y por lo tanto no tienen que servir al interés público. Incluso, con su poder de información han entorpecido reformas legislativas que mermen sus capacidades o afecten sus intereses, así como también impiden que la oferta televisiva del mercado se amplíe¹⁰⁵.

En México, los partidos erogaron buena parte de sus recursos a la realización de campañas electorales. En el año 2000, recibieron el 56% de los recursos de los partidos políticos, en el 2003 el 75%. En cuanto a la prensa escrita, recibió en 2000 el 8% de los recursos y disminuyeron al 3.6% para el 2003.

En el cuadro 4.1 se observan los gastos de los partidos en los medios de comunicación entre 2000 y 2003.

Cuadro 4.1

¹⁰³ MURARO, Heriberto. *Políticos, periodistas y ciudadanos*, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, Argentina, 2000, p. 12.

¹⁰⁴ Enrique E. Sánchez Ruiz, *De los medios a la democracia en América Latina o viceversa*, Revista Mexicana de Comunicación, año VI, número 35, junio-julio de 1994, p. 7; y ARREDONDO, Pablo. *Los medios de comunicación en la lucha político electoral*, en ARREDONDO, P. y FRAGOSO, G. *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, Universidad de Guadalajara, México, 1991, p. 53.

¹⁰⁵ GUTIÉRREZ López, Roberto. *Información y democracia. Los medios de comunicación social y su influencia sobre la política*, Ediciones Pomares, México, 2005, pp. 46-123.

Gastos de los partidos políticos en los medios de comunicación.				
Año	2000		2003	
	Pesos	Porcentaje %	Pesos	Porcentaje %
Prensa	97,261,734.23	8.1	24,962,685.55	3.6
Radio	430,742,234.67	35.8	146,435,322.10	21
Televisión	675,359,322.84	56.1	526,502,670.71	75.4
Total	1,203,363,291.74	100	697,902,681.36	100

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Instituto Federal Electoral, 2004; tomado de María Elena Cantú, Medios y poder. El papel de la radio y la televisión en la democracia mexicana, Grupo Editorial Norma, México, 2005, pp. 91 y 92. Recuperado de ARELLANO Trejo, Efrén. "La reforma electoral y el nuevo espacio público". Versión Preliminar. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 51. Agosto de 2008, p. 10.

De acuerdo con Ciro Murayama, los gastos por partido en medios de comunicación electrónicos fue el siguiente:

Cuadro 4.2					
Gasto por Partido en Medios de Comunicación Electrónicos.					
(gasto en pesos mexicanos).					
Partido o coalición	Gasto en radio	Gasto en Televisión	Total de gasto en medios electrónicos. (A)	Financiamiento público para campañas. (B)	Porcentaje del gasto en medios en proporción al financiamiento público en campañas. (A/B)
Partido Acción Nacional.	272,667,508	347,579,650	620,247,158	555,866,538	112%
Alianza por	154,255,799	487,817,896	642,073,695	804,073,224	80%

México.					
Coalición por el Bien de Todos.	132,508,844	443,149,520	575,658,364	628,882,944	92%
Nueva Alianza	19,276,488	71,974,763	91,251,251	39,776,454	229%
Alternativa	9,390,745	35,351,322	44,742,067	39,776,454	112%
Total.	588,099,384	1,385,873,151	1,973,972,535	2,068,375,614	95%

Fuente: Tomado de Ciro Murayama, “Consecuencias económicas de la reforma electoral”, en Nexos, octubre de 2007, núm. 358, México, p. 10 (elaborado con base en el dictamen del IFE sobre fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007, disponible en www.ife.org.mx). Citado en ARELLANO Trejo, Efrén. “La reforma electoral y el nuevo espacio público”. Versión Preliminar. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 51. Agosto de 2008. P. 11.

Esta propaganda tiene importantes desventajas de estructura, pues se fomentó que los partidos buscaran financiamiento privado para poder pagar más anuncios televisivos, mismos que son muy cortos y no fomentan el debate, ni informan bien a la ciudadanía sobre las plataformas políticas de los candidatos. Asimismo, las televisoras daban cuotas diferenciadas dependiendo de su conveniencia; los partidos y candidatos en concordancia con los intereses del duopolio recibían mejores precios para poder mostrar sus anuncios¹⁰⁶.

En las campañas de 2006 hubo spots negativos donde se les achacaban crímenes a los candidatos más fuertes. El TEPJF lo consideró en su calificación de elecciones. El IFE por su parte hizo reconvenciones a los partidos para eliminar todos aquellos spots televisivos que denigraran a los candidatos.

El TEPJF mandó la orden de cancelación de los spots negativos con base en el artículo 186 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁰⁷, que postula que la propaganda electoral no debe contener cualquier ofensa, difamación o calumnia.

¹⁰⁶ Citlali Villafranco Robles, *Elecciones, partidos políticos y medios electrónicos en México*, en *Metapolítica*, vol. 12, número 59, mayo-junio de 2008, pp. 41-46. Citado en ARELLANO Trejo, Efrén. *La reforma electoral y el nuevo espacio público*. Versión Preliminar. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo núm. 51. Agosto de 2008.

¹⁰⁷ Se trata del COFIPE de 1996. Actualmente esto se encuentra en el artículo 350.

El TEPJF argumentó en el dictamen sobre el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰⁸ que dado que las elecciones sirven para fomentar la democracia y “debates públicos de altura”¹⁰⁹. En cambio, los spots negativos afectan la libertad del voto pues denigran a los candidatos y manipulan la opinión pública.

En el mismo dictamen, en cuanto a los spots del Consejo Coordinador Empresarial que tuvieron mensajes en contra de la Coalición por el Bien de todos, no se comprobó que fuera determinante en los resultados de la elección.

Sobre las intervenciones públicas del Presidente de la República a favor del candidato de su partido fueron graves, más no suficientes puesto que la Cámara de Diputados ya había establecido un cintillo a sus promocionales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó cada incidente como aislado, y sin tomar en cuenta que el conjunto de situaciones fueron las que alteraron los resultados electorales¹¹⁰.

4.1.5 Las elecciones de 2006.

Con todos estos antecedentes, el resultado fue que las elecciones del año 2006 dividieron a la ciudadanía mexicana y tuvieron como resultado la revisión del marco legislativo electoral en el año siguiente. La propaganda de gobierno debe ser informativa, educativa, social e institucional, sin ser personalizada. Si bien, la reforma electoral de 2007 fue muy exhaustiva, el modelo de comunicación político-electoral buscó modificarse para resolver los problemas que se venían suscitando desde 1996.

