



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA ESTADÍSTICA ELECTORAL EN EL CONTEXTO
DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ELECCIONES LOCALES.
EL CASO DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL**

T E S I S A
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A
Gustavo Alfonso Cerecedo Diego



ASESORA: MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ

CIUDAD UNIVERSITARIA DF

2016



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

	<u>Pág.</u>
Introducción	3
Capítulo 1	
La transición política mexicana y la gobernabilidad democrática	11
1.1 La democracia en el proceso de cambio político de México	12
1.2 La gobernabilidad democrática como factor para el nuevo arreglo de las instituciones electorales	21
1.3 Los inicios del reformismo electoral federal en la era de la liberalización del régimen, y la inclusión de la Reforma Política del Distrito Federal	26
Capítulo 2	
El impacto de la democratización en el ámbito local y la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal	31
2.1 Las bases institucionales de la reforma político-electoral de 1996	32
2.2 La nueva administración electoral en el ámbito federal y en las esferas locales	36
2.3 La creación y funcionamiento del Instituto Electoral del Distrito Federal	41
Capítulo 3	
La estadística en el contexto de la administración electoral y el caso del Instituto Electoral del Distrito Federal	48
3.1 El papel de la estadística electoral en la difusión de la información sobre las elecciones y en el cumplimiento de un mandato legal	49
3.2 La estadística electoral en la trayectoria institucional del IEDF	62
3.3 El procesamiento de la estadística electoral en el contexto de la administración del IEDF	69
Capítulo 4	
Perspectiva de la estadística electoral en el contexto institucional actual	82
4.1 El inacabado proceso de cambio en la esfera electoral nacional y su impacto en el ámbito local	83
4.2 La trascendencia del diseño electoral capitalino en el marco de un Sistema Nacional de Elecciones	90
4.3 La administración de las elecciones y la estadística electoral en perspectiva	102
Conclusiones	110
Anexos	117
Fuentes de información	121

INTRODUCCIÓN

El trabajo que aquí se presenta constituye una labor de investigación documental de carácter monográfico cuya temática central se vincula con el campo de la Administración Pública dedicado a la *Administración Electoral* de la capital del país, esto es, la gestión del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), principalmente en los años de 2004 a 2011.

A efecto de contextualizar el desarrollo de la *Estadística electoral* en el IEDF desde sus inicios en enero de 1999, el documento también refiere acontecimientos de relevancia anteriores a 2004, tales como la reforma político electoral de 1996 que dispuso la elección de las instancias de gobierno a partir de 1997, y la cual constituyó el acto fundacional de una administración electoral local que ha funcionado desde el año 2000.

La premisa de la que se parte es que la integración y publicación de una estadística electoral en el ámbito del Distrito Federal, ha sido una de las consecuencias del proceso político-administrativo concertado por partidos e instancias gubernamentales federales durante los últimos años del siglo pasado, mismo que sentó las bases institucionales para la instauración de una *democracia procedimental o electoral* en la capital mexicana.

Dicho proceso tuvo su origen en la necesidad del Gobierno Federal de *estabilizar al sistema político mexicano*, dando respuesta a las demandas de liberalización política intensificadas por la oposición a finales de los años ochenta. Así, se priorizó la búsqueda de la efectividad y credibilidad de los comicios, para lo cual el imperativo de potenciar el papel de la autoridad electoral redundó en la afirmación de su autonomía de gestión y su independencia de las estructuras administrativas gubernamentales. Ello, no obstante que desde la década de los setentas se había iniciado un periodo de *mejoramiento del sistema electoral*, por la vía de la promoción de un incipiente modelo de partidos, que fuese más competitivo y con mayores opciones para la ciudadanía.

En el plano del Distrito Federal, esta coyuntura se tradujo en el fortalecimiento del esquema de representación y la restitución de los derechos políticos de los capitalinos, convirtiendo a la reforma política local en un tema de ineludible presencia en la agenda electoral de los años 90; lo que condujo a un replanteamiento de las responsabilidades político-administrativas en la Ciudad de México, es decir, al tránsito de las dependencias del ámbito presidencial, hacia una administración pública local fundada en la voluntad popular para el ejercicio de las funciones legislativas y de gobierno.

De esta forma, los noventa registraron una ola de acontecimientos en el ámbito federal, que han contribuido a dar sustento a la gobernabilidad del país sobre la base de una histórica generación de instituciones y procedimientos electorales, como los que dieron origen al Instituto Federal Electoral en 1991, y que repercutieron asimismo en el establecimiento de organismos públicos que, como en el caso del IEDF, han dado sentido y viabilidad a la instauración y promoción de la democracia en el orden local.

Dentro de la democracia local del Distrito Federal, el establecimiento de mecanismos como la integración y difusión de la estadística de los resultados de las elecciones y el perfil demográfico de los votantes, han sido elementos que expresan la prioridad que esta nueva institucionalidad ha dado a la promoción de la confianza de los ciudadanos en la vía electoral.

Así, el documento se conforma por cuatro capítulos tratados desde una perspectiva política, administrativa y jurídica, mismos que examinan aspectos relacionados con el tema de la *Estadística electoral* que, sobre la base de un enfoque sistémico, representa una de las funciones del *sistema electoral* actual, mismo que a su vez forma parte del *sistema político mexicano*.

Bajo la premisa de que la conceptualización actual de la estadística electoral, como sistema integral de difusión de resultados al término de un proceso electivo, es uno de los reflejos de la liberalización del régimen político, el **Capítulo 1 La transición política mexicana y la gobernabilidad democrática** constituye un punto de partida para dilucidar el marco teórico y la génesis histórica de dicha realidad.

Así, en este capítulo se lleva a cabo un análisis del origen y tránsito de nuestra nación entre un sistema con un perfil autoritario hacia uno con un sentido orientado a la inclusión política y la construcción de instituciones electorales de corte liberal; ello, sobre la base de la revisión de algunos teóricos de los temas de la transición y la gobernabilidad en condiciones de democracia.

Considerando que este tipo de estadística ha funcionado como parte del trabajo de una particular generación de organismos electorales dedicados a la organización de los comicios en el país desde los años 90, el **Capítulo 2 El impacto de la democratización en el ámbito local y la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal** pretende caracterizar la época en que la profundización y perfeccionamiento de nuestro sistema electoral, vía un proceso reformista, dio sustento a la democratización del sistema político y, por otro lado, abrió la puerta a una institucionalización similar en la capital mexicana.

Por tanto, esta parte del documento atiende las reformas que marcaron el inicio del proceso, particularmente aquella que en 1996 dio cuenta de las modificaciones normativas que permitieron la implantación, con visos de trasplante del modelo federal, de una administración electoral para el Distrito Federal, la cual desde entonces ha buscado afianzarse dentro de un medio político y administrativo capitalino, tradicional y naturalmente influido por la dinámica de las instituciones federales asentadas en este territorio.

El **Capítulo 3 La estadística en el contexto de la administración electoral y el caso del Instituto Electoral del Distrito Federal** emprende la crónica acerca del desarrollo en la integración y publicación de la estadística de las elecciones locales del Distrito Federal, dentro del marco técnico y administrativo del IEDF.

Aunado a lo anterior, y con base en la revisión de la legislación electoral que precedió al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1989, el capítulo contrasta la situación marginal de los anteriores *tabulados estadísticos*, como un reflejo del desinterés en la publicidad de los resultados electorales, frente a la normalidad que en la actualidad nos ha dado el ejercicio de la transparencia en la información electoral.

En cuanto al **Capítulo 4 Perspectiva de la estadística electoral en el contexto institucional actual**, el documento presenta, a manera de colofón, un ejercicio de retrospectiva sobre la contribución de las instituciones electorales que nos hemos podido dar en el camino de la democratización del sistema político, a la luz de los retos y expectativas que éstas han generado para la gobernabilidad de nuestro país.

Asimismo, se realiza una especie de prospectiva sobre el futuro de la estadística de las elecciones, en un ámbito institucionalmente cambiante y cuyos alcances se requiere redimensionar como mecanismo de legitimidad del sistema político en su conjunto, en medio de la diversidad de exigencias políticas y sociales que desde hoy y en los próximos años habrá de afrontar la política mexicana, con sus buenas, malas y regulares prácticas.

Por la relevancia y actualidad de la reforma de 2014 dentro del sistema electoral mexicano, en los Capítulos 3 y 4 también se encuentran referencias a ésta, no obstante estar fuera del citado periodo 2004-2011; ya que la creación del *Sistema Nacional de Elecciones* representa un cambio de paradigma (o tal vez

la profundización del gestado en 1996) que obliga al replanteamiento de la concepción electoral que, a finales del siglo pasado, dio origen tanto al IEDF como al entonces IFE.

En virtud de que se trata de un trabajo tipo tesina, su integración constituye una labor de corte documental, basada en el supuesto de que si bien la *estadística electoral* ha tenido una aportación modesta en comparación con otros aspectos de relevancia política y legal dentro de los procesos electorales, es un testimonio representativo de una época caracterizada por el trabajo profesionalizado y sistemático de las instituciones encargadas de la administración de los comicios.

El presente documento, en consecuencia, revisa la trayectoria de la estadística como función enmarcada en un *escenario institucional* dado, con una base legal y un contexto organizacional específicos; lo cual significa que este trabajo corresponde al examen de la gestión administrativa de las elecciones, específicamente la vinculada con la misión esencial de la organización trienal de sus procesos. Por ello, no se abordan componentes de un *sistema electoral* cuya aplicación suele ser tema de debate en el marco de la gobernabilidad del sistema político, tales como los principios de la representación política¹.

Así, se caracteriza a la *Estadística de las elecciones locales del Distrito Federal* como un trabajo coordinado entre diversas instancias del IEDF para cumplir con un mandato legal pero, más allá de ello, orientado a la reproducción de una actividad que busca incidir, en la medida de sus posibilidades, en la misión implícita de una institución como ésta: la promoción de la transparencia y la

¹ Manuel Alcántara (1995: 101-102) señala, por ejemplo, que uno de los potenciales efectos nocivos del sistema electoral en el sistema político está en el manejo de la fórmula de *mayoría relativa* que sirve de fundamento al Presidencialismo, la cual puede tener serios efectos en la gobernabilidad de un sistema cuando se combina con la fórmula de *representación proporcional* aplicada en la elección del Poder Legislativo. A este respecto, señala que “la lógica ‘suma cero’ que rige la elección de un Presidente se encuentra con la lógica del ‘todos ganan’ que domina la representación proporcional y el resultado es un Poder Ejecutivo que tiende a estar en una situación de incompatibilidad con el Poder Legislativo al no alcanzar, con facilidad, la formación de mayorías presidenciales en éste”.

rendición de cuentas, así como de la cultura democrática, como soporte para la reafirmación y profundización de nuestro régimen de libertades individuales y el diseño de organizaciones públicas política y socialmente responsables.

En este marco, la labor de quien presenta este trabajo ocurrió en un punto intermedio entre aquellos que, en los inicios del IEDF, concibieron la necesidad de acompañar la organización de las elecciones locales de la Ciudad de México con la elaboración de su correspondiente estadística electoral, y quienes la han continuado y, se esperaría, pudiesen asumir el valor de estos productos y, en esa medida, su continuidad dentro del proceso político y social de nuestro país.

Con base en los argumentos vertidos en el presente trabajo de investigación, es posible confirmar la **hipótesis** en el sentido de que *la democracia mexicana de las dos últimas décadas ha tenido como punta de lanza el desarrollo de un Modelo de Administración Electoral en los ámbitos federal y local, cuyo fortalecimiento ha contribuido a estabilizar al sistema político mexicano y, en consecuencia, a sustentar la gobernabilidad democrática del país, a través de mecanismos que, como el caso de la estadística electoral, han dado prioridad a la búsqueda de la confianza y credibilidad de los ciudadanos hacia las elecciones.*

No obstante, es de señalar que el proceso de perfeccionamiento del sistema electoral y su cada vez más evolucionado desempeño, también han evidenciado la necesidad de pensar que la *gobernabilidad* requiere, además, atender otras importantes esferas de la vida pública, mismas que escapan a los alcances de este medio, y que se encuentran ubicadas en terrenos propios del desarrollo social, económico y regional de México.

En lo correspondiente al ámbito político y administrativo, con trabajos como éste se pretende abonar a la precisión de los logros y límites del reformismo electoral de los años recientes, a fin de dimensionar el justo valor y avances de

las administraciones electorales como instancias que han cobrado una particular relevancia dentro de la administración pública de finales del siglo pasado y principios del presente.

De esta manera, el uso y aprovechamiento de sus productos y servicios, como es el caso específico de la estadística electoral, constituyen un poderoso vehículo de información, que puede formar parte de una amplia política orientada a la rendición de cuentas al término de cada proceso electivo; y que tiene el potencial de contribuir al análisis cuantitativo de la evolución de las fuerzas políticas y su impacto en las preferencias electorales de los ciudadanos, así como a la difusión de la cultura democrática y, con ello, el fomento de una ciudadanía interesada o, al menos, mínimamente informada sobre los asuntos vinculados con la esfera en que se desarrolla la lucha formal para el acceso al poder.

CAPÍTULO 1
LA TRANSICIÓN POLÍTICA MEXICANA
Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

1.1 La democracia en el proceso de cambio político de México

La generación de nuestras *instituciones electorales* actuales no puede desvincularse del proceso de *transición a la democracia (desde un régimen autoritario)*, propio de casos que, como el mexicano, aun cuando hayan registrado elecciones recurrentes para la renovación de los cargos públicos, su realidad política se encontraba muy cercana a la de las *oligarquías democráticas* descritas por Juan Linz (1978: 14).

De acuerdo con las tipologías de Juan Linz, el autoritarismo de corte oligárquico comporta condiciones muy específicas, de las que destaca el “control o manipulación de las elecciones”, práctica que la clase política de nuestro país se resistía a abandonar, por lo menos, hasta antes de la liberalización definitiva que representó la reforma político electoral de 1996.

Para el autor este tipo de sistemas, que se ubica en América Latina, “...se hallan en la línea fronteriza entre los regímenes autoritarios modernos y la democracia”, y precisó que se trata de una caracterización basada más en la concepción formal (constitucional e ideológica) de la democracia, que en su realidad sociológica².

Un referente teórico clásico sobre las condiciones sociopolíticas en que se desenvuelve la realidad democrática, se encuentra en los planteamientos de Robert Dahl, quien en su trabajo de 1971 *La Poliarquía* distinguió a la democracia moderna como un régimen de libertades y derechos civiles con siete atributos específicos³:

- i. Elección de Autoridades,
- ii. Elecciones libres y justas,

² Años después Giovanni Sartori (1993) profundizó, por su parte, en la distinción entre la dimensión *prescriptiva* de la democracia, esto es, lo que deber ser, y la *descriptiva*, en el sentido de las democracias realmente observables y verificables.

³ Los atributos han sido extraídos de los trabajos de Alain de Remes (2000) y Sebastián Mazzuca (2012).

- iii. Sufragio universal,
- iv. Derecho de ser votado,
- v. Libertad de expresión,
- vi. Fuentes de información diversas, y
- vii. Libertad de asociación.

Aunque en México el régimen político parecía cumplir con algunos de los citados atributos democráticos, como es el caso de la elección de las autoridades, en la práctica nuestras incipientes instancias electorales eran incapaces de generar cargos públicos acreditados por un régimen de respeto al sufragio, dada su subordinación a dependencias oficialistas y de la manifiesta pobreza de las alternativas partidistas para los electores.

En este sentido, la normalidad electoral estaba fundamentada en un *arreglo institucional* restrictivo de las libertades civiles y políticas de la ciudadanía, lo que hacía inconcebible que las elecciones y sus resultados reflejaran el reconocimiento al voto como fuente del poder⁴.