El Senado quería evitar con la iniciativa que terceros al proceso electoral tuvieran injerencia en el mismo y sus resultados. Elevando a mandato constitucional todas estas regulaciones se lograría “armonizar las relaciones entre política y medios de comunicación”.¹¹¹

¹⁰⁸ *Comisión Dictaminadora. Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de validez de la elección y de Presidente Electo.* <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/informes/dictamen.pdf> revisado el 16 de enero de 2014, citado en ARELLANO Trejo, Efrén. Op. cit.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 14

¹¹⁰ Francisco Aceves y Luis Fernando Murillo, *Efectos de la publicidad electoral*, en *Revista Mexicana de Comunicación*, año 19, número 101, oct-nov de 2006, pp. 17-21. Citado en ARELLANO Trejo, op. cit., p.16

¹¹¹ *Decreto que reforma los artículos 6,41, 85, 99, 108, 116 y 122, adicione al artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* DOF 13 de noviembre de 2007.

Se postula que dado que la Constitución defiende a los ciudadanos del ejercicio del poder, esta misma debe garantizar que el poder no se use a favor de ningún partido, candidato o bien, para ambiciones personales. También acotar el poder del dinero y el abuso de los medios de comunicación. Finalmente, son tres propósitos, en los que se obliga a los servidores públicos ser imparciales con respecto al ámbito electoral en el uso de los recursos públicos; prohibir que la propaganda oficial promocione a individuos y las sanciones correspondientes

La falta de regulación, la injerencia de los funcionarios públicos en el ámbito electoral, confusiones entre funcionarios-candidatos y la calificación presidencial hizo que se hicieran cambios importantes en el artículo 134 de la Constitución, de tal modo que se agregó que los servidores públicos de todos los niveles y dependencias tienen que hacer uso de los recursos públicos sin alterar la equidad en la competencia electoral.

Este modelo se caracteriza por la prohibición de comprar propaganda en la radio y televisión con propósitos electorales a los partidos, candidatos y terceros. La reforma lo que buscaba era limitar el poder del dinero en la contienda, para hacerla más democrática y con menos injerencias de terceros o ajenas a la política.

El IFE quedó como la única autoridad para administrar los tiempos del Estado en la radio y televisión. Este consta de 48 minutos al día en cada canal con fines electorales desde el inicio de las precampañas y el 30% se da de manera equitativa entre los partidos y el 70% restante es de acuerdo a su votación.

El IFE vigila y monitorea que se cumpla de acuerdo con la Constitución y la ley, además de revisar que dicha propaganda sea institucional y despersonalizada. La excepción se da en los informes de labores -y siete días antes de las elecciones-, siempre que no tenga fines electorales más que de comunicación social.

A continuación se analizarán dos casos que divergen del problema con los medios de comunicación, que son los informes de labores del Partido Verde Ecologista de México, y Televisa y el acceso a medios de comunicación.

4.1.6 Los informes de labores del Partido Verde Ecologista de México.

Sin embargo, hubo Diputados del Partido Verde Ecologista de México que del 18 al 20 de marzo, emitieron una serie de anuncios en Televisa y TV Azteca en horario preferencial,

donde informaban sobre las labores que los legisladores de dicho partido habían presentado. Los spots no venían de la Cámara de Diputados, sino fue compra directa y con recursos de los mismos Diputados, por lo cual no se consideraron como propaganda gubernamental. Pero el hecho de que anunciaran sus iniciativas respecto a la pena de muerte y temas ecológicos tenían una clara intención electoral.

En respuesta, la coalición de *Movimiento Progresista* de ideología de izquierda conformada por el PRD, PT y Movimiento Ciudadano metió una queja, a lo cual la Comisión de Quejas y Denuncias resolvió que era propaganda electoral, a pesar de no contener palabras como “voto” o “elecciones”, pues sus propuestas legislativas promovían al partido, en un periodo en el que estaba terminantemente prohibido hacer proselitismo.

En consecuencia, el PVEM impugnó la sentencia del IFE ante el Tribunal Electoral, el cual resolvió que es legal que los legisladores emitan anuncios para informar sobre sus labores anuales. Los magistrados del Tribunal argumentaron que los spots no eran para llamar al voto estrictamente. Inclusive, el hecho de que se hayan utilizado recursos privados.

Este caso toma relevancia, en tanto vulnera al IFE como autoridad electoral, además de que la interpretación a la ley que dio el Tribunal puede desencadenar que otros partidos tomen acciones similares a las del Partido Verde en otras elecciones. Aunado al hecho, de que en los comicios electorales del año 2006, el Tribunal Electoral tuvo un actuar totalmente distinto¹¹². En ese año, el Consejo Coordinador Empresarial pagó anuncios en contra de la candidatura de Andrés Manuel López Obrador. El IFE argumentó que no tenía las atribuciones legales para detener dicha acción, entonces el TEPJF fue el que calificó de ilegales las acciones del CCE. En la Constitución actual, se establece que terceras personas pueden ser sujetas a sanción si compran tiempo en medios de comunicación para perjudicar a algún candidato o su partido.

El hecho de que hayan resuelto a favor del Partido Verde puede significar que el propósito de la reforma electoral de 2007, -que radicaba en disminuir la dependencia de los partidos al dinero e influencias privadas- se desmorone pues queda expuesta la equidad de la contienda política. No se puede negar que el propósito de estos anuncios era exponer las iniciativas del partido verde e influir en la decisión del voto.

¹¹² Porque estaban bajo el COFIPE de 1996.

Y otra de sus consecuencias, es que es un mercado para las transmisoras de medios electrónicos, pues pueden vender estos espacios a quien lo solicite, siempre que se disfracen superficialmente como en este caso.

4.1.7 Televisoras y el acceso a partidos a medios de comunicación.

La noción general reside en que los acontecimientos del 2006, que llevaron a la reforma del 2007 fueron en parte consecuencia de la actuación de los medios de comunicación. Al IFE se le otorgó el control de los contenidos electorales, a la vez que se prohíbe la propaganda negativa. Dicha situación hace que también la propaganda gubernamental se suspenda en periodos electorales, a menos que sea institucional y despersonalizada. Desde 1994 y hasta antes de la reforma, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión organizaba los debates televisados de los candidatos a la Presidencia de la República, dicha función se le otorgó en el Sexenio de Carlos Salinas para dar cierta legitimidad a las elecciones y los debates mediante un tercer actor.