De esta forma, el cambio político en México debía atravesar por un periodo de modificación estructural del régimen mismo, más allá de los ajustes legales y procedimentales que pudieran confeccionarse⁵.

A este respecto, cabe recordar que precisamente la transición a la democracia, como la definieron Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1986), constituye un proceso de *cambio institucional* en el que la lucha se da entre quienes pugnan por la apertura (*liberalización*) del régimen y aquellos que la bloquean.

⁴ George Tsebelis (1990) señala que: “las instituciones ni necesaria ni frecuentemente se diseñan para ser socialmente eficientes; al contrario, por lo general –al menos las reglas formales- son creadas para servir a los intereses de aquellos que tienen el poder de negociación para crear nuevas reglas”. Citado en Jorge Javier Romero (1991: 23)

⁵ El propio Linz (1986: 37) advierte que optar por ser una democracia y no un régimen autoritario no depende sólo de “ponerse de acuerdo” en una coyuntura, ya que las democracias “difieren considerablemente en el modo en que el poder es asignado...el gobierno democrático es también un gobierno constitucional”. En congruencia con esta idea, expone que más bien la democracia responde a “determinados arreglos institucionales...que no son fáciles de cambiar de un día para otro”.

Es decir, el tránsito ocurre en un régimen que, autoritariamente, maniobra para imponer un trato desigual entre quienes colaboran y se adhieren a su visión o proyecto político, y aquellos actores que al no ser parte de dicha alianza, resultan excluidos de los canales de *acceso* y, en consecuencia, del *ejercicio* del poder político.

En este sentido, al conllevar un sentido de apertura a la *competencia política* y su proyección a través de las elecciones, la democracia implica una dimensión de *inclusión* que presupone la libertad de participación de diversos actores en la competencia, así como la necesaria existencia de alternativas políticas para que los electores realmente puedan elegir⁶.

Lo anterior podría colocar el inicio de la transición mexicana a la democracia, como un proceso identificable históricamente, al menos, con posterioridad a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977, cuyo principal propósito fue, precisamente, avanzar en el fortalecimiento de la oferta político-electoral mediante el establecimiento de un inédito *sistema de partidos*⁷.

Al referir que el “viejo modelo autoritario” mexicano se definió principalmente por el fenómeno de la *exclusión política*, Lorenzo Meyer (1997)⁸ señala que la “Gran coalición” del régimen (inmanente a la ideología post-revolucionaria) se fundaba en hacer converger la acción política de los principales actores del

⁶ Sobre este tema, el trabajo de Sebastián Mazzuca titulado “O’Donnell and the Study of Latin American Politics After the Transitions”, ofrece una excelente recopilación de las aportaciones teóricas sobre la diferenciación entre el análisis de los factores del *acceso* al poder y los correspondientes a su *ejercicio*. Mazzuca señala que con sus planteamientos, Dahl completó la contribución de Joseph Schumpeter, al describir que la democracia es un sistema que además de demandar condiciones para la *competitividad*, se basa en un régimen *incluyente*, propicio para la *pluralidad de actores*, de opciones.

⁷ Como ejemplo, Pablo Javier Becerra (1999: 102) señaló que en la capital del país, antes de la reforma que expidió esta ley prácticamente sólo existían dos partidos, el PRI y el PAN. El autor ilustra que “la figura del registro condicionado de los partidos (de la reforma de 1977), permitió el desarrollo de un acentuado pluralismo y una mayor competitividad en la entidad...dando como resultado a mediano plazo la tendencia a la disminución de la votación priísta, tanto en términos absolutos como porcentuales”.

⁸ Lorenzo Meyer (1997)

momento (empresarios, centrales obreras, campesinas y profesionales oficialistas, entre otros) en torno a un solo partido, un “gran partido de Estado”.

Así, la lógica de una reforma electoral impulsada y controlada desde el gobierno suponía la apertura del sistema hacia otros actores y, en consecuencia, pasaría por el replanteamiento del *sistema de partidos*, y por la revisión de la particular relación entre la institución presidencial y su instrumento fundamental en la contienda electoral, el Partido Revolucionario Institucional (PRI)⁹.

Meyer añade que el nuevo arreglo sólo cuajó hasta finales de los años ochenta y durante los noventa, a partir del desmantelamiento del “viejo modelo económico”, sustentado en el proteccionismo y la sustitución de importaciones, mismo que fue reemplazado por un modelo *neoliberal*, cuya premisa fundamental era la limitación del Estado como agente económico.

Bajo esta lógica, la paulatina pero persistente transformación del entorno socioeconómico del México *pre-democrático*, terminó por inclinar al gobierno a impulsar reformas cada vez más decididas para la liberalización del régimen, y su proyección hacia una *realidad democrática* incluyente, verificable y sustentada en *procedimientos, instituciones y resultados* propios de métodos democráticos¹⁰.

⁹ En comparación con otras democracias latinoamericanas surgidas en el mismo periodo, quizás un rasgo distintivo del proceso político mexicano fue que si bien existía el *temor a la violencia* (ante la emergencia de grupos guerrilleros en los años 70), a diferencia de otros factores (por ejemplo, la disidencia sindical de 1988 respecto de las prácticas clientelares y corporativas del PRI), se trató de un condicionamiento social menos enraizado y, por ello, más manejable para el régimen.

¹⁰ En su crítica a la *teoría clásica de la democracia*, Schumpeter (año:pág) señaló en su momento que este modelo está más allá del plano de las *definiciones*. Con base en lo que denominó el *Método de la democracia*, expuso *cómo* los sistemas políticos dependen de *procesamientos* que terminan por moldear las preferencias del *electorado*. Con ello, estableció que la democracia entraña un sentido *procedimental* (“Modus procedendi”) por medio del cual sus resultados deben ser verificables. Ello significa que para calificar la democracia en sociedades específicas, el análisis debe efectuarse a la luz de aspectos como: el tipo y nivel de *competencia efectiva o no* que apoya el posicionamiento de los *liderazgos* (incluso dentro de los propios partidos), el método de obtención del voto y de acceso a los cargos públicos; las formas y grado en que, una vez electos, los líderes políticos retoman, ejecutan, sustituyen o falsifican la *voluntad general* de acuerdo con sus propios intereses; el tipo y nivel de procesamiento de la *libertad individual* (de consciencia, expresión y participación en la competencia); los medios (establecidos periódicamente, o intempestivos) por los que se puede sustituir a las autoridades y/o interrumpir su gestión; y las

En este marco, la transición democrática del régimen mexicano correspondió en principio al campo de la *inclusión política*, esto es, a la suma de actores a la competencia electoral y, más precisamente, a su incorporación al *sistema* prevaleciente; ello por encima de la instauración de instituciones y métodos acordes con una convivencia democrática plena¹¹.

En dicho proceso, el acento fue puesto en la legitimación del régimen y en el acompañamiento político del proyecto económico. Sin embargo, el gobierno debió ir abandonando tal gradualismo, esto es, la administración y control del cambio político, vía el *reformismo electoral* que acostumbraba.

Derivado del replanteamiento del *modelo económico*, en los ochentas se agregó a dicha circunstancia la ruptura en la propia clase política, con lo cual se hizo necesario considerar a la *governabilidad del sistema* como condición para la viabilidad del proyecto político (que se analizará dentro del apartado siguiente de este capítulo)

Bajo esta dinámica, después de 1977 el camino hacia el diseño y establecimiento de instituciones electorales independientes del poder político esperaría algunos años, dada la reticencia gubernamental a avanzar en este sentido tanto en el plano político como desde la perspectiva administrativa.

En los años previos a la fractura de la clase política mexicana de los años 80's, conforme al enfoque gradualista del cambio por parte del gobierno federal destacaron la reforma administrativa de 1976 y la reforma política de 1977; en ninguna de las cuales se planteó, por cierto, una modificación de fondo a la *función estatal de organización de las elecciones*.

posibilidades de que las fórmulas representación instituida (de mayoría relativa y/o de representación proporcional) reflejen o no un mandato mayoritario, y produzcan gobiernos consecuentes con el mismo.

¹¹ La *inclusión política* que representa la diversificación de *opciones electorales*, para el caso mexicano constituía particularmente la posibilidad de moderar el autoritarismo fundado en la *institución presidencial*, mediante la inserción en el Congreso de agentes no alineables con la política del Presidente de la República; lo cual incide directamente en la apertura hacia el sistema de equilibrios esenciales para la *governabilidad democrática* del régimen.

Un claro ejemplo de la visión administrativa del proyecto político gubernamental de ese entonces, se encuentra en el análisis de Luis F. Aguilar Villanueva (1982), sobre la reforma administrativa. Dicha visión se centró en el pretendido rescate del federalismo, a través de la “refundación sólo administrativa de la república federal”. Es decir, la reforma establecía una política de *descentralización* y *desconcentración* funcional que erróneamente se asumían como principios fundacionales de un proyecto Federalista¹².

Lo anterior, no trastocaba los cimientos del *Estado nacional* concentrador del poder que se había impuesto desde el siglo XIX, a efecto de avanzar en el acotamiento de nuestro presidencialismo autoritario y la liberalización política, en el epílogo del siglo XX.

En su argumentación, Aguilar Villanueva (1982: 150) enfatizó que la idea de una República Federal debía comportar un fundamento esencialmente político (razón práctica) y complementariamente administrativo, en línea con los postulados de la democracia *liberal*; por lo cual expuso que “...mientras la razón práctica hoy parte del hecho de la pluralidad y de la diferencia de las conciencias y busca darles, sin reprimirlas y cancelarlas, unidad e identidad, la razón científico-técnico-administrativa tiende, en cambio, a uniformar, igualar y homogeneizar”.

Cabe recordar que la concepción liberal de un gobierno democrático, se sustenta en la cesión de poderes exclusivos de organización social al Estado, porque en las sociedades modernas es la única forma conocida de garantizar

¹² A partir de la doctrina de Max Weber, Aguilar Villanueva señaló que se trataba del poderío político de la *razón científico-tecnoadministrativa* sobre la *razón práctica-política-moral*, como fuente filosófica de una reforma interesada en aumentar el papel del Estado en la planificación administrativa y gerencia de la producción social. Con lo cual el gobierno pretendía incrementar la disponibilidad de recursos y su capacidad de prestación de servicios, a contracorriente del enfoque del reduccionismo estatal adoptado en naciones más desarrolladas y que finalmente fue aplicado en México con la llegada de la tecnocracia para la obtención de recursos adicionales vía la privatización de empresas estatales.

un régimen de derechos y libertades como el planteado por Dahl, de entre las cuales destaca el de *elección*¹³.

En lo que corresponde a la reforma política de 1977, es de recordar que en general el análisis de la *liberalización del sistema político mexicano* ubica el inicio de este proceso a finales de los años 70, y cuyo evento más visible fue dicha reforma.

En su momento, la reforma se presentó en el marco de un régimen mexicano ajeno aún al debate de la *crisis de gobernabilidad* que cuestionaba la capacidad del sector público para la prestación de servicios, y que llevó a algunos países con economías desarrolladas a plantearse la sustitución, desde una perspectiva neoliberal, del *Estado administrador del bienestar social*.

En este orden de ideas, aunque la reforma se consideró un avance sustancial, sobre todo si se le compara con las modificaciones electorales anteriores¹⁴, al final se trató de un esfuerzo que, desde el poder, buscaba preservar un régimen

¹³ De acuerdo con Sartori (1993: 250) en las sociedades modernas -cuya complejidad requiere de la representación política- la democracia está destinada a fundarse en y promover la *libertad* y los *derechos individuales*; ya que no es posible concebir ni que exista una sociedad democrática sin un “Estado liberal-democrático” que la garantice, dentro de un sistema social *horizontal, igualitario* (opuesto a la *verticalidad* que entraña un *régimen aristocrático*). Congruente con esta idea, la *legitimidad, legalidad y viabilidad* de la democracia actual, no se da en función de que la mayoría de los ciudadanos pueda autorrepresentarse e incorporarse al Estado (como en la democracia antigua). Lo esencial es que el Estado sea el instrumento de la democracia, de los intereses de esa mayoría: “el gobierno del pueblo, a pesar del pueblo, en interés del pueblo”.

Por su parte, el Informe “Nuestra democracia” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010: 144) señala que en América Latina “No existe régimen democrático sin Estado y no existe democracia plena que no se funde en un Estado que inscriba derechos, que los garantice con sus instituciones y que asegure su provisión mediante sus intervenciones.”

¹⁴ Las reformas anteriores constituyeron una etapa de regulaciones cuya esencia no fue modificada hasta 1977, ya que si bien se perfiló un *modelo de partidos nacionales e institucionalizados*, trasladando la lucha política del caudillismo regional y del corporativismo sindical y campesino al terreno de los procedimientos electorales concentrados en instancias nacionales, las limitaciones al registro partidista y, por otra parte, la asignación de diputados de partido desde 1963 entrañaron concesiones o métodos de cooptación que no propiciaron una competencia efectiva y una representación significativa de la disidencia al régimen. La reforma de 1977, además de ampliar las posibilidades de la representación política con el *sistema mixto de elección* por mayoría y representación proporcional, elevó a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público y mejoró tanto sus condiciones de financiamiento público como de registro y permanencia. El sistema de partidos fue potenciado asimismo con la alternativa de integrar *frentes y coaliciones* electorales, incluida en el Código Federal Electoral de 1987.

político basado en el control de la administración electoral que durante décadas había servido a sus particulares propósitos de legitimidad.

Esta reforma gravitó, pues, en torno al impulso a un multipartidismo que aunque reconocía la diversidad política que venía emergiendo en México -con mayor avidez desde los años sesenta- seguiría conviniendo en la continuidad de un modelo electoral utilizado como método de legitimación y no de cambio¹⁵.

En palabras de Dieter Nohlen (1993:134), en democracias emergentes como la mexicana se atendió el frente electoral por ser uno de los principales mecanismos de control utilizados hasta entonces por el régimen, es decir, se realizó "...un manejo hábil y cada vez más elaborado de la representación política mediante el sistema electoral y reglas adicionales en función de garantizar el dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es así como el sistema electoral ha sido reformado continuamente, casi en cada sexenio presidencial desde los años setenta, atendiendo, por un lado, clamores por mayor democracia (es decir, pluralismo político y competencia real) y adaptando, por otro lado, la legislación electoral al momento político, como respuesta del partido en el poder a los retos de un pluralismo político creciente que había de ser controlado. Allí está la ambivalencia de las reformas electorales en México".

Un aspecto ilustrativo del inequitativo esquema de control electoral de entonces, se refiere a la falta de garantías al reconocimiento de los triunfos esporádicos de la oposición. De entre estos pasajes, se puede mencionar el cuestionamiento de la elección de gobernador en el estado de Chihuahua en los

¹⁵ Es de considerar que en esta etapa de la transición mexicana, el régimen aún no experimentaba lo que para Jorge Buendía (2000) es la *aversión a la pérdida de estabilidad política*, porque al parecer las instituciones electorales no eran concebidas como un factor de liberalización. Citando las teorías de O'Donnell y Schmitter sobre el tipo de comicios en los periodos de transición a la democracia, el autor señala que nuestro país estaba inmerso en una "competencia electoral bastante imperfecta", ya que el bloque autoritario seguía manipulando las elecciones con la finalidad de proteger al partido gobernante.

años 80, en detrimento del Partido Acción Nacional (PAN) que había sido un opositor institucional consistente desde su registro en 1946¹⁶.