Después de la reforma, es el IFE quien posee esta facultad exclusiva, y el Consejo General el que determine la hora y fecha exactas tomando en cuenta las agendas de los partidos políticos, más no la de los concesionarios. La CIRT pierde este “papel protagónico en uno de los momentos mediáticos y visibles de la contienda electoral.”¹¹³

Asimismo, también se dieron irregularidades con las televisoras, ya que Televisa y TV Azteca empezaron a transmitir de manera irregular los anuncios correspondientes al tiempo del Estado. Ya que los anuncios se colocaban para interrumpir deliberadamente programas deportivos, además de anunciarlos todos en tres minutos. Este comportamiento se puede interpretar como deliberado para causar un malestar en los televidentes. El IFE al ver dicha acción, mediante la Secretaría Ejecutiva presentó al Consejo General el proyecto de sanción a las televisoras. El conflicto debía resolverse como una autoridad que sanciona un desacato, sin embargo, se manejó en los medios como un conflicto político entre iguales y por intereses. Los partidos PRD, PSD y PT metieron una inconformidad ante el TEPJF, a lo cual obligaron al Consejo General a revisar la resolución de la Secretaría Ejecutiva y

¹¹³ ALEJANDRO Guerrero, Manuel. *Los medios de Comunicación y el régimen político en LOAEZA*, Soledad; PRUD’HOMME, Jean-François (coord.) *Los grandes problemas de México: Instituciones y Procesos Políticos*. Colegio de México. México 2010, p. 290

encontraron que no había ninguna falta a la ley en la manera en la que las televisoras transmitían los anuncios.

Más adelante fue el Tribunal Electoral quien sancionó a las televisoras por introducir “cortinillas” a los comerciales del Estado, por afectar propaganda electoral, la cual se trata de interés público.

El hecho es que el Tribunal Electoral está revocando las decisiones del Consejo General del IFE, los partidos acuden más al Tribunal para presentar apelaciones.

Dichas situaciones se pueden explicar con una cita de Ana Laura Magaloni, que explica que: *“A juzgar por algunas decisiones del Tribunal Electoral, parece que éste ha optado por reconstruir su autoridad y legitimación marcando y remarcando sus diferencias respecto al IFE. Si lo que digo es verdad, entonces es posible que el aumento de casos del tribunal tenga que ver con que los partidos ven buenas probabilidades de ganar sus asuntos, no por el mérito de los mismos, sino porque perciben la disposición de los magistrados a llevarles la contra a los Consejeros electorales”*.

Tanto el IFE como el TEPJF deben reconfigurarse para regresar a sus orígenes, marcar los límites de sus atribuciones y que éstas no se empalmen. Por ello, la organización electoral debe quedar a cargo del Instituto, y todo los asuntos de lo contencioso electoral a cargo del Tribunal.

En cuanto a los tiempos del Estado, José Woldenberg¹¹⁴ propone que para elevar la calidad del debate político sería benéfico que los spots, no duraran treinta segundos, pues este tipo de información pública necesita un mayor espacio para su transmisión. En cambio, hacer más debates televisados, tanto para la elección presidencial como para otros cargos como Diputados y senadores. Esto daría calidad al tiempo de Estado en los medios de comunicación sin tener que aumentarlos.

4.1.8 Deficiencias administrativas durante la coyuntura.

Otro de los problemas que aquejan al IFE es la ineficiencia de su administración, la cual viene reportada en el Informe Ejecutivo de las revisiones y auditorías de la Contraloría General del IFE, en el periodo de julio a diciembre de 2009, que incluye actualizar procesos y sistemas. Este uno de sus esfuerzos más fuertes, en tanto son parte de los Objetivos

¹¹⁴ IRÍZAR, Guadalupe. *Debilitan al IFE, alerta Woldenberg*, Reforma, miércoles 18 de septiembre de 2013.

Estratégicos de su Plan Estratégico Institucional 2012-2015. Que en el aspecto administrativo incluyen optimizar el uso, aplicación e inversión en Tecnologías de Información y la optimización de la gestión administrativa.

En cuanto a su presupuesto, en el año de 2010, el cual no fue electoral, se le destinó al Instituto 8600 millones de pesos, de los cuales, 3 mil millones se fueron a los partidos políticos¹¹⁵, y para el año 2013, que tampoco es electoral ejercerá 11 mil millones de pesos, y otra vez 3700 millones para los partidos políticos, ya con una reducción de 140 millones por parte de la Cámara de Diputados¹¹⁶.

El problema en cuanto al financiamiento, es que los partidos no les sean suficientes sus recursos del erario público que les son otorgados, y que se financie por privados o peor aún, de la delincuencia. Por ello, el IFE debe ser riguroso en lo que concierne a la fiscalización de los partidos políticos.

El financiamiento de la política no debería ser una actividad corrupta, sin embargo la realidad mexicana concluye que es así, y ocasiona corrupción política.

Los empresarios y privados que financian a candidatos o partidos, a menudo lo hacen a manera de inversión, es decir, cobrarán su financiamiento obligando al candidato que ya obtuvo el puesto político, a utilizar su poder en beneficio a quien se debe.

Esto termina socavando a la democracia, pues los políticos ya no se deben a su electorado, sino a quien los financió. En consecuencia, los votantes se alejan de la vida política por considerar que su voto no es importante ni impactante en la elección de los puestos políticos.

Por otra parte, si se quita a los partidos la capacidad de nombrar a los Consejeros electorales se superpondrían los valores democráticos de imparcialidad y honorabilidad que deben tener los que quieren ocupar dicho puesto, a los valores como la lealtad partidista y las conveniencias políticas. La opción que plantea José Antonio Crespo, complementada por Eduardo Huchim, radica en que sean los mismos Consejeros electorales los que elijan a los candidatos más adecuados para la posición de acuerdo con su experiencia, capacidad y

¹¹⁵ HUCHIM May, Eduardo R. “Cinco desafíos del IFE y una discutible resolución”. En ACKERMAN, John (coord.) “Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad”. IJ-UNAM, México, 2011, pp. 217

¹¹⁶ *Proyecto de acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio Fiscal del año 2013.* Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/01%20Enero/Presupuesto/CG%20FPPP.pdf> revisado el 24 de septiembre de 2013.

valores, y solamente los Diputados nombren a los Consejeros del grupo de candidatos elegidos.

Finalmente, el IFE no se creó para ser juez de los conflictos entre partidos políticos, y el estar asumiendo esta actividad lo debilita y peligra su institucionalidad.

4.2 Confianza Ciudadana en la autonomía del IFE.

La desconfianza ciudadana de los mexicanos hacia sus instituciones se atribuye principalmente al histórico deficiente desempeño del sistema. La construcción de confianza ciudadana se ha vuelto uno de los temas más importantes de la agenda política en México y en Latinoamérica en general debido a que las últimas tres décadas se han caracterizado por un proceso de democratización. Sin embargo la ciudadanía está distanciada de la esfera política.

La desconfianza se da por el desprestigio que van ganando las autoridades. Sin embargo a partir de 1990 las actitudes ciudadanas hacia la política han cambiado. De acuerdo con las encuestas realizadas por Alejandro Moreno para su libro “El votante Mexicano”¹¹⁷ pues en 1990 sólo una tercera parte de los mexicanos sentía que tenían libertad “para elegir y controlar lo que pasaba en su propia vida” y para el año 2000, poco antes de las elecciones había subido al 56%. (Moreno, 2003).