Las denuncias de fraude durante la elección presidencial de 1988 –con actores y una correlación de fuerzas inéditos- convirtieron este episodio en el más trascendente del periodo; ya que además de constituir la mayor evidencia sobre la fractura en la clase política priísta -la más profunda en décadas- fueron una crítica demostración de la reticencia oficialista al cambio sobre la base de su propio arreglo electoral.

Es importante reiterar que la mencionada ruptura se dio en el marco del cambio de modelo económico que el régimen tuvo que llevar a cabo en los albores de la globalización, y que se tornó en un debate político en el que convergieron los temas del achicamiento del Estado y la apertura del régimen a prácticas democráticas¹⁷.

Así, el tránsito hacia la democracia se reconoce como un proceso histórico gradual, con etapas, y cuya ubicación cronológica en México puede ser diversa, pero que en general se identifica como iniciado a finales de los setentas, retomado en los ochentas y reimpulsado en los noventas¹⁸.

¹⁶ El manejo de los resultados electorales generó, pues, un crítico clima de incredulidad sobre los mismos, que persistió con todo y la reforma de 1977 y se perfiló como signo de un tiempo de demandas crecientes de mayor apertura y, por tanto, acerca de la efectividad de las elecciones como vía para la resolución del cambio político en nuestro país.

¹⁷ Conforme al Informe del PNUD “Nuestra Democracia” (2010: 150), “las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales comenzaron al inicio de los años ochenta siendo estrictamente económicas, pero gradualmente se ampliaron a cuestiones de naturaleza extraeconómica, que terminaron por limitar las funciones y por deteriorar las estructuras y los recursos técnicos estatales”.

A este respecto, es interesante la diferenciación de Guy Hermet (2001) sobre la *governabilidad* y la *governanza* en el marco del debate de la transición mexicana. Para Hermet una *transición a la democracia* parte de voluntades de poder para dejar atrás prácticas antidemocráticas y conduce a pactos. Según el autor, en nuestro país eso no ocurrió porque no hubo actores del lado del régimen ni de la oposición que impulsaran esa visión: en su lugar se dio un fenómeno de *liberalización política* (consistente en dejar ganar a la oposición algunos gobiernos y escaños), que irrumpió por la fuerza de acontecimientos internos, como el terremoto de 1985, y a raíz de la *liberalización económica* neoliberal impuesta por el contexto internacional. Hermet ejemplifica, en este sentido, que la *governanza* es una noción de orden mundial, distinta de la *governabilidad* o estabilidad que se persigue en un contexto nacional.

¹⁸ En la particular visión de John Bailey (2003: 108) a este respecto “(...) El proceso de cambio fue muy mexicano, es decir, fue muy gradual. Los orígenes son difíciles de precisar, 1977, 1988, o aun en los

1.2 La gobernabilidad democrática como marco de referencia del rediseño de las instituciones electorales

Como se ha visto, el verdadero rediseño de las instituciones electorales empezó a tomar forma hasta que el conflicto político amenazó la credibilidad del régimen; y con ello, la estabilidad política que el país había vivido durante décadas, aun con brotes de disidencia. Esto condujo a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en el marco de la reforma electoral de 1989.

En dicho proceso, primero se registró el distanciamiento de la función electoral de la esfera gubernamental, y en los años siguientes su fortalecimiento como administración independiente: una *función estatal* elevada a rango constitucional, concerniente a la administración de las reglas para el acceso al poder, separada del ámbito tradicional del ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

En este contexto, la idea de avanzar en la reforma de las instituciones y los procedimientos electorales como método de cambio político, propició finalmente la instauración de un arreglo diferente, tendente a abrir aún más el régimen por la vía de profundizar en la imparcialidad de las elecciones y la equidad de la competencia.

En los hechos, fue una etapa que tendió a la construcción de acuerdos entre el gobierno y los actores de la competencia reforzada años antes, para una gobernabilidad en democracia; ya que la tarea de gobernar al país requeriría de un nuevo esquema de legitimidad, basado en los métodos de diálogo y concertación que la salida fácil de la imposición y la exclusión tradicional no podrían aportar¹⁹.

cincuenta, uno puede ubicar allí los inicios del cambio (...) La transición hizo mucho énfasis en el proceso electoral y en los partidos”.

¹⁹ Partimos de que la *gobernabilidad*, esto es, el tener una nación gobernable, constituye un fenómeno sociopolítico enclavado en el binomio “poder gubernamental–obediencia de los gobernados”; que se apoya en los equilibrios requeridos para el manejo legítimo y eficaz del orden y del conflicto en la

Desde esta perspectiva, si bien las reformas electorales que se fraguaron desde 1989 partían de los planteamientos de la clase política gubernamental, también demandaron cada vez más la concurrencia de la visión de los opositores a fin de estabilizar al propio régimen y preservar la gobernabilidad del país²⁰.

En lo que corresponde a la gobernabilidad, se ha considerado un tema surgido en el mundo durante la primera mitad de los años 70, derivado de la alerta planteada en 1973 en el seno de una *Comisión Trilateral*²¹ según la cual las democracias de ese entonces, en específico las radicadas en Estados Unidos, Europa y Japón, habían entrado en una situación de *crisis de autoridad* cuyo origen habría sido la incapacidad de afrontar las crecientes y cambiantes demandas y requerimientos ciudadanos.

Según refiere Lorenzo Meyer (1997), el *Reporte* entregado a la *Comisión Trilateral* concluyó que la citada crisis no ponía en riesgo la viabilidad de los sistemas políticos de los grandes países capitalistas. No obstante, añade Meyer, el efecto de estos planteamientos en los países menos desarrollados

relación, y que varían de un periodo a otro porque ésta se encuentra enmarcada en condiciones históricas específicas. Como se ha señalado, en el México de los setenta y gran parte de los ochenta, se percibe una orientación de la legitimidad hacia la fortaleza y capacidad de maniobra de la institución presidencial, incluida la administración del cambio. Al asumir que las tradicionales instancias de poder ya no son suficientes para gobernar con estabilidad, la visión de apertura e involucramiento de otros factores, como los partidos y los renovados organismos electorales, induce a modificar el paradigma de la legitimidad hacia un esquema de *gobernabilidad democrática* sustentado en las condiciones de libertad y derechos postuladas por Robert Dahl y en la búsqueda de fortalecimiento del sistema electoral y de partidos. Es decir, una clase de gobernabilidad de la que, como hemos visto, no es posible hablar en México antes de los años noventa. Para un panorama conceptual, aunado a la situación de nuestro país, véase los trabajos de Raimundo Heredia (2002) y de Armando Labra (2000).

²⁰ Por supuesto, la paulatina y persistente pluralidad introducida en el ámbito legislativo propició que las modificaciones al marco constitucional y legal requirieran el acuerdo de actores diversos. Así se señaló que, por ejemplo, la reforma electoral de 1996 había sido la más negociada y la que más cambios de fondo arrojó para la liberalización del régimen.

²¹ Instancia internacional creada por un conjunto de ciudadanos con alto poder financiero en varios países, la cual encargó a los especialistas Michel Crozier (Francia), Samuel Huntington (Estados Unidos) y Joji Watanuki (Japón), un documento de análisis sobre la problemática. El reporte "The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission" de Crozier, Huntington y Watanuki (1975: 74) entre sus planteamientos señalaba que "La esencia de la oleada democrática de los 60 fue un desafío general al sistema existente de autoridad, pública y privada".

traería aparejada la exigencia no sólo de democratizar sus regímenes sino también de constreñir la intervención estatal en la economía²².

Bajo esa perspectiva, ya en los años ochenta el cuestionamiento al paternalismo tradicional y la tendencia monopolizadora de la actividad gubernamental en México, condujo a la inauguración de una política de austeridad presupuestal, reducción de ciertas estructuras administrativas y la desincorporación (privatización) de otras que, por una parte, restringiría el gasto del sector público y, por otra, le reportaría recursos adicionales.

A contracorriente de la tendencia antiestatista y de contracción de las estructuras gubernamentales, la *administración electoral* se ensancharía en este periodo como parte del proceso inducido para satisfacer las demandas políticas de imparcialidad y credibilidad; lo que desembocó asimismo en la necesidad de especializar (profesionalizar) y desarrollar funcionalmente este ámbito de la administración pública, así como de afianzar su autonomía e independencia del gobierno²³.

En concordancia con la trascendencia de los temas electorales para la estabilización del régimen, el diseño de sus instituciones fue adquiriendo relevancia en términos de la legitimidad que ahora requería el *sistema político* mexicano. No obstante, antes de evaluar la *eficiencia* de los organismos electorales, el primer objetivo era demostrar su *independencia* del gobierno, en el marco de la tradicional cultura de desconfianza hacia los procedimientos y resultados de los comicios²⁴.

²² Para Lorenzo Meyer, en el fondo la pretensión era que el Estado fuera menos interventor en las decisiones, por lo cual este tema se convirtió en la justificación de la sustitución del *Estado de Bienestar*, y la implantación de un *Estado Reducido*.

²³ Desde un punto de vista jurídico, la evolución procedimental de la democracia mexicana manifestó el paso de leyes electorales poco desarrolladas, a códigos más meticulosos, explícitos y sofisticados, en correspondencia con un proceso de independencia política electoral que igualmente decantó procesos de mejora organizacional, producto de la necesidad histórica y funcional de tener una administración más legítima, en términos de credibilidad y transparencia.

²⁴ En respuesta a la pregunta de *¿Por qué analizar los Organismos Electorales?* de América Latina, Fernando Barrientos (2011: 29-30), ya entrado el siglo XXI, señala que “Si bien ya desde los años 20’s y

En este sentido, si bien la *funcionalidad de las elecciones* constituyó uno de los temas relevantes de la agenda política mexicana a partir del nuevo marco legal ofrecido por la reforma de 1989, después de los comicios de 1991 y 1994 sería de interés público su evaluación como método efectivo de cambio y estabilidad.

Según Jorge Buendía (2000: 1 y 3), "...la realización de elecciones es tan común en democracias como en regímenes autoritarios" pero "Más que la frecuencia con que se realizan los comicios en democracias y dictaduras, lo que resulta fundamental es el impacto de los comicios en la vida política, básicamente en qué medida las elecciones cumplen con su función de determinar quién o quiénes gobernarán".

A partir de dicha tesis, se puede resaltar la importancia de reconocer la calidad de una democracia por su funcionalidad más que sólo etiquetarla o adjetivarla como tal. Esto es, que el régimen mexicano debía distinguirse por métodos y resultados verificables con la experiencia.

Una idea así nos acerca a observar que la democracia mexicana debía transitar del nivel de los principios teóricos hacia el de las realidades: la *gobernabilidad democrática* se abordaba sobre la base del *entramado normativo y organizacional* requerido para la renovación del poder²⁵.

30's del siglo xx se inició el proceso de creación de organismos electorales centralizados y especializados, el empeño por tener elecciones libres y justas fue una reivindicación que no se concretó en toda la región, sino hasta mediados de los años ochenta del siglo xx." Añade que "la confianza tanto de los ciudadanos como de los actores políticos hacia los procesos electorales se basa no sólo en la libre competencia, sino también en la eficiente y eficaz gestión electoral. Es decir, analizar el desempeño de las instituciones y la confianza hacia éstas es tan importante como su diseño."

²⁵ Al hacer un análisis comparado entre democracias *emergentes* (como las latinoamericanas) y *añejas* (los "países industrializados de occidente") al inicio de los años noventa, Dieter Nohlen (1993: 9) exponía que el enfoque de la cuestión electoral era distinto entre ambos grupos de países, porque el debate de la reforma en la materia en naciones como las latinoamericanas, por ejemplo, se centraba en aspectos netamente procesales, típicos de la organización y el derecho electoral, relacionados con "la ejecución administrativa de las elecciones (registros electorales, composición y función de las autoridades electorales, sistema de obtención de los resultados, mecanismos de control)"

De esta forma, la transición y la gobernabilidad democrática de nuestro régimen terminaron por ser conceptos coincidentes en tiempo (a partir de los años 90) y en el espacio de las instituciones y los procedimientos electorales²⁶.

²⁶ Lorenzo Córdova (2008: 653) precisa que la transición fue un proceso “eminente electoral”, que si bien tuvo otras manifestaciones institucionales en las estructuras del Estado mexicano, pasó esencialmente “por la modificación de las normas e instituciones electorales, así como por la modificación de los sistemas de integración de los órganos representativos para permitir reflejar en ellos la creciente diversidad política que, poco a poco, fue asentándose en el país.”

1.3 Los inicios del reformismo electoral federal en la era de la liberalización del régimen, y la inclusión de la Reforma Política del Distrito Federal

Como se ha señalado, el saldo de la elección presidencial de 1988 dio paso a una época en la que el cuestionamiento al régimen político mexicano llevó a la reflexión implícita sobre el alcance democrático de las reformas electorales de 1977 y 1987.

En este contexto, las reformas electorales de los años noventa inauguraron una etapa en la que el ánimo y la expectativa democrática giraban en torno al perfeccionamiento de las reglas de la competencia y su eficaz aplicación y control en el terreno administrativo y jurisdiccional, como condición para que los resultados fuesen asumidos por todos los participantes²⁷.

En dicho proceso de reforma, los temas a debatir se originaban en los agravios de inequidad y falta de limpieza electoral, denunciados en el frente opositor, en confrontación con las dudas e inquietudes de la clase gobernante respecto al futuro del régimen con un sistema electoral y de partidos más abierto.

Si bien la reforma de 1989 respondía a la problemática del 88 con el diseño normativo y organizacional del IFE como flamante autoridad electoral, la estructuración de su órgano máximo de decisión, el Consejo General, aún ponía en duda la autenticidad de su *autonomía*, en específico por estar presidido por el Secretario de Gobernación como en los tiempos de la Comisión Federal Electoral²⁸.

²⁷ La trayectoria de las reformas electorales durante la denominada etapa de la transición a la democracia, que se considera comenzó a experimentar el sistema político mexicano desde los años 70, se condensa en el cuadro presentado en el Anexo 1 de este trabajo.

²⁸ Un episodio climático de esta polémica se dio en 1994, cuando el Secretario de Gobernación amagó con renunciar a unos días de la jornada electoral, bajo el argumento de que era insostenible el trabajo del Consejo General, ante el enrarecimiento del clima de debate a su interior por parte de algunos integrantes partidistas, a lo cual denominó la “feria de las desconfianzas”.

Aunado a lo anterior, los resultados de los comicios intermedios de 1991 y de la elección presidencial de 1994, en los que el PRI sostuvo una presencia electoral que le permitió reafirmar su control del Congreso y conservar la Presidencia de la República; daban pie a las suspicacias de la oposición sobre la efectividad del sistema electoral instaurado a principios de los noventa, dada la asimetría subyacente del sistema de partidos²⁹.

En el caso del Distrito Federal, dada su dimensión política y electoral, el cambio representaba un pendiente muy particular: la desincorporación de su gobierno de la Administración Pública Federal, así como la polémica sobre las implicaciones de conformar alguna especie de poderes locales en la entidad.

El tratamiento a profundidad de la representatividad local de la ciudadanía del Distrito Federal había sido prorrogado incluso en 1989, ya que no obstante que la reforma respectiva incorporó un libro dedicado a la elección de la Asamblea de Representantes (ARDF) en el nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), las funciones de esta instancia -electa por primera vez en 1988- se encontraban limitadas en el terreno legislativo³⁰.

En cuanto a las funciones ejecutivas, la reforma electoral de 1993 estableció una figura de “Jefe del Distrito Federal”, de elección indirecta³¹, que nunca se

²⁹ El antagonismo de izquierda que resultó más radical al oficialismo del PRI, derivado del choque del 88, se encontraba apenas en un proceso de reagrupamiento vía el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que aprovechaba el registro del Partido Comunista Mexicano (condicionado en 1978 y definitivo en 1979), y alojaba también al ala disidente del propio PRI. Una izquierda muy distinta a la que representaron organizaciones pro-oficialistas como el Partido Popular Socialista (PPS) que incluso se sumó a las candidaturas presidenciales del PRI desde 1958. El PAN, que por su parte no pretendía asumirse como un partido representante o reivindicador de movimientos sociales, visualizaba su potencial en el terreno electoral como una opción política distinta al PRI, pero cercana a los postulados del modelo económico neoliberal que recién se había arrogado el gobierno, lo cual propiciaba que sus posturas en la reforma pudieran ser menos antagónicas y más incorporables, esto es, sin mayores y profundos conflictos políticos de por medio.

³⁰ El debate a la iniciativa del COFIPE presentada en 1989 por el PRI, a partir de la cual se registraron las deliberaciones de la reforma, dejó en claro en su punto 3.9 que “No es conveniente ni oportuna la expedición de una ley electoral para la asamblea (SIC), en tanto no se define un nuevo régimen jurídico para el Distrito Federal”. Véase el Diario de los Debates del 13 de julio de 1989.

³¹ Porque aunque surgiría de entre los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el DF, pertenecientes al partido con el mayor número de asientos en la ARDF, al final se trataría

hizo realidad porque se esperaba que fuese nombrado hasta diciembre de 1997, el cual fue concebido como una fórmula mediadora entre las demandas de democratización electoral de la entidad y la conveniencia del gobierno federal de impedir la instauración de poderes locales, controvertibles con el diseño federalista del Estado mexicano.

La politización en contra del régimen, en la Ciudad de México se había disparado luego de las movilizaciones sociales derivadas del terremoto de 1985 y vía los acontecimientos de 1988; por lo que se trataba de una sociedad con un déficit político de casi siete décadas sin elecciones locales, contrastante con el potencial presupuestal derivado de su posición como capital federal, así como con las grandes ventajas de la centralización histórica de la economía nacional.

De esta manera, en un contexto en que la perspectiva de la oposición sobre el alcance de las reformas tendía a señalar su insuficiencia y la exigencia de profundizar en planteamientos como la citada revisión de la dirección del IFE, el proceso incluyó a la *Reforma política del Distrito Federal* a fin de permitir a los capitalinos la elección de instancias legislativas y gubernamentales.

Quizás la tendencia de las preferencias de los electores en la capital del país, reflejada en los resultados de las elecciones federales posteriores a la LFOPPE de 1977, constituyó un factor esencial para la reticencia de la clase política gubernamental a la apertura democrática en ésta que, evidentemente, era y ha sido la más importante entidad federativa, desde el punto de vista político, económico y social³².

de un nombramiento del Presidente de la República. Véase el DECRETO por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

³² En el Distrito Federal, los porcentajes de votación del PRI habían estado por encima del 60% en los años sesenta, disminuyendo a niveles del 50 y 40% en los setentas. Para mayor referencia, véase el trabajo de Silvia Gómez Tagle (1998)

Como se puede observar, dentro del proceso de democratización del país, la democracia en el Distrito Federal resultó ser un tema aún más complejo, considerando dos factores principales:

- a) Un fenómeno de enorme atraso en su régimen de representación política, derivado de la carencia por décadas de autoridades locales constituidas vía procesos electorales y con facultades legislativas y de gobierno plenas, a diferencia de lo ocurrido en las demás entidades federativas; y
- b) La evidente importancia que en términos económicos, políticos y sociales ha tenido desde siglos atrás la capital del país, en comparación con la vida de cualquiera de las entidades que conforman nuestro modelo de república federal.

En consecuencia, el contraste entre una capital nacional boyante en términos socioeconómicos, y el escaso desarrollo de sus instituciones político-administrativas (en comparación con las demás entidades integrantes del pacto federal mexicano), conllevó una dimensión más compleja para la generación y logro de los acuerdos requeridos dentro de este periodo de transición del país, a fin de llevar a un mayor nivel el diseño institucional³³ de la democracia local capitalina.

En este sentido, la modificación del régimen jurídico del Distrito Federal a través de una reforma electoral no se agotaría, por supuesto, dentro del periodo que se analiza en el presente trabajo; ya que, como sabemos, debates más profundos como, por ejemplo, la erección del Distrito Federal en el denominado

³³ El diseño institucional de ese entonces implicó, por tanto, un avance sustancial en la administración electoral local, aunque mantuvo acotamientos para esta entidad derivados de su condición como asiento de los poderes federales, en aspectos como, por ejemplo, la imposibilidad de expedir una constitución política local, manteniendo el Estatuto de Gobierno; la preservación de una Asamblea Legislativa acotada para legislar sobre cuestiones administrativas relevantes como el endeudamiento del gobierno local; las limitaciones del Jefe de Gobierno para la designación de los titulares encargados de temas como la seguridad pública; o la operación de ciertos asuntos educativos que seguirían siendo parte de la agenda del Gobierno Federal a través de instancias como la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

“estado 32” se trasladaron hacia nuestros días, puesto que no fueron resueltos del todo, aun con los procesos de reforma ampliamente concertados entre las diversas fuerzas políticas a partir de 1996.

Siendo la capital del país la arena principal de la particular dinámica centralizadora del régimen mexicano³⁴, el cambio político de la Ciudad de México fue tratado en este periodo como un apartado especial de la agenda política nacional que tuvo como uno de sus resultados principales el diseño del nuevo sistema político-electoral federal.

Dicho diseño dio lugar, no obstante, al modelo de organización electoral que, como se verá en el capítulo siguiente, constituyó el sustento técnico-administrativo a partir del cual se crearon en la esfera local organismos como el Instituto Electoral del Distrito Federal.

³⁴ Con base en lo expresado por Luis Aguilar Villanueva (1982: 132 y 134), la visión centralista y burocrática de nuestro federalismo tiene su fundamento en el triunfo histórico de la lógica unificadora del *Estado nacional* sobre el *Estado federal* como configuración teórica del respeto a la diversidad política: el cambio basado en la imposición de una racionalidad administrativa (*razón científico-tecnoadministrativa*) por encima de criterios de orden político (*razón práctica-política-moral*).

Capítulo 2

El impacto de la democratización en el ámbito local y la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal

2.1 Las bases institucionales de la Reforma Político-electoral de 1996

A partir de la llamada reforma “definitiva” de 1996, asumida así por el gobierno en alusión a lo inédito de sus alcances, se desprendieron reglas de la competencia y procedimientos que, junto con las revisiones y añadidos de reformas posteriores como las de 2007 y 2014, han permitido al sistema el procesamiento institucional de las demandas de apertura democrática, así como el manejo de los conflictos post-electorales que se han presentado y sus efectos en los episodios de alternancia en el poder que se han registrado en diferentes niveles.

De los grandes cambios introducidos por la reforma de 1996 destacan³⁵:

- La recomposición del Consejo General del IFE, con la exclusión del Secretario de Gobernación como Presidente y su sustitución por un Consejero Electoral; con lo cual la *autonomía* de la autoridad electoral reafirmó el particular sentido de *independencia*, tanto en sus decisiones como en su administración.
- El fortalecimiento del carácter jurisdiccional del Tribunal Federal Electoral, convertido en el *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* y habilitado desde entonces como instancia definitiva e inatacable en la validación de las elecciones, tanto federales locales³⁶.
- La elección directa de las instancias del gobierno local en el Distrito Federal (Jefe de Gobierno y Jefes delegacionales), así como el impulso al carácter legislativo de la Asamblea del Distrito Federal, y la ampliación del nivel de representatividad de sus integrantes vía la figura de Diputados locales.

³⁵ Además de estos asuntos, la reforma legisló integralmente en lo correspondiente a los temas de prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos; financiamiento de los partidos políticos; composición de las cámaras del Congreso; justicia electoral; sistema de responsabilidades; y correspondencia de las legislaciones electorales locales.

³⁶ Con ello, pasó a la historia la tradicional *calificación política* de los resultados electorales, que se daba a través de los Colegios electorales instalados en la Cámara de Diputados.

Con la modificación al artículo 122 constitucional, la reforma de 1996 resarcía el derecho al voto de los ciudadanos de la capital, después de más de medio siglo de haber sido acotado a la elección de Diputados federales y Senadores –que ha tenido continuidad desde 1917- derivado de la supresión del régimen municipal en esta entidad en 1928, con la consecuente ausencia de representatividad de las instancias que en todo ese tiempo ejercieron funciones de autoridad en las esferas de gobierno.

Considerando a la instauración de la democracia a manera de *círculo virtuoso* para la gobernabilidad del país, podría advertirse asimismo que la democratización de la capital mexicana constituiría una especie de “testigo” relevante acerca del avance de la democratización nacional y de su impacto en el plano de los procesos locales; por lo que mantenerla en el atraso electoral podría haber representado un signo negativo sobre la viabilidad de las democracias locales y de su contribución al propio del proceso nacional de entonces³⁷.

Por otra parte, aunque la influencia de la Ciudad de México en la dinámica del país se ha moderado, por el relajamiento de ciertos controles nacionales impuesto por la propia dinámica del proceso de liberalización política; es de considerar que aún esta Ciudad sirve como “caja de resonancia” tanto del debate de las políticas y la definición de la agenda nacional, como del establecimiento de sistemas de coordinación federal, que tienen el potencial de influir transversalmente en los procesos locales del país, incluidos los que conciernen a la autoridad electoral federal y a las cúpulas de los partidos políticos nacionales.

³⁷ Para autores como Alain de Remes (2000: 1) “La falta de atención a los procesos locales como un catalizador de la democratización es omnipresente. Una gran mayoría de la literatura sobre transiciones a la democracia pasa por alto el hecho de que el advenimiento de la democracia en los países con un período de transición muy largo puede ser el producto de un proceso interactivo entre los niveles nacional y subnacional. Más aún, centrándose en los procesos locales es posible ilustrar que la democratización no es un fenómeno ubicuo y uniforme, como un país puede exhibir "bolsillos" de un sistema muy democrático en algunas regiones, mientras que en otras regiones todavía prevalecen las características autoritarias del sistema.”

De esta manera, la reforma que revitalizó al sistema político nacional introdujo un nuevo arreglo político en la Ciudad de México, al mismo tiempo que sentó las bases para el arribo de un sistema electoral propio; el cual nacía sustentado en los valores y exigencias de la democracia moderna que en ese momento perfilaban igualmente el nuevo diseño institucional electoral nacional.

En este orden de ideas, el Distrito Federal también requeriría la creación de estructuras para la administración electoral tanto en el campo organizacional como jurisdiccional en la materia.

A partir de lo anterior, se profundizó la distribución de competencias entre las autoridades locales y los Poderes de la Unión, iniciada desde 1994 con la facultad del Congreso de expedir el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*³⁸.

Cabe señalar que una de las atribuciones más importantes otorgadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) desde 1996, ha consistido en la expedición de *normas de carácter electoral*, sobre la base del Estatuto de Gobierno.

En relación con la nueva función electoral local, las bases del Estatuto constituyen los principios para la elección de los ahora diputados locales, así como del Jefe de Gobierno y los titulares (conocidos como Jefes Delegacionales) de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se divide la entidad.

Así, las primeras elecciones de autoridades locales fueron organizadas aún por el IFE en 1997; ya que conforme a lo dispuesto por el artículo octavo transitorio de la reforma, la facultad de la Asamblea para disponer lo relativo a los procesos electorales locales entraría en vigor hasta el 1 de enero de 1998 y, en

³⁸ El Estatuto, que fue publicado el 26 de julio de 1994, constituye una especie de constitución local sin serlo, ya que a diferencia de lo que sucede en los estados, no es expedible por la ALDF sino por el Congreso de la Unión.

consecuencia, 1997 fue el año en que por última vez se aplicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) a las elecciones locales del Distrito Federal.

Se trató, efectivamente, de una coyuntura de transición que, por otro lado, previó que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo en 1997 ejerciera por única ocasión un mandato de tres años (hasta el 4 de diciembre de 2000), y que en el caso de los Jefes Delegacionales, la elección se realizara hasta el año 2000.

Bajo estas circunstancias, conforme al artículo octavo transitorio de la reforma la I Asamblea Legislativa³⁹ estaría en condiciones de ejercer su facultad en materia electoral hasta el 1 de enero de 1998; por lo que contó con un perentorio plazo de cuatro meses para organizarse a partir de su instalación el 1 de septiembre de 1997, pero con prácticamente un año para acordar los términos del primer *Código Electoral del Distrito Federal (CEDF)*, ya que éste fue publicado hasta el 5 de enero de 1999.

³⁹ Esta Legislatura, que históricamente fue la cuarta en ser electa, se constituyó técnicamente en la primera, en virtud de que la contabilización se reinició en 1997 por la transformación de su perfil y facultades.

2.2 La nueva administración electoral en el ámbito federal y en las esferas locales

Con la reforma política y electoral de 1996, además de sentarse las bases jurídicas para la estructuración local de la democracia, en la capital se puso en marcha la institucionalización de una competencia política que prácticamente derivó en una alternancia inmediata en el gobierno, verificada en 1997.

Aunque jurídicamente se trató de la sustitución del modelo burocrático del *Departamento* del Distrito Federal por la figura político-administrativa del *Gobierno* del Distrito Federal, el mandato popular se volcó en contra del PRI, como partido que habiendo dominado la escena política capitalina en etapas anteriores, quedó como una fuerza escasamente competitiva⁴⁰.

En este marco, aunque la reforma de 1996 fundó una ola con visión democratizadora que involucró a todas las entidades federativas⁴¹, en lo que corresponde a la capital del país el nuevo arreglo institucional resultó ser un cambio radical.

Para las elecciones locales del país, incluido el DF, las modificaciones al artículo 116 de la Constitución constituyeron la concreción de un nuevo piso normativo que ligó las leyes locales a un mínimo de requisitos constitucionales

⁴⁰ La historia de baja votación y triunfos esporádicos del PRI en el Distrito Federal, demuestra la debacle que sufrió al enfrentar la elección de autoridades locales, periodo que inició con su derrota en la primera elección de Jefe de Gobierno, y su tercer lugar en las preferencias ciudadanas de 2000 (22.83%) y 2006 (13.27%), que pudo remontar para alcanzar un segundo lugar hasta 2012 (14.98%), apenas un poco más de un punto porcentual arriba del PAN (13.61%) y lejos del 43.68% del candidato del PRD. En cuanto a la elección de Jefes delegacionales, el PRI sólo obtuvo triunfos de mayoría en 2003 (Milpa Alta), y hasta 2012 (Cuajimalpa); es de observar su leve recuperación en 2015, con las inéditas victorias en más de una demarcación (Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Milpa Alta). Para la elección de diputados de mayoría, hasta 2015 logró ganar tres distritos (XX, XXXIII y XXXIV)

⁴¹ En palabras de Pablo Javier Becerra (2003: 23), “se redujeron sensiblemente los márgenes de discrecionalidad que tradicionalmente habían tenido los poderes locales para elaborar las reglas que regulan las elecciones de gobernadores, congresos locales y autoridades municipales.”

de carácter democrático⁴² para la organización de los comicios, lo cual conllevó una suerte de nuevo impulso centralizador con afanes de estandarizar los criterios para administrar todas las elecciones del país⁴³.