Incluso en el año 2000, la situación mejoró notablemente. Pues 45% de los mexicanos encuestados sentían que México era una democracia, y un mes después de las elecciones este número subió a un 66%. Esta misma desconfianza hacia los partidos políticos provoca que se personalicen los procesos políticos.

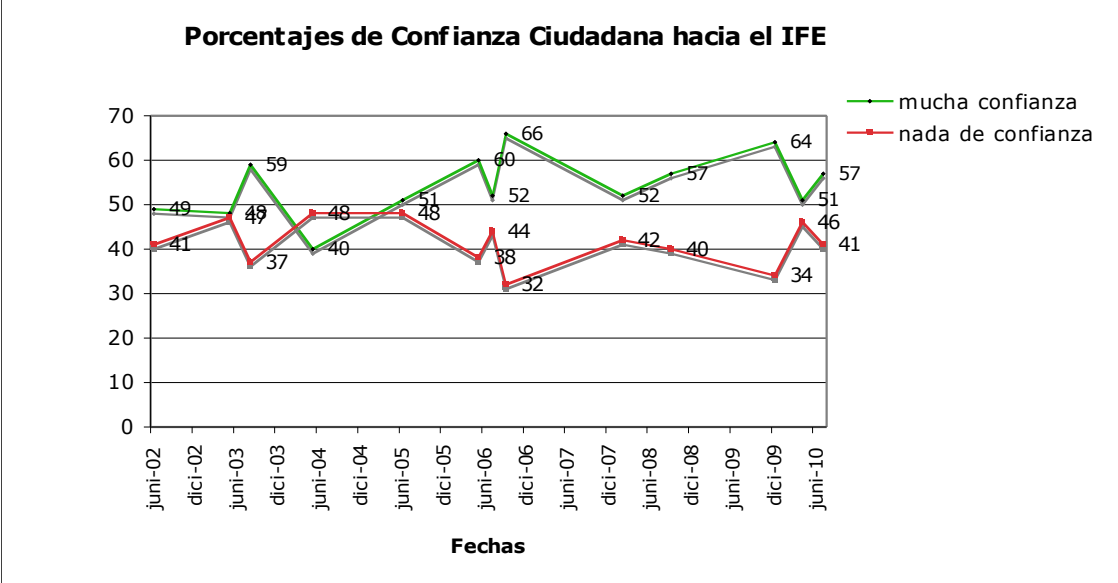
Según la encuesta nacional en vivienda de Parametría en enero de 2007¹¹⁸, la aprobación del IFE era de un 38% de los encuestados, mientras que para agosto de 2009 tuvo su punto más alto, de un 73%. Para febrero de 2012 tuvo un porcentaje muy bajo de desaprobación del 19% y una aprobación del 70%. Para la segunda semana de mayo la aprobación era del 59% y la desaprobación del 31%. La pregunta de dicha encuesta fue “En

¹¹⁷ MORENO, Alejandro. *El Votante mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México 2003.

¹¹⁸ *Encuesta Parametría-El Sol de México de Confianza en las instituciones* recuperado de http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/EncuestasConteosRapidos/docs-encuestas/Parametria/mayo8-11_y_mayo15-18_2012/Informe.pdf el 15 de octubre de 2013.

general, ¿usted aprueba o desaprueba la forma en que el Instituto Federal Electoral realiza su trabajo?”.

Gráfica 4.1

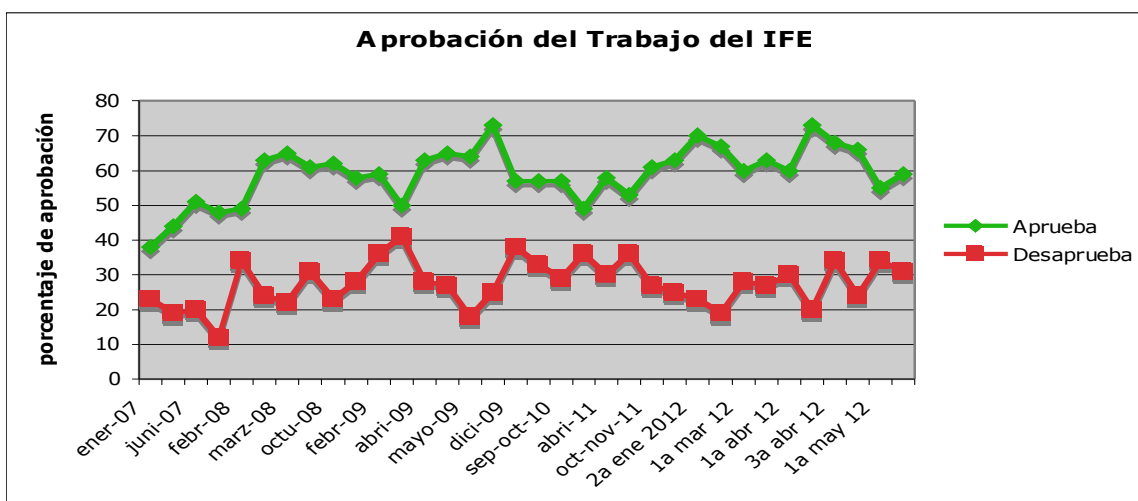


Fuente: Recuperado de *Encuesta Paramétrica: Encuestas Nacionales en Vivienda*¹¹⁹.

Bajo la pregunta *¿Podría decirme qué tanta confianza le inspira el Instituto Federal Electoral?*, en mayo de 2004 su desconfianza era de 48% y su confianza de 40%. De acuerdo con dicha encuesta, este fue su punto más bajo, sin embargo para septiembre del 2006 tuvo un 66% de confianza ciudadana.

¹¹⁹ “Conserva IFE confianza ciudadana”. Carta Paramétrica. Parametría. Recuperado de <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4246> el 16 de enero de 2014.

Gráfica 4.2



Fuente: Recuperado de *Encuesta Paramétrica: Encuestas Nacionales en Vivienda*¹²⁰.

En la noche de la jornada electoral presidencial del año 2006 hubo un clima generalizado de sospecha entre la ciudadanía por la negativa del entonces Consejero Presidente Luís Carlos Ugalde de publicitar los resultados del conteo rápido. Dicha sospecha fue más fuerte en los partidarios del candidato de la izquierda, quien más adelante reclamaría que se recontara “voto por voto”.