Aunado a lo anterior, se estableció que todas las etapas de los procesos electorales locales, al igual que ocurría en el orden federal, estuvieran basadas en el *principio de definitividad* que, aunque procesalmente busca otorgar certeza al desarrollo de los comicios y seguridad jurídica a los participantes, significa que la administración electoral debe ser particularmente cuidadosa en el cumplimiento cabal de cada acto, porque éstos guardan un orden secuencial que los convierte en incontrovertibles una vez agotados, esto es, que en caso de violaciones en una etapa, la reparación del daño resulta imposible en la siguiente⁴⁴.

En este sentido, la conducción de un proceso electoral se convirtió en un tema eminentemente jurídico procedimental y de alta responsabilidad

⁴² Los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, establecidos como fundamento del ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, y elevados a rango constitucional en el artículo 116, inciso “b”.

⁴³ Respecto a la habilitación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del Tribunal del Poder Judicial de la Federación, como la última instancia para determinar la validez de los actos realizados por las autoridades electorales, fuese la federal o las locales; Germán Pérez Fernández del Castillo (2007: 65) destaca que “en caso de que las conductas de las autoridades locales no se adecuaron a los principios constitucionalmente estatuidos o bien que sus resoluciones se alejaron del mandato constitucional, entonces, la autoridad electoral judicial federal (a instancias, por supuesto, de una demanda interpuesta por cualquier partido político) podría anular esa resolución o ese acto de autoridad mediante la invocación de la violación a uno de los principios abstractos (tales como el de imparcialidad o el de certeza) establecidos en la Constitución”.

⁴⁴ Véase la tesis S3EL 040/99 correspondiente al Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-146/98, por el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, basándose en el *Supuesto en que el principio de definitividad de cada una de sus etapas propicia la irreparabilidad de las pretendidas violaciones cometidas en una etapa anterior* concluye que “el acuerdo por el cual se amplía el plazo para el registro de los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla y de sus representantes generales que pueden actuar ante las mismas por la ausencia de aquéllos, forma parte de la etapa de preparación de la elección y, toda vez que ésta concluye al inicio de la jornada electoral, con base en el principio de definitividad de las etapas electorales constitucionalmente previsto, resulta material y jurídicamente imposible en la etapa de resultados electorales reparar la violación que, en su caso, se hubiere cometido a través del referido acuerdo... en virtud de que no puede revocarse o modificarse una situación jurídica correspondiente a una etapa anterior ya concluida... (porque) los actos y resoluciones ocurridos durante la misma que hayan surtido plenos efectos y no se hayan revocado o modificado dentro de la propia etapa, deberán tenerse por definitivos y firmes con el objeto de que los partidos políticos, ciudadanos y autoridades electorales se conduzcan conforme a ellos durante las etapas posteriores”.

administrativa⁴⁵, lo que llevó a ponderar en las reformas electorales el tema del perfeccionamiento de la administración electoral; sin embargo, no se ha dejado de enfatizar en términos políticos el impacto de esta particular esfera de acción de la función pública, debido a que se trata del campo de batalla de la competencia por el poder.

De esta manera, la mera *autonomía de funcionamiento* que formalmente se había instaurado con el cambio constitucional de 1989⁴⁶, a fin de desincorporar a la autoridad electoral de la esfera de dependencias de la Secretaría de Gobernación⁴⁷, durante los años noventa fue llevada a un nivel mayor caracterizado por la *independencia de sus decisiones*.

La revisión del concepto y funcionamiento del máximo órgano de dirección del IFE llevó al retiro definitivo del Gobierno Federal de la instancia electoral, a fin de garantizar el ansiado principio de *imparcialidad* en la gestión⁴⁸, con lo cual el Consejo General se integró con consejeros *electorales* en sustitución de los consejeros *ciudadanos* que fueron miembros de este órgano presidido por el Secretario de Gobernación de 1989 a 1996.

Cabe señalar que al haber centrado la función de los consejeros *ciudadanos* en la imagen de credibilidad de la toma de decisiones de la autoridad electoral,

⁴⁵ El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) (2006: 4), señala que las elecciones son procesos complejos y especializados que pueden ser administrados de manera más eficiente por un organismo con responsabilidades específicas para su manejo. En este sentido, define a dichas instancias como *Organismos Electorales*, los cuales son el “conjunto de órganos creados con el único propósito de llevar a cabo algunas o todas las funciones esenciales de la administración electoral”.

⁴⁶ El jurista Francisco José de Andrea Sánchez (1992) comenta que los temas incluidos en el reformado Artículo 41 de la Constitución, son: la definición del proceso electoral como una función pública; la creación de un organismo público profesional con personalidad jurídica y patrimonio propios; la creación de un servicio público electoral profesional; los lineamientos de un sistema de medios de impugnación electoral; y un tribunal electoral autónomo. Añade que este precepto se mantuvo intacto de 1917 a 1977 con la concepción únicamente de la soberanía popular, la distribución de competencias entre la federación y los estados, y la supremacía del pacto federal; ya que en este último año se adicionan el concepto, naturaleza, funciones y garantías de los partidos políticos.

⁴⁷ Tal como lo fueron las dependencias de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y la Comisión Federal Electoral (CFE) de 1946 a 1989.

⁴⁸ Se trata del cruce de una frontera institucional que, en definitiva, retiró a México del grupo de naciones en las que las instancias electorales se basan en un modelo de *dependencias gubernamentales*, subordinadas dentro de la rama ejecutiva del gobierno, al modelo de *organismos independientes*.

esta figura se había mantenido ajena al trabajo operativo de la administración, encabezada entonces por la Dirección General y su Secretaría General; por lo que los consejeros *electorales* sí se incorporaron plenamente como servidores públicos.

Bajo estas circunstancias, en 1996 se registró el tránsito crucial de una administración electoral basada en la tajante división en las funciones directiva y operativa, a una autoridad con flujos de trabajo integradores en ambas esferas⁴⁹.

Lo anterior se hizo realidad a través de la creación de un sistema de vigilancia, seguimiento y control de la gestión vía las Comisiones y Comités temáticos, que integrarían los consejeros electorales; junto con la ubicación de la función de dirección en la Presidencia del Consejo y la Secretaría Ejecutiva, binomio que quedaba al mando de toda la estructura ejecutiva de la institución.

Como se ha visto, la evaluación tradicional de la eficacia administrativa de la autoridad electoral, ha tenido un sustento fundamentalmente orientado a la rigurosidad legal de sus acciones.

En lo que corresponde a los aspectos organizacionales, la reciente valoración de los organismos electorales no ha pasado solamente por un enfoque eficientista vinculado con el perfeccionamiento en el desempeño y profesionalización de sus funcionarios, la efectiva especialización funcional de sus estructuras o la mejora y estandarización de sus procesos administrativos⁵⁰.

⁴⁹ La *administración electoral* constituye un término acuñado desde la óptica del rol de la autoridad electoral como entidad pública encargada de la función estatal de organizar las elecciones, y cuyas áreas de acción sustantivas, basándonos en la conceptualización de IDEA Internacional (2006: 4), estarían encaminadas a: a) Determinar quién califica para votar (registro electoral); b) Recibir y validar las postulaciones de los contendientes en una elección (registro de candidatos); c) Conducir la votación (desarrollo de la jornada electoral); d) Contar los votos (cómputo de la votación); y e) Consolidar los resultados (integración, validación y publicación de resultados)

⁵⁰ Resulta interesante observar la visión de IDEA (2006) sobre los *principios* de actuación de los organismos electorales, de entre los que destacan conceptos asociables a la calidad administrativa de una gestión, como la eficiencia y la transparencia, que se prescriben como valores inherentes a la

Los planteamientos sobre la experiencia de los organismos electorales han formado parte del debate político sobre el costo de las elecciones, principalmente a manera de revisiones después de observarse los resultados de cada periodo electoral. Lo cual ha conllevado la consideración constante de temas como la reducción de su tamaño, la temporalidad o permanencia de las instancias desconcentradas, y la existencia de un solo sistema a nivel nacional o la presencia autónoma de 32 instancias estatales⁵¹.

A este respecto, es de observar que si bien la reforma electoral de 1996 dispuso un esquema de *condiciones jurídico-institucionales mínimas* que debían reunir los organismos electorales del país, al parecer la dispersión de la función electoral ha conducido a un manejo diverso, esto es, a un nivel de evolución administrativa con peculiaridades, considerando la natural heterogeneidad de las realidades y desarrollos político-administrativos en las entidades⁵².

responsabilidad en el manejo de recursos públicos, fuentes de legitimidad y credibilidad y que, aunque sean prácticas cada vez más extendidas, van más allá de la arraigada concepción formal, más jurídica, de las instituciones electorales mexicanas.

⁵¹ Si bien estas valoraciones también pueden contar con revisiones administrativas que permitan tomar lecciones para la previsión de complicaciones o el aprovechamiento de ventajas organizacionales en comicios posteriores (como estrategias efectivas de capacitación de los ciudadanos insaculados, la eficiencia del servicio electoral de carrera, y las conveniencias reales del voto electrónico y del voto desde el extranjero, por ejemplo), la realidad es que el acento de la evaluación social de las elecciones, que ha requerido cumplir con la calidad jurídica (legalidad) de los procesos, también ha estado plagada de consideraciones políticas, incluidas las de los propios actores de la competencia, acerca de la legitimidad de sus resultados; tal como ocurrió con la crisis registrada durante la elección presidencial de 2006, que terminó por impactar la credibilidad de la propia autoridad electoral.

⁵² En su balance sobre lo que denomina el *modelo mexicano de organización electoral*, César Astudillo (2013: 789, 791 y 793) refiere que su caracterización *definitiva* se encuentra en “la proliferación de instituciones electorales producto de la especialización competencial introducida en la materia y su vinculación con la estructura federal del Estado mexicano”. Agrega que “La concurrencia de instituciones electorales federales y estatales con atribuciones exclusivas para organizar y controlar las elecciones y perseguir los delitos electorales en su específico ámbito de atribuciones nos ubica frente a un *sistema plural* (...) (con un) *alto nivel de descentralización*”, aunque reconoce al final la tendencia del modelo, desde su nacimiento, al manejo de ciertas competencias como materias sujetas al monopolio de la autoridad electoral federal, en una suerte de “*centralización o nacionalización* de competencias electorales”. Al parecer, la creación de un Sistema Nacional de Elecciones en 2014, coordinado por el ahora Instituto Nacional Electoral (INE) constituiría el mayor replanteamiento de fondo del modelo, ya que con sus términos podríamos estar asistiendo a la eventual cancelación del carácter autónomo de los organismos locales.

2.3 La creación y funcionamiento del Instituto Electoral del Distrito Federal

A pocos años de la sucesión de reformas constitucionales y legales orientadas a impulsar un nuevo orden político nacional, que permitiera perfilar instituciones comprometidas con la transparencia de las elecciones y el avance democrático de nuestro país, esta dinámica incluyó el régimen político de la Ciudad de México y desembocó en la creación de organismos como el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) en 1999.

Al margen de la valoración política y administrativa que se pueda efectuar sobre las modificaciones estructurales iniciadas a finales de los años ochenta y concluidas en los noventa, ciertamente el balance del cambio institucional registrado desde entonces arroja un panorama de experiencias diversas que reflejan el avance en la democracia mexicana nacional y de nivel local⁵³.

En este contexto se inscribe el nacimiento del IEDF, como la autoridad que asumió una función completamente inédita, es decir, no practicada ni existente antes de 1996 en la capital del país. Así, desde un inicio contribuyó a escribir la historia de la democracia local, junto con las nuevas instituciones legislativas y de gobierno de la Ciudad de México originadas en dicho periodo.

En el marco de la democratización alcanzada en México a partir de los años 90, podría decirse que la trayectoria institucional del IEDF ha estado marcada por tres grandes etapas:

- La primera que corre de 1999 a 2003 y que puede identificarse como la fase del diseño institucional bajo la influencia de la lógica normativa federal.

⁵³ De acuerdo con el trabajo de investigación de Ernesto Hernández Norzagaray y Nicolás Mójica Camarena (2006: 279), de la Universidad Autónoma de Sinaloa, la ciudadanización de los organismos electorales locales es una realidad en las 32 entidades federativas.

- Una segunda de 2004 a 2007 caracterizable por la búsqueda de una identidad propia, previo a la recentralización de algunas competencias por parte de la autoridad electoral federal en detrimento de las atribuciones de las instancias locales.
- La tercera (2008-2014), distinguible por la pretendida reafirmación de su rol institucional dentro de la esfera política local, pero eclipsada nuevamente por la crisis interna de 2008, así como por la continua y manifiesta dependencia en torno a los acontecimientos y evolución de la legislación federal, que siguieron impactando en su historia reciente, sobre todo después de la problemática post-electoral experimentada por la autoridad electoral federal en 2006 y ante el proyecto del Sistema Nacional de Elecciones de 2014⁵⁴.

El Código Electoral del Distrito Federal constituyó el relevo normativo del Libro Octavo del COFIPE, que existió desde 1990 hasta su derogación una vez concluido el proceso electoral de 1997, y que únicamente se refirió a la *Elección e Integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*.

Según las bases para la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997, incorporadas al artículo décimo quinto transitorio de la reforma al COFIPE de 1996, y conforme al correspondiente Acuerdo del IFE publicado previamente en ese mismo año, la organización y desarrollo de las primeras elecciones de Diputados locales y de Jefe de Gobierno fue responsabilidad de 40 consejos distritales locales establecidos temporalmente dentro del IFE para ese evento electivo.

⁵⁴ Dentro de la relativamente corta historia del IEDF, el retiro de los miembros de su Consejo General antes de que hayan concluido el periodo para el que fueron designados, bajo condiciones no imputables a decisiones personales de ellos mismos, se ha presentado en dos ocasiones. En ninguna de éstas, el desempeño administrativo de la institución ha sido la causa de dicha situación, sino que se ha debido a factores políticos y legislativos tanto internos como externos. En la primera de ellas, registrada en 2008, el Consejero Presidente nombrado para el periodo 2006-2012 fue separado del cargo debido a la polarización de posicionamientos dentro del propio órgano de dirección. La segunda, como parte de un episodio más conocido por su dimensión nacional, todo el Consejo General designado para el periodo 2013-2019 fue cancelado por efecto de la reforma electoral federal de 2014.

Los 40 consejos distritales mencionados fueron facultados para el registro de candidatos y la integración de expedientes de la elección de Diputados a la Asamblea, así como para el Cómputo que comprendió también la del Jefe de Gobierno. Toda la organización y logística electoral (ubicación de casillas, capacitación de funcionarios, etc.) fue llevada a cabo por los órganos distritales del IFE que funcionaban en los 30 distritos electorales federales uninominales⁵⁵.

Bajo estas circunstancias, la normatividad electoral del Distrito Federal estuvo emparentada de origen con el espíritu de las leyes que rigió la organización de los comicios desde la propia expedición de las disposiciones federales; por lo que el CEDF y el IEDF se estructuraron en esta etapa de una forma muy similar a la del COFIPE y el IFE, respectivamente.

Así, desde sus inicios el IEDF ha ejercido sus funciones a través de una estructura orgánica basada en tres tipos de instancias, las cuales están concebidas de una forma similar a la del IFE: *órganos centrales, órganos desconcentrados permanentes, y órganos desconcentrados temporales*.

Sobre la base de dicho modelo organizacional, en el IEDF existe hoy una diferenciación funcional que, a su vez, ha dado pie a la delimitación de dos grandes esferas de integración de funcionarios:

- La función *directiva*, que comprende los puestos de Consejeros, los cuales presentan un perfil de carácter político al interior y hacia afuera de la institución.

⁵⁵ De hecho, el requerimiento de que funcionaran 40 consejos distritales temporales se originaba en que la elección de Jefe de Gobierno, al igual que la de diputados a la Asamblea Legislativa, se basaría en el *ámbito jurisdiccional de los 40 distritos electorales configurados localmente*, mismos que no tenían correspondencia numérica y geográfica con los 30 distritos electorales federales uninominales; equiparación que sí existió en la elección original de los asambleístas pero que se perdió cuando se modificó la configuración distrital federal, por efecto de la redistribución electoral de 1996.

- La parte *ejecutiva*, que representa una estructura de puestos transversal dentro de las esferas central y desconcentrada; una parte de estos cargos está sujeta a un régimen corporativo, formalizado a través del Servicio Profesional Electoral (SPE), con el fin de crear un esquema que ofrezca a sus miembros niveles esenciales de estabilidad laboral y desarrollo profesional, como premisas para la obtención de un desempeño más eficiente y, sobre todo, desvinculado de influencias partidistas⁵⁶.

En el caso de la estructura central, los titulares de las Secretarías (Ejecutiva y Administrativa) y de las Direcciones Ejecutivas⁵⁷, encabezan estas instancias de corte normativo, junto con Unidades Técnicas que prestan servicios de apoyo para toda la organización.

Se puede decir que dichas figuras comportan un rol tipo “bisagra” considerando su posición entre la instancia directiva (el Consejo General) y las partes de menor nivel de la estructura ejecutiva, que son miembros del SPE y que, en orden descendiente, corresponden a las posiciones de mandos medios de *dirección de área, subdirección y jefatura de departamento*; mismos que a su vez coordinan el trabajo del personal técnico-operativo tanto de la estructura centralizada como de la desconcentrada.

Los órganos desconcentrados, precisamente, conforman la parte complementaria de la estructura ejecutiva con un ámbito de acción en cada una de las delimitaciones distritales en que se divide el territorio de la ciudad.

⁵⁶ De hecho, el Servicio Profesional Electoral constituyó la esfera experimental de un sistema de carrera iniciado en 1990, que había sido concebido para la administración gubernamental desde el “Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana” presentado por la Comisión de Administración Pública de 1967, pero que comenzó a realizarse en este campo hasta la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada de 2003, a pesar de los intentos de avanzar en dicho sentido desde la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil y de la Dirección General del Servicio Civil dentro de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.

⁵⁷ Instancias organizacionalmente equiparables al nivel de las *Direcciones Generales* del ámbito centralizado de la Administración Pública Federal, esto es, con un nivel jerárquico entre la parte operativa y la política.

La particularidad de los órganos desconcentrados, que está ligada al principio electivo de la *mayoría relativa* y que, por tanto, ha sido propia de los organismos electorales, consiste en su dualidad funcional ya que se desempeñan como instancias permanentes⁵⁸ y temporales, según se trate de los periodos con o sin comicios.

Es decir, las instancias de la estructura desconcentrada se constituyen en órganos colegiados de decisión para la organización de las elecciones realizadas en su demarcación, a través de la figura de *consejos distritales* que funcionan sólo durante la administración de los procesos electorales. Una vez agotado cada uno de estos eventos, la estructura retorna a su funcionamiento como *juntas distritales* con un perfil ejecutivo.

Como se ha comentado, uno de los mecanismos mediante los cuales la parte directiva se vincula y conoce el trabajo de la estructura operativa, es a través de la supervisión y control que el Consejero Presidente ejerce en su doble faceta de Presidente del Consejo y cabeza de la estructura ejecutiva⁵⁹.

Asimismo, los miembros de este órgano colegiado quedan a cargo de la supervisión del trabajo de cada instancia ejecutiva específica, a través de la Comisiones y Comités (temáticos y/o eventuales) del propio Consejo.

⁵⁸ Una de las influencias más visibles que tuvo el modelo institucional del entonces IFE en el diseño del IEDF, fue el carácter permanente de los órganos desconcentrados. Al parecer, esta condición es única dentro de los organismos electorales locales del país. La permanencia de las estructuras de los organismos electorales, que puede ser un tema polémico en términos del gasto que conlleva, ha sido recomendada en el ámbito internacional debido a que implica “una mayor experiencia corporativa y una mejor base para dar lugar al profesionalismo en la logística electoral, que aquellos organismos establecidos temporalmente para conducir el proceso de votación”. Véase las consideraciones del *Proyecto ACE* acerca de la “Estructura de la administración electoral e instrumentación de la logística electoral”.

⁵⁹ Esta concentración de poder político y administrativo se afirmó con la creación en 2003 de la *Junta Ejecutiva*, a semejanza de la que aún funciona en el INE, misma que presidió el Consejero Presidente hasta 2011, cuando la legislatura local introdujo la figura de la *Junta Administrativa*, que hasta hoy encabeza el propio presidente del IEDF. No obstante, dicho poder también se acotó entre 2008 y 2014 con la limitación a dos años derivada de la rotación de la Presidencia decretada por la reforma publicada el 10 de enero de 2008. Con la reforma de 2014, el periodo volvió a ser de 7 años.

Las Direcciones Ejecutivas, que asumen la parte normativa de la estructura operativa del IEDF, desde los inicios de la institución han sido integradas conforme al concepto que se ha tenido sobre los temas de los que debiera ocuparse esta instancia electoral; por lo que la modificación de su perfil, tal como lo muestra el Cuadro I, expresa algunos de los cambios más representativos de la visión organizacional experimentada por la institución.

Cuadro I. Ajustes a las denominaciones de las Direcciones Ejecutivas del IEDF entre 2004 y 2011

Dirección Ejecutiva		Ajustes	
Original	Resultante	Periodo	Motivo
Organización Electoral (DEOE)	Organización y Geografía Electoral (DEOyGE)	2003-2004	Con la reforma local de 2003, y derivado de la decisión de no generar instrumentos electorales propios para el DF, los temas del Registro de Electores y de Organización Electoral fueron fusionados en una sola unidad administrativa.
Registro de Electores del Distrito Federal (DEREDF)			
Asociaciones Políticas (DEAP)		2008	Aunque la denominación no se modificó, la Fiscalización de las asociaciones políticas con que apoyaba a la Comisión de Fiscalización, fue desprendida de esta área, y además se canceló la administración de tiempos en radio y televisión correspondientes al Estado; ambas por efecto de la reforma de 2008 mediante la cual el IFE concentró ambos temas.
Administración y Servicio Profesional Electoral (DEASPE)	Secretaría Administrativa Servicio Profesional Electoral (DESPE)		La reforma de 2008 separó las funciones Administrativa y del Servicio Profesional.
Servicio Profesional Electoral (DESPE)	---	2011	Con la reforma de 2011 desapareció la DESPE, con lo cual el área administrativa retomó la función respectiva.
---	Participación Ciudadana (DEPC)		Derivado de la reforma de 2011, se creó la <i>Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana</i> , misma que no tuvo una unidad administrativa antecedente.

Fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos ACU-021-04, ACU-011-08 y ACU-014-11 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Como se podrá observar en este Cuadro, varios cambios registrados en la dinámica del ámbito electoral federal han impactado en la misión del IEDF, de los cuales resalta, para efectos del presente trabajo, la fusión de las Direcciones Ejecutivas de Organización Electoral y la del Registro de Electores del Distrito Federal.

Con base en el arreglo institucional que ha sido descrito, desde el primer proceso electoral organizado en el año 2000 el IEDF ha operado de manera ininterrumpida la elaboración de la estadística de las elecciones locales del Distrito Federal, cuya gestión desde el punto de vista técnico-administrativo forma parte de los aspectos que se abordan en el capítulo siguiente.

Capítulo 3

La estadística en el contexto de la administración electoral y el caso del Instituto Electoral del Distrito Federal

3.1 El papel de la estadística electoral en la difusión de la información sobre las elecciones y en el cumplimiento de un mandato legal

Considerando que el trabajo del IEDF fue una especie de continuidad institucional de la labor que el IFE inició en la esfera del Distrito Federal a partir de 1991 y concluyó en 1997⁶⁰, podría expresarse que la significación y alcance de la función estadístico-electoral en la entidad se remonta a los orígenes propios de dicho organismo federal.

A este respecto, es interesante identificar la naturaleza de esta función desde esos años y cómo se diferenciaría con la época en que el control de las elecciones se efectuaba dentro de un régimen de presidencialismo mexicano fuerte y, por tanto, sin prácticas democráticas.

Como muchos temas vinculados con la administración de las elecciones, tales como el registro de electores, la logística electoral, el cómputo de votos, entre otros, la estadística electoral sí estuvo presente en la normatividad de la materia incluso antes de la liberalización del sistema político mexicano, aunque reducida conceptual y prácticamente a la elaboración de *tabulados estadísticos*⁶¹.

La pregunta es: ¿cómo se ejerció y funcionó?, es decir, ¿aportó valor a los procedimientos utilizados para el acceso al poder?

⁶⁰ A partir de la elección de Representantes a la Asamblea del Distrito Federal de 1991 y hasta la elección de 1997, año en el cual se sumó la de Jefe de Gobierno.

⁶¹ Eduardo Castellanos Hernández (1997: 113) en el ensayo *Fuentes, notas explicativas y metodológicas de la estadística electoral* que forma parte del documento titulado “Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997”, señala que hasta el COFIPE de 1990 el organismo electoral “tiene señalada la obligación expresa de publicar la recopilación de los resultados electorales”. Es importante precisar que desde este ordenamiento la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del IFE tenía la atribución de “Llevar la estadística de las elecciones federales”, mientras que la facultad de su publicación ha correspondido desde siempre al responsable máximo de la labor ejecutiva, es decir, en un principio el Director General y, desde 1996, el Consejero Presidente, quienes deben “Dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal”.

La premisa de la cual partimos es que, en términos generales, durante la etapa autoritaria del régimen político mexicano el nivel de desarrollo del proceso electoral era ínfimo y menos sofisticado, comparado con el que conocemos desde que la *administración electoral* ha tenido un papel más protagonista y de alta responsabilidad política y administrativa dentro de las instituciones del sistema político mexicano.

En este marco, muchos de los procedimientos electorales fueron ejercidos de manera discrecional, es decir, sin ser necesaria ni estrictamente referidos a lo que la normatividad establecía, derivado del sentido más ornamental y menos efectivo que la aplicación de la propia ley electoral tenía.

En este sentido, la *legitimidad* de los actos de la autoridad competente en la materia y la *eficacia legal* de los mismos, no eran un requisito político indispensable para la formación del poder, dentro de un régimen que no precisaba ni apreciaba la transparencia de los procesos electorales y, por tanto, la generación de resultados indiscutibles, verosímiles, confiables y conocidos por todos⁶².

La concepción actual de la estadística electoral, particularmente vinculada con el procesamiento y presentación de los resultados, presupone entonces cánones de transparencia y rendición de cuentas que al ser específicos y estrictamente administrados, son congruentes con un régimen de libertades, pluralidad y competencia política⁶³.

⁶² Eduardo Hernández Castellanos (1997: 113) argumenta que si bien las fuentes de consulta de los resultados electorales siempre han existido, por ejemplo, a manera de registros hechos públicos vía el Diario de los Debates de las cámaras y los dictámenes de los colegios electorales de entonces, su disponibilidad era un asunto complicado para investigadores y público interesado, con escasos niveles de agregación y errores frecuentes.

⁶³ Silvia Gómez Tagle (2001: 2) señala que los datos electorales deben verse desde la perspectiva de su doble papel informador, esto es, para la lectura del sentido del voto de los ciudadanos y como expresión de las maniobras gubernamentales para el control de los procesos electorales. En este sentido, la autora establece que “que la veracidad de los datos y las lagunas en la información adquieren un significado político”.

Bajo estas consideraciones, la revisión de la estadística dentro de las disposiciones que han normado los comicios en México constituye un marco de referencia ilustrativo de la evolución de la estadística como parte de la organización de las instancias electorales habidas desde que la administración de las elecciones en México se convierte en una función nacional centralizada con base en la ***Ley Electoral Federal de 1946***. Desde entonces, el control de los procesos electorales quedó en manos del Gobierno Federal, el cual lo ejercería vía diversas instancias administrativas con responsabilidades divididas técnica y territorialmente.

Hasta entonces no había, por ejemplo, un padrón nacional ni autoridades electorales federales, con la salvedad del colegio electoral que, en su calidad de órgano eventual, se instalaba únicamente para efectos de validar (calificar) las elecciones de diputados federales, senadores y Presidente de la República⁶⁴.

La Ley Electoral Federal de 1946 creó la *Comisión Federal de Vigilancia Electoral* y el *Consejo del Padrón Electoral*, la primera como autoridad máxima nacional para el seguimiento y vigilancia del desarrollo de los procesos electorales federales, y el segundo como “cuerpo técnico” encargado de la distritación y la integración y conservación de los instrumentos electorales (padrón y listas nominales básicamente) Dicha Comisión se auxiliaba a su vez en las Comisiones Locales Electorales (CLE), una por entidad federativa, y los Comités Electorales Distritales (CED).

Desde entonces, el Consejo del Padrón Electoral tenía el encargo de “Obtener, una vez efectuada la votación, las constancias del número de votos emitidos en cada distrito electoral y hacer la tabulación correspondiente”; lo cual constituía la única mención a la congregación de cifras, y denotaba igualmente el carácter

⁶⁴ Germán Pérez Fernández del Castillo (2007: 63) expone que antes de ello “Los presidentes municipales estaban encargados de la publicación de las listas electorales, del seccionamiento de los distritos, del registro de candidatos, de la impresión de las credenciales de elector y de las boletas electorales, del registro de los representantes electorales de los partidos o candidatos y de la designación de instaladores de casillas y auxiliares de los mismos.”

técnico de este tipo actividades y, por supuesto, de su visualización en la esfera electoral⁶⁵.

Sin embargo, la norma electoral de la época no establecía reglas específicas para el procesamiento de la información sobre los resultados electorales. En particular, no se aclaraba cómo se harían llegar las constancias al Consejo para la elaboración de los *tabulados* (interpretables como *cuadros estadísticos*)

Es importante señalar que la estadística electoral, al menos en su concepción actual, no se integra con cifras preliminares, ya que éstas no pueden considerarse como válidas hasta que han sido sancionadas por las instancias legalmente autorizadas para ello. Dicho en otros términos, no procede integrar y, mucho menos, publicar datos estadísticos de ninguna de las unidades electorales de observación⁶⁶, sin que los órganos colegiados que la Ley establece hayan emitido sus *resultados definitivos*.

Entiéndase por *resultados definitivos* aquellos que constituyen el último dato “duro” sobre el triunfo de algún candidato o fórmula de candidatos, no existiendo una posterior revisión y validación.

Así, aunque en ese momento las Juntas Computadoras Distritales y los Congresos Locales pudiesen efectuar las sumatorias respectivas (cómputo total) de las elecciones de diputados federales y senadores, la última instancia en declarar la validez de dichos resultados eran los colegios electorales instalados en las Cámaras del Congreso de la Unión; por lo que dicha

⁶⁵ El Consejo era encabezado por el Director General de Estadística del gobierno federal, como parte de una dirección colegiada que contaba igualmente con la participación del Director General de Población y del Director General de Correos.

⁶⁶ En este caso, casillas, distritos y demarcaciones más amplias como municipios, delegaciones, entidades federativas y del país.

calificación constituía un *acto político*, distinto de la instancia *jurisdiccional* final vigente hoy en día⁶⁷.

Parece improbable, entonces, que el Consejo del Padrón estuviese en condiciones de publicar tabulados, aun después de esperar a la declaratoria de validez del colegio electoral; ya que la publicación misma de los datos, habría sido un hecho incierto bajo las condiciones jurídicas, administrativas, políticas, e incluso tecnológicas de la época⁶⁸.