La acción del Consejero presidente fue rechazada por el 45% de los encuestados. La percepción de la autonomía en el año 2006 cambió drásticamente. Para junio el 66% de los encuestados decía que sí era independiente del Gobierno Federal, mientras que el 23% decía que no. Para septiembre del mismo año, es decir tan sólo cuatro meses después el 37% de los encuestados decía que el IFE no era autónomo, y el 54% decía que sí. Sin embargo, el 43% de los encuestados dijo que el desempeño del IFE en la jornada electoral fue “bueno”¹²¹.

Para muchos, a partir de dicha elección, la confianza ciudadana en el IFE disminuyó. El periódico Reforma también publicó sus encuestas sobre confianza ciudadana

¹²⁰ *Conserva IFE confianza ciudadana*. Carta Paramétrica. Parametría. Recuperado de <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4246> el 16 de enero de 2014.

¹²¹ *Encuesta Parametría-El Sol de México de Confianza en las instituciones*

e indicó que se encontraba por arriba de un 60% para 2007, y sin embargo para la segunda mitad del año 2008 había caído hasta un 43%¹²².

Asimismo, por grupos sociales, se pudo notar que la mayor desconfianza se ubicó en mexicanos mayores de treinta años y con niveles de escolaridad media y superior, que son el grupo social que más sigue las noticias y el acontecer de la vida política; al contrario de la población más joven cuyos niveles de desconfianza hacia el Instituto no decayeron notablemente¹²³.

El partidismo también juega un rol condicionante en la confianza en el IFE, pues en promedio, la ciudadanía partidista confía más en el IFE a diferencia de los que se consideran independientes, quienes para el año 2006 el 39% confiaba poco o nada en el IFE, y para el año 2008 subió hasta el 50% de este sector. Asimismo, en el año 2006 los que se identificaban como panistas, el 82% confiaba mucho o algo en el IFE, mientras que los que se identifican a si mismos como perredistas, el 63% confiaban poco o nada en el Instituto. La tendencia general es que los más activos e interesados en la política son los que más confían en el órgano, a excepción de los que se identifican con la izquierda¹²⁴.

No se puede decir que la confianza o desconfianza ciudadana limite en sí la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral, pero es con ella que el IFE mantiene su legitimidad y su apoyo por parte de sociedad. Es importante en tanto el Instituto no sólo fue producto de las negociaciones de partido hegemónico y la oposición, sino también fue un reclamo democrático por parte de una ciudadanía informada. La confianza o desconfianza hacia el IFE, o las decisiones de Instituto son tema de debate por lo general cuando hay controversia, es por ello que este tema se situó en este capítulo.

¹²² MENDIZÁBAL, Yuritz; MORENO, Alejandro. *La confianza electoral: el IFE y los partidos políticos*, en MORENO, Alejandro (coord.) “Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada”. CESOP-ITAM. México 2010, p. 230

¹²³ *Ibíd*

¹²⁴ *Ibíd*.

Conclusiones

En el presente texto, con el que se finaliza el trabajo de Tesis de incluyen algunas sugerencias extraídas de las fuentes consultadas.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a la vía electoral la legitimidad para que la población conduzca los cambios en los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Asimismo, le otorga al IFE su autonomía, que si bien no es para legislar, si es para darle institucionalidad y legitimidad a su función de organizar las elecciones y de rendir cuentas.
- La autonomía del Instituto Federal Electoral lo aísla del gobierno en tanto presiones o influencias que pudiesen alterar su imparcialidad. La autonomía es una de las demandas más fuertes de la oposición política al partido que por muchos años fue hegemónico, pero también del reclamo democrático de la sociedad, quien no confía la rendición de cuentas al gobierno. De manera tal, que el órgano que hace las elecciones que es la manera en castigar o premiar a los políticos, se le limitó su relación con los mismos en su manejo.
- Sin embargo, con los años, el Instituto Federal Electoral no ha contado con una aprobación alta de su trabajo, ni de la confianza ciudadana hacia su autonomía. El punto del trabajo fue analizar algunos elementos de su estructura y de la administración, pero también en escenarios de controversia donde la autonomía constitucional fuera limitada o al contrario, la permitieran y fortalecieran.
- De la historia de las Reformas se puede concluir que se han renovado las leyes sólo hasta que es necesario. Sólo se reforma cuando la clase política da cuenta de que la ley ya no cubre la situación presentada. En cambio, se debe reformar cuando el Consejo General y los expertos e investigadores sobre elecciones concluyan que el marco jurídico no es suficiente.
- El Consejo General, si bien deben ser los principales ejecutores de la imparcialidad en sus decisiones dejando de lado su propia ideología política parecen limitar la autonomía. Los mecanismos de nombramiento de los Consejeros responde a cuotas partidistas negociadas, lo cual no es en sí dañino, pero lo es cuando los partidos interfieren ya en el desempeño del Consejero. Esto puede suceder si se le ofrecen prebendas, que pueden ir desde dinero, hasta la promesa de una carrera política

posterior, lo cual genera en la ciudadanía una desconfianza en retrospectiva, pues genera cuestionamientos acerca de su trabajo en el Consejo, si es que realmente sus decisiones fueron imparciales o favorecieron al partido que los favoreció a ellos mismos después. Por otra parte, sería a todas luces incorrecto e inmoral prohibir a una persona su derecho inalienable de ser votado y de participar en la vida política del país.

- En el trabajo se demostró como algunos Consejeros electorales tuvieron carreras políticas exitosas después de su paso por el Consejo General. Aunque también es difícil que una persona que esté en el CG no sea política, más en un órgano donde se encuentran todos los partidos. De este modo, se concluye que el nombramiento de los Consejeros electorales es una limitación a la autonomía constitucional en tanto su principio de imparcialidad.
- El Presupuesto del Instituto va en aumento cada año, aunque es especialmente alto en años electorales por la organización de las elecciones. El IFE no ve limitada su autonomía constitucional al menos por la falta de recursos económicos.
- El Servicio Profesional Electoral es en mi opinión, un gran logro que se implementó en la administración pública, pues es la profesionalización de la burocracia, lo cual amplifica la autonomía. Los servidores públicos del Instituto son conscientes su papel de imparcialidad, pero también de su posición política. Si bien todo es perfectible, el Servicio Profesional no es una limitante a la autonomía constitucional, incluso es un elemento de estructura que fortalece la autonomía administrativa.
- Acerca del Instituto Nacional Electoral es fácil hacer conjeturas, pero no es posible hacer observaciones. Al momento de término de este trabajo de investigación, aún se discutía en las Cámaras la legislación secundaria como para poder analizar si la autonomía constitucional no se verá limitada. Asimismo, tiene que pasar un tiempo considerable para poder analizar sus elementos de estructura en relación a la autonomía, y más tiempo aún para que puedan darse casos de controversia con sus respectivas resoluciones.
- A mi parecer sin embargo, la limitante más visible de la autonomía del nuevo Instituto es la forma en la que se elegirán a los miembros de Consejo General, sobre

todo si la Cámara de Diputados no logra elegir a los Consejeros, entonces se hará por insaculación. Ninguna decisión debe tomarse al azar, menos una que impacta en un punto tan controvertido de nuestro sistema.

- Al respecto de los escenarios de controversia, se analizó el caso de cómo se eligió el nuevo Consejo General del año 2003, y que claramente los partidos que habían sido afectados por multas, pusieron todo su empeño en que quedara su propia gente.
- La política en la actualidad es dependiente de los medios de comunicación masivos, y lamentablemente de la superficialidad que ello implica. La democracia se ve afectada en tanto los medios proyectan lo que quieren que piense la opinión pública, al mismo tiempo que, hasta antes del 2007, cobraban millones de pesos a los partidos por anunciarse. Volviendo las elecciones una monserga en tanto los medios de comunicación repetían los spots políticos de treinta segundos sin contenido, y recibiendo miles de millones de pesos a los partidos, que finalmente eran del erario público.
- La autonomía constitucional del IFE también se limitó en tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación permitió que el partido Verde Ecologista de México transmitiría los llamados “informes de labores” con claras intenciones partidistas, en un periodo en el que no estaban permitidos. Si bien, el IFE no es una autoridad de última instancia, si siente un peligroso precedente para burlar la ley y con ello al Instituto Federal Electoral.
- Como propuesta, se puede dejar todo lo relativo a la justicia al Tribunal Electoral, u todo lo administrativo que permanezca en el IFE. De esta manera, los partidos no minimizan la autoridad del Instituto, y al momento de resolver controversias, tendrán que lidiar con una sola resolución inapelable.
- La confianza ciudadana es un elemento de coyuntura puesto que las encuestas y la opinión pública sólo se enfocan en el Instituto Federal Electoral cuando hay elecciones, o poco tiempo antes y después. El IFE se debe a la ciudadanía, y la opinión que tenga ella del Instituto hace que perdura o pierda su legitimidad y apoyo.

En este contexto actual de la situación política y social mexicana donde las instituciones y su investidura pierden importancia, el Consejo General del IFE y todos los

actores involucrados al mando de instituciones tiene que ser conscientes, que en la manera en la que tomen decisiones y las apariencias que muestren pueden ocasionar problemas de credibilidad. La integridad de la autonomía como uno de los proyectos democráticos más importantes de los últimos años, y la incorruptibilidad en el desempeño deben ser ejes rectores, y la trascendencia que sus opiniones y acciones, que impactan a toda una población, a la que no se debe presionar su hartazgo en aumento hacia sus políticos y gobierno.

Fuentes de Información.

Bibliografía.

1. ALONSO, Jorge. *Campo Electoral, Espacios Autónomos y Redes: El Consejo General del IFE. 1996-2005*. Instituto de Investigaciones, Históricas y Sociales. Universidad de Veracruz. 2006.
2. ACKERMAN, John M. *Organismos autónomos y la nueva división de Poderes en México y América Latina*. En CARPIZO, Jorge; ARRIAGA, Carol B (coords.) *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*. IIJ-UNAM. México 2010.
3. ANAYA, Martha. *1988: El año que calló el sistema*. Debate. México 2008.
4. ASTUDILLO, César. CORDOVA Vianello, Lorenzo (coords.). *Capítulo 2: Los árbitros electorales. Ámbito institucional*. En “*Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*”.IIJ, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. UNAM. México 2010.
5. CHUAYFFET Chemor, Emilio. *Democracia, Idea y Realidad*. Foro Electoral, México, IFE, núm. 1, abril de 1991.
6. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. *La Reforma del Estado. Vértices para el México del Siglo XXI*”. CESOP. México, diciembre 2010.
7. ECO, Humberto. *Cómo se hace una Tesis*. Gedisa. México, 1991.
8. FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán (Comp.) *Memoria Histórica de la Transición Democrática en México 1977-2007 Tomo I*. Cámara de Diputados. Cámara de Senadores. FCPYS, UNAM. Porrúa. México. 2012.
9. FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán (Comp.) *Memoria Histórica de la Transición Democrática en México 1977-2007 Tomo II*. Cámara de Diputados. Cámara de Senadores. FCPYS, UNAM. Porrúa. México. 2012.
10. FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán (Comp.) *Memoria Histórica de la Transición Democrática en México 1977-2007 Tomo III*. Cámara de Diputados. Cámara de Senadores. FCPYS, UNAM. Porrúa. México. 2012.
11. FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. *Poder Ejecutivo*. Editorial Porrúa México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2008.

12. FIX-ZAMUDIO, Héctor. *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano* Fondo de Cultura Económica. México 2004.
13. GÓNZALEZ, Felipe. *La aceptabilidad de la Derrota: Esencia de la Democracia*. Colección Temas de la Democracia. Serie Conferencias Magistrales 10. Instituto Federal Electoral. México 2000.
14. JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México 2004.
15. JOSÉ Valenzuela, Georgette. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1921. Cambios y Continuidades*. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México, 1992.
16. LOAEZA, Soledad; PRUD'HOMME, Jean-François (coord.) *Los grandes problemas de México: Instituciones y Procesos Políticos*. Colegio de México. México 2010.
17. MÉNDEZ, José Luís (coord.). *Los grandes problemas de México: Políticas Públicas*. El Colegio de México. México 2010
18. MERCADO H., Salvador. *¿Cómo hacer una tesis?: Tesinas, informes, memorias, seminarios de investigación y monografías*. Limusa. México, 2007.
19. MÉNDEZ Ramírez, Ignacio et. Al. *El Protocolo de investigación*. México. Trillas 1997.
20. MORENO, Alejandro. *La Decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México*. Porrúa. México 2009.
21. MUÑOZ Patraca, Víctor Manuel (coord.). *Partido Revolucionario Institucional 1946-2000. Ascenso y Caída del Partido Hegemónico*. Siglo XXI. México 2006.
22. MORA VELÁZQUEZ, Salvador. *Las elecciones subnacionales en México*. UNAM. 2011.
23. NOHLEN, Dieter (comp.) *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*. FCE. México 2007. 2ª ed.
24. PÉREZ MORALES, Hugo. *La naturaleza jurídica de la jurisprudencia en materia electoral*. Tesis para obtener el título de licenciado en Derecho. UNAM. Ciudad Universitaria, Febrero 2002.
25. RIVAS Romero, Odette. *La organización de las elecciones en Iberoamérica. Un análisis crítico para el caso de México*. Memoria del III Congreso Internacional de

Derecho Electoral. Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/239/19.pdf> el 29 de junio de 2013.