Por lo tanto, es de suponer que el espíritu de la fracción cuarta del artículo 54 de esa Ley no habría sido una disposición aplicable en la realidad del proceso electoral, tal como opera hoy en día, con una estadística electoral difundible por distintos medios, impresos y electrónicos, una vez zanjadas las etapas en que las cifras pueden ser controvertidas tanto jurídica como políticamente⁶⁹.

Además de haber sido una normatividad pionera en la federalización o, en términos de Germán Pérez Fernández del Castillo (2007), centralización de las elecciones, la Ley de 1946 constituyó un marco cuyos términos generales en materia de cómputo de la votación prevalecieron hasta 1973. Las modificaciones que sufrió en 1954, 1963 y 1970 tendieron más al ajuste del control político-administrativo de lo electoral, que al cambio político⁷⁰.

⁶⁷ El problema de la calificación política de los comicios, que en el caso de los diputados y senadores representaba una autocalificación, era que aun suponiendo una escrupulosa integración administrativa de los datos, las cifras finales podían estar sujetas a una suerte de negociación y modificación sin sustento técnico alguno y por encima del trabajo de las instancias distritales y locales.

⁶⁸ Podría pensarse que los datos no serían definitivos hasta que las Cámaras realizaran la calificación, cómputo (SIC) y declaratoria (SIC) (artículos 117 y 118), que es cuando se sabría si cabía aún la nulidad de un voto, de una casilla o de una elección completa (artículo 124)

⁶⁹ Al respecto, es de reiterar el avance que ha constituido en la estructura procesal de los comicios el concepto y aplicación del *principio de definitividad* que al brindar un marco legal de mayor certidumbre en las etapas del proceso electoral, también brinda la posibilidad de contar con flujos informativos más certeros.

⁷⁰ De las modificaciones relevantes, se pueden señalar aspectos específicos como la aparición de los diputados de partido de 1963, que aunque no significaron cambios sustanciales en el manejo de la administración de las elecciones y en las condiciones de la competencia, representó una medida de impulso embrionario al sistema de partidos. Se trató de una concesión para que denominaciones distintas a las del partido hegemónico, pudieran acceder a los asientos de la Cámara de Diputados.

Uno de los cambios que para el proceso de conteo de votos tuvo la **Ley Electoral Federal de 1951**, fue el relativo a la exclusión de los congresos locales en el cómputo general de la elección de senadores, que en adelante sería una facultad de órganos administrativos federales como las comisiones locales electorales, dependientes de la que para entonces se denominaría *Comisión Federal Electoral (CFE)*.

Con dicha Ley, también fue cambiado el nombre del Consejo del Padrón Electoral que se convirtió en el *Registro Nacional de Electores (RNE)*, titular de las mismas atribuciones que su antecesor pero con una connotación más ejecutiva.

En cuanto a la **Ley Federal Electoral de 1973**, no obstante haberse mejorado la estructura normativa al establecer, por ejemplo, un Título Quinto que englobó los “Procedimientos en Materia Electoral”, el régimen político preservaba el esquema de integración de resultados instaurado décadas antes, sustentado en la calificación por parte de los legisladores federales.

Para esta época, el RNE mantendría el mandato de recabar las constancias del número de votos emitidos en cada Distrito electoral, con una visión distinta, la de “formular las *estadísticas* correspondientes”.

La **Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977**, estableció expresamente que desde el momento en que los cómputos distritales concluyesen el RNE debería recibir información sobre el conteo de la votación para las elecciones de diputados, senadores y Presidente de la República. En su artículo 96 fracción XVIII, esta norma especificó que cada Comité Distrital Electoral (CDE) debía “Enviar al Registro Nacional de Electores, copia de los cómputos distritales que haya efectuado”; con lo cual el RNE procedería a “Formular las estadísticas electorales en las elecciones

según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional" (artículo 120-IX)⁷¹.

Es importante señalar que, a diferencia de lo que ocurría antes, con esta legislación la Comisión Federal Electoral asumía un papel más activo, particularmente dentro del proceso de cómputo de votos; ya que debía efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos por el principio de representación proporcional –inédito hasta entonces en México- y el cómputo de la votación efectiva de cada una de las circunscripciones para la asignación respectiva; así como registrar y, en su caso, denegar las constancias de mayoría expedidas por los CDE.

En este contexto, por una parte el RNE recibiría de los CDE la documentación de las elecciones de diputados de mayoría para la elaboración de *estadísticas electorales* y, se interpreta, lo mismo ocurriría con la relativa a los diputados de representación proporcional mediante una entrega similar por parte de la CFE. En todos los casos, sin embargo, el organismo integrador debía esperar el trámite en las cámaras a través del colegio electoral, aunque aritméticamente los cómputos pudieran ser categorizados como definitivos⁷².

En síntesis, aunque la LFOPPE avanzó en explicitar la entrega de algunos documentos de resultados al RNE y en procurar su concentración en la CFE, no se puede afirmar la existencia de un compromiso político e institucional para la integración de resultados con una orientación de transparencia y rendición de cuentas en la esfera electoral.

Lo anterior, derivado de la inmadurez procedimental de entonces, pero sobre todo por la discrecionalidad con que se podían manejar los resultados ante la

⁷¹ En la primera legislación bajo la figura de Código, el Federal Electoral de 1987, se especificó asimismo que el Director General del Registro Nacional de Electores tenía la atribución de “Vigilar la integración de las estadísticas electorales” (artículo 106, fracción XI)

⁷² En lo correspondiente a las elecciones de senadores y Presidente de la República, técnicamente la copia de los CDE no constituía, incluso, el cómputo *total* de las mismas.

falta de autonomía institucional de la autoridad electoral, en un ambiente de disciplina en torno a la institución presidencial, tanto de los legisladores del colegio electoral como, por supuesto, de los propios funcionarios de la CFE y el RNE.

No es de esperar, por tanto, que dicha discrecionalidad en el ejercicio de la función pública, condujera a la elaboración y difusión segura y sin contratiempos, de la propia estadística de los comicios.

Como se ha señalado, la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, con la **reforma electoral de 1989**, significó un salto cualitativo en la organización de los comicios; ya que no solamente llegó en un momento en que la autonomía de la autoridad electoral representaba una exigencia política cada vez más ineludible, sino que desde la perspectiva administrativa la efectividad de sus procedimientos implicaba el reto mayúsculo de observar con atención la legalidad de cada acto y, en consecuencia, la modernización y eficacia de su gestión.

Tomando como referencia la normatividad en la materia, podría decirse que a partir de 1977 se había hecho un esfuerzo por organizar mejor las disposiciones contenidas en la Ley; pero la reorganización de fondo se dio con la expedición del COFIPE de 1989 y la creación del IFE como organismo permanente (no habilitado sólo para cada periodo electoral), con procedimientos efectivamente institucionalizados⁷³.

Lo anterior, frente a la exigencia de establecer condiciones más favorables a la transparencia y confiabilidad en el manejo de la documentación electoral, junto

⁷³ Jorge Javier Romero (1999: 15) apunta el valor de las instituciones señalando que para los neoinstitucionalistas “son importantes como elementos del *contexto estratégico*, ya que imponen restricciones al comportamiento basado en el interés personal, es decir, definen o restringen las estrategias que los actores políticos adoptan en la lucha por alcanzar sus objetivos... (De tal suerte que) no sólo son el contexto, sino que juegan un papel mucho más importante en la determinación de la política.”

con la oportunidad en la presentación de los resultados, sobre todo después de las denuncias de fraude electoral de 1988⁷⁴.

En relación con la estadística electoral, y como parte de la exposición de motivos sobre los avances del COFIPE, cabe resaltar entre los considerandos del Dictamen relativo al proyecto de Decreto de este nuevo ordenamiento en la Cámara de Diputados, el señalamiento acerca de que “En el mismo orden de importancia, se modifican las normas referidas a la obligación del Instituto Federal Electoral de dar a conocer con oportunidad los resultados electorales, así como la implantación de un sistema de estadística electoral confiable. En atención a esta demanda las comisiones proponen modificar el artículo 89.1 en sus incisos l) y m). Al respecto, las comisiones que suscriben han decidido incorporar una norma que fije la obligación del instituto de proporcionar en forma oportuna a los partidos y a la ciudadanía los resultados preliminares de las elecciones federales”⁷⁵.

El aludido artículo 89 se relacionaba con las atribuciones del entonces titular de la estructura ejecutiva del IFE, el Director General, quien conforme a los incisos señalados debía establecer un mecanismo para la *difusión inmediata* en el Consejo General de los *resultados preliminares* de las elecciones de diputados, de senadores y presidencial.

Bajo este mandato, el flujo de cifras debía apoyarse en sistemas informáticos que permitieran recolectarlas de manera directa en el transcurso mismo de la

⁷⁴ El cómputo de la votación en la legislación anterior al IFE había sido un tema tratado con cierta laxitud. De 1946 a 1951 el escrutinio distrital iniciaba el jueves siguiente al domingo de la elección (primero de julio), o hasta que la Junta Computadora tuviese quórum para instalarse; entre 1951 y 1970 (periodo en que ya se había asignado por completo el proceso a los Comités y Comisiones) la reunión había quedado más fija: en el 2º domingo para los CDE y el 3º para las CLE, pero igualmente sin urgencia. A partir de 1987, el inicio del conteo se acercó más al día de la jornada electoral, estableciéndose las sesiones de cómputo de los CDE y las CLE para el miércoles y domingo siguientes, respectivamente. La propia legislación de ese año acortó los plazos para la entrega de los paquetes electorales a los consejos distritales.

⁷⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. México, Distrito Federal, Año II, viernes 13 de julio de 1989, p.34.

noche posterior a la jornada, en lugar de esperar a que los consejos distritales sesionaran y emitieran los resultados de su revisión y cómputo días después.

Debido a que la calificación de las cámaras subsistía, el IFE tenía la obligación de “Dar a conocer la estadística electoral por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, *una vez calificadas las elecciones*”. Con la supresión de la calificación política electoral por efecto de la reforma de 1996, se trasladó el último recurso al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); por lo que se estableció que la estadística electoral se diera a conocer *una vez concluido el proceso electoral*⁷⁶.

Con el COFIPE, por primera vez en la historia electoral moderna de México la normatividad establecía un mandato expreso para que la autoridad encargada de la administración de las elecciones, no sólo tuviera como una de sus funciones permanentes la elaboración de estadísticas, sino que asimismo se imponía el propósito de *difundir* las cifras sobre la base de un *orden de agregación e integración* específico.

En este sentido, y como lo fraseó el legislador en el Diario de los debates, dicha integración apuntaba al despliegue de un *sistema de estadística electoral*, en singular; es decir, la estadística era referida a un trabajo integral, sistematizado, proyectable en términos de que la recolección y difusión de las cifras requeriría de tareas concatenadas; las cuales involucraban a varias instancias, y se vinculaban en torno al objetivo de preparar y concebir la visualidad de su presentación, por encima de la sola elaboración de tabulados dispersos.

⁷⁶ Con esta medida, en 1996 se rompió en los procesos electorales con un mecanismo que aún subsistía dentro de la propia época de transición democrática del país, por lo que la última etapa ya no sería la de la “Calificación de las elecciones” sino la de “Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo” llevada a cabo por los Consejos, distritales, locales y General del IFE. Se añade que, en caso de presentarse recursos de impugnación de los resultados, “En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno” (artículo 174 del COFIPE)

Es de notar, por otra parte, que esta labor ya no estaría inserta en la esfera de actuación del Registro Federal de Electores, sino que sería una función ligada al área encargada de la coordinación operativa del desarrollo de los comicios, la organización electoral⁷⁷; esto es, la misma que establecería las directrices para el diseño, distribución y control de la documentación electoral, así como para el manejo de los expedientes y la transmisión e integración de resultados dentro del proceso de escrutinio y cómputo de la votación, desde las casillas hasta las oficinas centrales del IFE.

En este contexto, el área de organización electoral del IFE, que estaría facultada para “Llevar la estadística de las elecciones federales”, apoyaría a la Dirección General para dar cumplimiento al citado mandato, la cual también tendría la responsabilidad de “Recibir para efectos de información y estadísticas electorales, copias de los expedientes de todas las elecciones”.

En este orden de ideas, el COFIPE establecía que, por su parte, los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales (los titulares de los órganos operativos de la estructura institucional desconcentrada en cada entidad federativa) habrían de contribuir *llevando* la estadística de los comicios en su área de competencia territorial; lo cual podría interpretarse como una forma de compartirles la responsabilidad de contribuir a la integración de la estadística, más que de esperar que ellos ejercieran su propia integración y difusión en el ámbito estatal.

⁷⁷ En México, al menos desde la creación del IFE, este concepto se ha referido a una parte de la estructura funcional de los organismos electorales, lo cual constituiría una acepción ajustada del término al ámbito de la *administración de las elecciones*. César Astudillo (2013) define jurídicamente a la *organización electoral* como “la arquitectura institucional que define a las instituciones cuya encomienda principal se dirige a la garantía del ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, principalmente el derecho a votar y ser votado, a través de actividades de organización o gestión del proceso electoral, mecanismos de control de la regularidad jurídica de sus actos, o de justicia electoral, e instrumentos de persecución de conductas que vulneran la libertad y autenticidad del sufragio”. El autor incluye a la *gestión del proceso electoral* como sinónimo de *organización*, por lo que podría decirse que su definición representa un sentido más laxo del término. Él mismo refiere que este concepto tiene significaciones variadas de un contexto a otro, mencionando que “hay sistemas en donde se utiliza el término ‘administración electoral’, como en España, ‘organización electoral’, como en México. Igualmente, en Europa es más común utilizar el vocablo ‘control de elecciones’, mientras que en América Latina son más comunes los vocablos ‘justicia electoral’ ‘jurisdicción electoral’ o, más recientemente, ‘derecho procesal electoral’.”

Con los replanteamientos organizacionales de la reforma electoral de 1996, la difusión de la estadística electoral pasaría a ser una atribución de la Presidencia del Consejo, y la recepción de los expedientes lo sería de la Secretaría Ejecutiva.

La estadística electoral se convertía así en una función que dejaba de ser una actividad responsabilidad únicamente de áreas técnicas como el RFE, para transformarse en una *labor transversal*, en la que la convergencia de instancias diversas habría de asegurar el flujo e integración satisfactoria de los datos, en el marco de un espíritu de transparencia obligatoria en el campo de la información electoral.

Es importante mencionar que, aun con este avance, la estadística electoral no ha llegado a constituir uno de los *procedimientos especiales de las Direcciones Ejecutivas*, que están desarrollados en secciones específicas de la normatividad electoral federal; ello dado que su alcance legal e impacto social no se equipararía a actividades como, por ejemplo, la conformación y actualización de los instrumentos electorales o la expedición de la credencial para votar.

Por otra parte, la estadística electoral no es una actividad inmersa en el carácter vinculante de los actos del proceso electoral, desde una óptica legal, como lo son la exhibición de las listas nominales, la insaculación de los funcionarios de casilla, el registro de candidatos y el desarrollo de la jornada electoral, entre otros.

En este contexto, la estadística de las elecciones ha sido insertada, de una época a otra o de un ámbito electoral a otro, dentro de las actividades de instancias registrales, o bien ligadas a la organización de los comicios; considerando que ello ha dependido de decisiones relativas al particular diseño de las estructuras orgánicas que, por tanto, no la atan a esquemas procedimentales estrictos, desde el punto de vista de los flujos legales y/o

funcionales a los que se encuentran sujetas las instituciones electorales. Ello, con la salvedad de que sí debe difundirse hasta la propia conclusión del proceso electoral.