26. RODRÍGUEZ GÓMEZ, César Augusto (Editor.) *Documentos Selectos de opinión pública 2009*. CESOP. México 2010.
27. SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 2009
28. SCHMELKES, Corinna. *Manual para la presentación de anteproyectos*. Oxford. 2^a Edición. México.
29. SOTO Cabrera, Ricardo. *Autonomía e Imparcialidad del IFE*. Universidad Autónoma Metropolitana. Campus Iztapalapa. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Departamento de Sociología. Tesina final. México. Trimestre 99-P.

Hemerografía.

30. ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. “*El Consejo General del IFE bajo la reforma constitucional electoral de 2007. Consolidación de su función de árbitro eficaz y discreto, erradicación del protagonismo político nocivo en el escenario político-electoral mexicano*”. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año XLI, núm. 122. Mayo-Agosto. México 2008.
31. BREWER-CARÍAS, Allan R. *Reforma Electoral en el sistema político en Venezuela*. En ZOVATTO, Daniel; OROZCO Henríquez, J. De Jesús (coords.) *Reforma Política y electoral en América Latina 1978-2007*. IIJ-Idea Internacional-UNAM. México 2008.
32. CÁRDENAS, Jaime. *Cinco propuestas en Materia Electoral*”, en ACKERMAN, John (coord.) *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. IIJ-UNAM, México, 2011.
33. CÁRDENAS, Jaime, PÉREZ VAZQUEZ, CARLOS y CARBONELL, Miguel. *Presente y Futuro de la Autonomía de 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. Tomo II*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1999.

34. CÓRDOVA, Lorenzo. *La reforma Electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación*, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, enero-junio de 2012, pp. 3-26. UNAM- IJ. México.
35. CORRAL Jurado, Javier. *Propaganda gubernamental y el artículo 134 constitucional*, en ACKERMAN, John (coord.) *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. IJ-UNAM, México, 2011.
36. CUAREZMA Terán, Sergio J., ENRÍQUEZ Cabistán, Francisco. *Reforma Electoral en América Latina: El caso de Nicaragua* en ZOVATTO, Daniel; OROZCO Henríquez, J. De Jesús (coords.) *Reforma Política y electoral en América Latina 1978-2007*. IJ-Idea Internacional-UNAM. México 2008.
37. GARCIA-PELAYO, Manuel. *El status del Tribunal Constitucional*. Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid, Vol. I, núm. 1, 1981, pp. 11-34.
38. HERNÁNDEZ, María del Pilar. *Autonomía de los Órganos Electorales en Reforma Judicial*. *Revista Mexicana de Justicia*. Número 1. Enero-Junio. Año 2003. México 2003.
39. HUCHIM May, Eduardo R. *Cinco desafíos del IFE y una discutible resolución* en ACKERMAN, John (coord.) *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. IJ-UNAM, México, 2011.
40. JARAMILLO, Juan. *Los órganos electorales supremos* en NOHLEN, Dieter. *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. FCE, México.
41. JIMÉNEZ Dorantes, Manuel. *Capacidad Normativa y Autonomía de los órganos electorales. El caso del IFE* en *Estudios Comparados en Derecho Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. IJ. UNAM, 2011. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3040/8.pdf>
42. LÓPEZ Acosta, Santiago. *Autoridad Nacional y Legislación Única en Materia Electoral en México* en el apartado de ensayos de candidatos a Consejeros Electorales. Recuperado de http://www.Diputados.gob.mx/documentos/Consejeros_2013/ensayo/03.pdf el 2 de septiembre de 2013.

43. MENDIZÁBAL, Yuritz; MORENO, Alejandro. *La confianza electoral: el IFE y los partidos políticos* en MORENO, Alejandro (coord.) “Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada”. CESOP-ITAM. México 2010.
44. MERINO, Mauricio. *La reforma al servicio profesional electoral mexicano* 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. Tomo II*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1999.
45. NACIF, Benito. “Informes de Legisladores: La excepción que se come la regla”. Recuperado de http://www.ife.org.mx/documentos/Consejeros_www/Benito_Nacif/Reflexiones/InformesDeLegisladores.pdf el 19 de septiembre de 2013.
46. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *Los órganos constitucionales autónomos en México* en SERNA De la Garza, José María y CABALLERO Juárez, José Antonio. *Estado de Derecho y Transición Jurídica.. Serie de Doctrina Jurídica* no. 95. IJ. UNAM. México 2002.
47. PESCHARD, Jacqueline. *De la Conducción Gubernamental al control Parlamentario* en LOAEZA, Soledad y PRUD’HOMME, Jean-François (coords.), *Los grandes problemas de México: Instituciones y Procesos Políticos*. Colegio de México. México 2010.
48. ROLDÁN Xopa, José. *Transparencia y Órganos Reguladores.. Ponencia preparada para la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Ciudad de México, 23-25 de Marzo de 2006. http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/C_RoldanXopa.pdf revisado 13 de marzo de 2013.
49. VÁZQUEZ Alfaro, José Luís. *¿Es necesario convertir el Instituto Federal Electoral en Autoridad Nacional Electoral?*. Recuperado de http://www.Diputados.gob.mx/documentos/Consejeros_2013/ensayo/04.pdf el 31 de agosto de 2013.

50. WEBER, Max. *Bureaucracy*, en SHARMA, Aradhana (Ed.) *The anthropology of the state*. Blackwell Publishing. 2006.

Legislación

51. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Instituto Federal Electoral. México 2010.
52. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto Federal Electoral. México 2010.
53. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100214.pdf revisado el 8 de junio de 2014.

Documentos Oficiales.

54. Acuerdo que por instrucción de la Junta General Ejecutiva presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el proyecto integral de reforma al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Recuperado de http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/58/ife_15ene10.ACUERDOESTATUTOCG599-09.pdf el 14 de octubre de 2013.
55. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que presenta el Consejero Presidente, por el que se aprueba el ajuste al presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal de año 2003. http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEA/DEA-PresupuestoInformes/DEA-PresupuestoIFE/PresupuestoIFE-docs/2003/CG07-2003_ppt_ajuste_2003.pdf
56. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que presenta el Consejero Presidente, por el que se aprueba al presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio Fiscal del año 2004. Recuperado de http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Transparencia/administrativa_financiera_DEA/presupuesto_DEA/presupuesto-pdf/2004/tra_presupuesto_ajuste_2004.pdf el 25 de noviembre de 2013.

57. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban las modificaciones al presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal del año 2005 y se establecen las disposiciones en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria para el ejercicio fiscal del año 2005. Recuperado de http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Transparencia/administrativa_financiera_DEA/presupuesto_DEA/presupuesto-pdf/2005/ajuste_presupuesto_05.pdf el 22 de noviembre de 2013.
58. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el ajuste al presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal del año 2006, se establecen obligaciones que se derivan del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y se aprueban las disposiciones en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria. Recuperado de http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Transparencia/administrativa_financiera_DEA/presupuesto_DEA/presupuesto-pdf/2006/CG12-2006_31_ENERO.pdf el 25 de noviembre de 2013.
59. Acuerdo del Consejo General para la aprobación del ajuste al Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio Fiscal del año 2008 y por el que se establecen las obligaciones y las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria que se derivan de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Decreto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008. Recuperado de http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Transparencia/administrativa_financiera_DEA/presupuesto_DEA/presupuesto-pdf/2008/CG142008_28_enero.pdf el 25 de noviembre de 2013.
60. Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el ajuste al Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio Fiscal del año 2009 y por el que se establecen las obligaciones y las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria que se derivan de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009. Recuperado de <http://www.ife.org.mx/docs/IFE->

[v2/DEA/DEA-PresupuestoInformes/DEA-PresupuestoIFE/PresupuestoIFE-docs/2009/CG953-2008_22_diciembre.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/2009/CG953-2008_22_diciembre.pdf) el 25 de noviembre de 2013.

61. Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el ajuste al Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio Fiscal del año 2010 y por el que se establecen las obligaciones y las medidas de racionalidad y disciplina presupuestaria que se derivan de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010. Recuperado de http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEA/DEA-PresupuestoInformes/DEA-PresupuestoIFE/PresupuestoIFE-docs/2010/CG27-2010_ppt_ajustado_01-29-2010.pdf el 25 de noviembre de 2013.
62. Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio Fiscal del año 2011 y por el que se establecen las obligaciones y las medidas de racionalidad y disciplina presupuestaria que se derivan de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. Recuperado de http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEA/DEA-PresupuestoInformes/DEA-PresupuestoIFE/PresupuestoIFE-docs/2011/CG421-2010_ppt_2011.pdf el 25 de noviembre de 2011.
63. Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio Fiscal del año 2012 y por el que se establecen las obligaciones y las medidas de racionalidad y disciplina presupuestaria que se derivan de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012. Recuperado de http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEA/DEA-PresupuestoInformes/DEA-PresupuestoIFE/PresupuestoIFE-docs/2012/CG472-2011_ppt_2012.pdf el 25 de noviembre de 2013.
64. *Análisis Comparativo de la Reforma Electoral, Constitucional y Legal 2007-2008*. Centro para el Desarrollo Democrático. Instituto Federal Electoral. México 2008.
65. *Diario de los Debates*. Sesión No. 20, 30 de octubre de 2003, Primer Periodo de Sesiones Ordinarias de Primer Año, LIX Legislatura. Disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/59/1er/1P/Ord/oct/00L59A1P120.html#INSTITUTO%20FEDERAL%20ELECTORAL2>

66. *Diario no. 4*. 17 de enero de 2007. Diario de los Debates. LX Legislatura. Comisión Permanente correspondiente al Primer Receso del Primer Año de Ejercicio (Diciembre 2006-Febrero 2007).
67. Diario Oficial. Reformas al Artículo 41°. Viernes 6 de abril de 1990. Recuperado de http://www.Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf el 18 de junio de 2013.
68. Diario Oficial. Reformas al Artículo 41°. Viernes 3 de septiembre de 1993. Recuperado de http://www.Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_128_03sep93_ima.pdf el 18 de junio de 2013.
69. Diario Oficial. Reformas al Artículo 41°. Martes 19 de abril de 1994. Recuperado de http://www.Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_131_19abr94_ima.pdf el 18 de junio de 2013.
70. Diario Oficial. Reformas al Artículo 41°. Jueves 22 de agosto de 1996. Recuperado de http://www.Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf el 24 de junio de 2013.
71. Diario Oficial. Reformas al Artículo 41°. Martes 13 de noviembre de 2007. Recuperado de http://www.Diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf el 24 de junio de 2013.
72. *Elecciones Federales 2006: Justicia Electoral*. Instituto Federal Electoral. México 2006.
73. *Elecciones Federales 2006: Equidad y Transparencia en la contienda electoral*. Instituto Federal Electoral. México 2006.
74. *Elecciones Federales 2006: La Jornada Electoral del 2 de julio de 2006*. Instituto Federal Electoral. México 2006.
75. *Elecciones Federales 2006: Organización del Proceso Electoral*. Instituto Federal Electoral en Equipo Investigadores de IFES (Fundación Internacional para Sistemas Electorales. *Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada, Primer Informe*". México, Mayo 2009.

76. Proyecto de Presupuesto de Instituto Federal Electoral par el ejercicio fiscal del año 2002. Recuperado de http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEA/DEA-PresupuestoInformes/DEA-PresupuestoIFE/PresupuestoIFE-docs/2002/CG106-2001_proy_ppt_2002.pdf el 22 de noviembre de 2013.

Mesografía

77. Comisión Electoral de la India. Recuperado de http://eci.nic.in/eci_main1/the_function.aspx el 10 de septiembre de 2013.

78. *Conformación del Consejo General del Instituto Federal Electoral de 1990 a la fecha.* Instituto Federal Electoral. http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-HistoriaIFE/IntegracionCG_1990_a_la_fecha.pdf revisado el 29 de diciembre de 2013.

79. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Recuperado de http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php 20 de agosto de 2013.

80. Encuesta Parametría-El Sol de México de *Confianza en las instituciones* recuperado de http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/EncuestasConteosRapidos/docs-encuestas/Parametria/mayo8-11_y_mayo15-18_2012/Informe.pdf el 15 de octubre de 2013.

81. *Historia del Consejo Supremo Electoral de la República de Nicaragua.* Recuperado de <http://www.cse.gob.ni/index.php/sobre-cse/historia> el 13 de agosto de 2013.

82. *Línea de Tiempo de Reformas Electorales Federales,* recuperado en http://seciudadano.ife.org.mx/linea_de_tiempo_reformas al 18 de marzo de 2012.

83. *Los retos de la Vertebración Social.* Página sie7e. COPARMEX. Noviembre 15, 2003. Disponible en <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/pag7/2003/nov03/nov03.htm>.

84. *Numeralia del Servicio Profesional Electoral 2012.* Recuperado de http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionRelevante/UTSID-NumeraliaSPE/2012/NUMERALIA_SPE_V2_2012.pdf el 23 de octubre de 2013.

85. Pacto Por México. Recuperado de <http://pactopormexico.org/acuerdos/> el 23 de septiembre de 2013.

86. *Federal Election Commission*. <http://www.fec.gov/about.shtml> revisado el 13 de agosto de 2013. “The Federal Election Commission: Thirty Year Report”. Septiembre 2005. Recuperado de <http://www.fec.gov/info/publications/30year.pdf> 13 de agosto de 2013.