3.2 La estadística electoral en la trayectoria institucional del IEDF

Resulta lógico que el diseño institucional del IEDF fuera inicialmente inspirado en el del IFE si se considera que hasta 1997 la única elección local del Distrito Federal, la de asambleístas, había sido organizada en la instancia federal y que, además, el referente inmediato desde el punto de vista orgánico normativo era el del COFIPE; ello, por supuesto, constituyó en su momento un útil piso, como referencia probada del diseño electoral en un contexto de implantación de instituciones democráticas.

En los inicios del IEDF, la estadística electoral fue parte de las atribuciones de la unidad administrativa denominada *Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE)*, tal como ocurre aun hoy en el INE con la Dirección Ejecutiva homónima, dentro de la cual se ubicó a la *Dirección de Estadística y Estudios Electorales*.

Considerando que en el Distrito Federal los tipos de elección y el ámbito territorial serían distintos a los del IFE, los elementos de la organización y la regulación federal se fueron adaptando, a manera de método experimental, a las condiciones de la gestión local, particularmente durante los primeros años del IEDF.

Luego de modificaciones menores en la estructura orgánica del Instituto local, como la denominación y ubicación de algunos puestos, en 2004 se llevó a cabo la fusión de las funciones *registral* y de *organización electoral*, que constituyó un cambio de mayor impacto institucional.

Este caso es ilustrativo de las primeras modificaciones que el IEDF requirió efectuar ante la necesidad de repensar la estructuración de áreas, que si bien tenían sentido en el contexto de la labor del IFE, la experiencia fue

evidenciando incoherencias funcionales considerando el contexto, dimensiones, recursos y nivel de autoridad del organismo local.

El origen de este ajuste se encuentra en la decisión mediante la cual el IEDF determinó que no podría asumir funciones registrales semejantes a las que el IFE ejercía en todo el país a través del Registro Federal de Electores (RFE). El propio Código local previó en sus artículos transitorios originales, que después de los comicios de 2000 -los primeros organizados por el IEDF- se realizaran estudios técnicos para determinar la viabilidad o no de conformar instrumentos electorales (catálogo, padrón y listado nominal) y de expedir una credencial para votar con fotografía del Distrito Federal⁷⁸.

Para cumplir con esta disposición, en 2001 el Consejo General del IEDF acordó la elaboración del estudio técnico requerido, mismo que llevó a cabo la *Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal (DEREDF)* y fue aprobado al año siguiente y publicado en 2003.

Con base en los resultados del referido estudio, la DEREDF sólo seguiría dedicándose a obtener los instrumentos y la cartografía electoral por la vía de la colaboración y apoyo interinstitucional con la instancia registral federal, así como a su adecuación a los requerimientos organizacionales de los comicios locales.

Bajo estas circunstancias, en noviembre de 2003 la DEREDF dejó de existir como tal y sus funciones dieron lugar a la creación de la efímera *Dirección Ejecutiva de Geografía Electoral y Colaboración Registral (DEGECORE)*.

⁷⁸ Al margen del origen señalado, en términos de la dinámica administrativa de la institución la ubicación de la función estadística se basó en un argumento de carácter técnico: reunir el análisis y el procesamiento estadístico de la información en una sola instancia operativa, ya que este tipo de tareas aparecían en ambas unidades administrativas fusionadas. Es decir, tanto la DEOE como la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal (DEREDF) tenían áreas dedicadas a este tipo de trabajos, aunque con fines distintos: en la primera se procesaba, precisamente, la estadística de los resultados electorales, mientras en la segunda el tratamiento estadístico se relacionaba con el análisis de los instrumentos electorales. Al final, la función quedaba inserta en la esfera funcional registral, tal como lo estuvo en otro tiempo dentro del Registro de Electores del ámbito federal.

Vale la pena decir que la DEGECORE desapareció por efecto de la reforma al Código de diciembre de ese mismo año, que resultó un polémico ordenamiento a los ojos del Consejo General porque constituyó una extralimitada actuación de los assembleístas, dada la magnitud de la reforma en la reducción estructural del IEDF⁷⁹.

Entre dichos ajustes destaca la fusión de la DEOE y la DEGECORE, con lo cual en marzo de 2004 fue creada la *Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral (DEOyGE)*, a cargo del desarrollo de los dos grupos funcionales arriba citados, el *Registro de electores* y la *Organización electoral*.

De esta manera, en el IEDF la Estadística electoral continuó ligada a la unidad responsable de la función normativa para la organización de las elecciones⁸⁰, la DEOyGE. Sin embargo, a partir de 2004 se incorporó en específico a la dirección de área encargada del grupo de actividades registrales, la *Dirección de Geografía, Estadística y Estudios Electorales*.

En marzo de 1999, en el marco de la aprobación de la estructura orgánica original, la estadística electoral fue asignada a la *Dirección de Estadística Electoral y Sistemas*. Para septiembre, esta área se convirtió en *Dirección de Estadística y Estudios Electorales*, después del ejercicio de elección vecinal de julio de ese año, el primero organizado por el IEDF.

⁷⁹ Así, la reforma fue interpretada como una ola de medidas de austeridad, más que de reacomodo funcional de la estructura organizacional. Más allá de las interpretaciones, el hecho fue que estas modificaciones redundaron e el recorte de 120 puestos de trabajo, y desembocó en una de las grandes disminuciones de la estructura del IEDF en su historia.

⁸⁰ Cabe recordar que dentro de los organismos electorales, la logística operativa de la organización electoral recae en órganos desconcentrados que en su ámbito de competencia capacitan a los ciudadanos para la recepción del voto, ubican las casillas electorales, e integran el cómputo de la votación y los expedientes electorales, entre otros. Por lo tanto, la organización electoral de las oficinas centrales se realiza vía el diseño y emisión de elementos normativos, tales como criterios, procedimientos, diseño y distribución de materiales y documentación electoral, entre otros.

Conforme al Acuerdo ACU-073-99 del Consejo General del IEDF (24 de septiembre de 1999: 4) este primer cambio de denominación tuvo como propósito “evitar duplicidad con la Unidad de Informática que tiene atribuciones en materia de sistemas, además de complementar las tareas que lleva a cabo esta Dirección, a través de estudios, en año electoral y en los periodos en donde no se efectúen procesos electorales, con el propósito de realimentar de información a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral frente a los nuevos procesos electorales”.

Aunque en ese momento se eliminó de esta área la tarea relativa a los *sistemas*, con la reestructuración de 2004 se retomó como una especialidad separada del área informática institucional, bajo el imperativo de desarrollar sistemas de consulta de la estadística para difundir la estadística por medios electrónicos, además de impresos.

Por otra parte, la idea de los *estudios electorales* vía la entonces Dirección de Estadística y Estudios Electorales, se convertiría en un ideal funcional que, sin embargo, no ha alcanzado hasta la fecha un nivel de madurez dentro del trabajo y los productos entregados por la institución. La tendencia a la reducción presupuestal y la baja del nivel jerárquico del área, junto con la adición de funciones por efecto de procesos de reestructuración posteriores, no han contribuido a avanzar en ese sentido. Metodológicamente, los esfuerzos por capacitar a los funcionarios y equipar el área, no han sido suficientes para fomentar estudios en una organización con responsabilidades y una misión más bien ejecutivas⁸¹.

En lo correspondiente a la expresión de “realimentar de información a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral frente a los nuevos procesos

⁸¹ Se asume que la denominación “Estudio” se vincula con la realización de análisis estadísticos y/o demográficos con un nivel de profundidad que permita realizar inferencias a partir de la comprobación o rechazo de hipótesis sobre la correlación entre variables, como, por ejemplo, el comportamiento electoral y la evolución del voto recibido por cada partido político.

electorales”, es de mencionar que ello refleja una visión limitada sobre el potencial de la estadística y los estudios electorales, cuyo valor debe ser la difusión al exterior del trabajo institucional, no como producción de insumos para el consumo de instancias internas.

Otro efecto de la reestructura de 2004 para la función estadística el cambio de jerarquía: de dirección de área a la actual *Subdirección de Estadística y Estudios Electorales (SEEE)*⁸². No obstante la renivelación, fue positivo el traslado de la estadística electoral a un contexto funcional alineado al ámbito de la administración de los instrumentos electorales y la producción cartográfica, ya que la concentración de estos insumos en la misma área ha dado lugar a una sinergia que contribuye al proceso de publicación de la estadística.

Aunque con la reforma de 2008, el Consejo General del IEDF disminuyó en un 50% la estructura de la DEOyGE, esto es, de 4 direcciones de área sólo quedaron 2, la dirección de área correspondiente a la SEEE quedó con la misma cantidad de subdirecciones⁸³.

En el caso de las modificaciones efectuadas en 2010, la Dirección de Geografía, Estadística y Estudios Electorales registró una reducción en su estructura interna, pasando de tres a dos subdirecciones; con lo cual a la SEEE se agregó la función de colaboración registral junto con una jefatura de departamento adicional encargada de la misma.

Con esta modificación a la estructura orgánica del IEDF, la Subdirección de Estadística y Estudios Electorales quedó a cargo de la estadística, los estudios electorales y la colaboración registral.

⁸² Esta área es la que el sustentante del presente trabajo tuvo a cargo durante la mayor parte de su experiencia profesional dentro de esta institución electoral.

⁸³ Como resultado de estos ajustes, desapareció la Dirección de Colaboración, Seguimiento y Evaluación, y con ello, la función de colaboración con el Registro Federal de Electores para la obtención de los instrumentos electorales y la cartografía, se adicionaron a la Dirección de Geografía, Estadística y Estudios Electorales.

En este contexto, la trayectoria orgánico-funcional del área encargada de la estadística electoral dentro de la vida institucional del IEDF, comprende los cambios siguientes:

- En 1999, la eliminación de la tarea de desarrollar *sistemas*, y la vinculación organizacional con actividades orientadas a la generación de estudios electorales.
- En 2004, la recuperación de la labor de desarrollar sistemas para la consulta de la estadística, y la reducción del nivel jerárquico del área; así como el desprendimiento de la estadística del grupo de tareas ligadas a la organización de las elecciones y su incorporación funcional a un área de perfil registral.
- En 2010, la adición de la responsabilidad de operar el enlace con el Registro Federal de Electores, para la obtención de los instrumentos electorales y la cartografía electoral para el Distrito Federal.

En cuanto a la dimensión normativa del mandato y el esquema administrativo interno para su aprobación y difusión, por su parte, no sufrieron cambios de fondo con las reformas electorales, ni con los ajustes organizacionales que ha llevado a cabo el Consejo General del IEDF.

Un panorama del contexto institucional en el que se han efectuado estos cambios, puede ilustrarse a través del Cuadro II, cuyo esquema por periodos se presenta a continuación:

**Cuadro II. Inserción de la Estadística electoral dentro de la estructura funcional del IEDF
(1999 y 2011)**

Periodo	Rama funcional	Actividades sustantivas de la rama	Unidad administrativa	Áreas operativas
1999-2004	Organización Electoral	Instrumentación de la organización electoral (manuales, guías, lineamientos y criterios operativos)	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE)	Dirección de Planeación y Operación Electoral
		Documentación y materiales electorales (diseño, producción, almacenamiento y distribución)		Dirección de Documentación y Materiales Electorales
		Estadística de las elecciones y estudios electorales		Dirección de Estadística y Estudios Electorales
2004-2008	Registro Electoral	Colaboración con el IFE en materia registral para obtener los insumos	Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral (DEOyGE)	Dirección de Colaboración, Seguimiento y Evaluación
		Estadística de las elecciones y estudios electorales		Dirección de Geografía, Estadística y Estudios Electorales
		Adecuación al ámbito local de la información del Padrón Electoral y Listas Nominales, y análisis estadístico y demográfico de su evolución		
		Adecuación de la cartografía electoral al ámbito del Distrito Federal		
2008-2011	Registro Electoral	Estadística de las elecciones y estudios electorales	Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral (DEOyGE)	Dirección de Geografía, Estadística y Estudios Electorales
		Colaboración con el IFE en materia registral para obtener los insumos		
		Adecuación al ámbito local de la información del Padrón Electoral y Listas Nominales, y análisis estadístico y demográfico de su evolución		
		Adecuación de la cartografía electoral al ámbito del Distrito Federal		

Fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos ACU-080-99, ACU-021-04, ACU-023-04, ACU-011-08, ACU-025-08, ACU-014-11 y ACU-028-11 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

A través del cuadro anterior, se observa el contexto organizacional que ha rodeado a la elaboración de Estadística electoral, como una de las actividades insertas inicialmente en un área dedicada únicamente a la organización electoral, y su posterior incrustación, desde 2004, en un contexto mixto de actividades organizacionales y registrales.

3.3 El procesamiento de la estadística electoral en el contexto de la administración del IEDF

La estadística electoral en el ámbito local del Distrito Federal no ha estado inserta a nivel del Estatuto de Gobierno⁸⁴, al igual que en el ámbito federal tampoco se encuentra dispuesta en la Constitución Política mexicana. No obstante, en virtud de su presencia en el código electoral local desde 1999, esta función ha sido una constante tanto en el orden estructural-orgánico como en algunos aspectos de la normatividad institucional como un mandato de ineludible cumplimiento.

En concordancia con la concepción legal de la estadística electoral, como *proceso transversal* instaurado a partir de la expedición del COFIPE en 1989 y organizado conforme a la organización funcional del IFE en 1990; la estructura jurídica de las elecciones locales del Distrito Federal ha seguido una lógica similar, la cual ha sido la base sobre la que el IEDF ha producido la estadística durante toda su gestión.

Dicho desde una perspectiva de la administración basada en procesos, se trata del cumplimiento de una función que aun siendo responsabilidad operativa de un área determinada por la ley y el marco normativo interno, atraviesa por una serie de instancias que intervienen dentro de la organización⁸⁵.

En el marco institucional local, al igual que en el federal, la organización de un proceso electoral se expresa en el desarrollo de actos en 4 etapas: la

⁸⁴ Con la reforma electoral de 2014, las atribuciones del IEDF fueron replanteadas en el Estatuto, pero igualmente la estadística de las elecciones no fue un tema incluido en este ordenamiento jurídico.

⁸⁵ El enfoque de la gestión por procesos postula un modelo funcional orientado al aseguramiento de la calidad en las organizaciones, el cual se centra en los resultados de cada proceso (que pueden ser manejados dentro de un área o departamento, o entre varios de ellos) y en la forma en que éstos aportan valor a manera de productos de la gestión. Véase el artículo “Gestión por procesos” que aparece en la página <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/gestion-por-procesos>

*preparación de la elección, el desarrollo de la jornada electoral, el cómputo y resultados de las elecciones y las declaratorias de validez*⁸⁶.

Lo anterior significa que el llevar la estadística de las elecciones locales de la Ciudad y difundirla, desde 1999 se entiende como un mandato legal al cual se debe dar cumplimiento una vez que se cuenta con los resultados electorales definitivos⁸⁷.

Como se ha visto, los ajustes institucionales a la estructura orgánica y normativa del IEDF, han repercutido en algunos aspectos del flujo administrativo con que se gestiona la estadística electoral⁸⁸. Sin embargo, en esencia la lógica de la preparación-integración-publicación ha prevalecido.

Metodológicamente, el contenido de la estadística mantiene una estructura basada en dos ejes. El primero de ellos consiste en ofrecer datos por tipo de elección: Jefe de Gobierno, jefes delegacionales y diputados, en sus modalidades de mayoría relativa y de representación proporcional.

El segundo eje se refiere a la presentación de la información de lo general a lo particular; es decir, dentro de cada tipo de elección se incluye información de la entidad y, según corresponda, de las delegaciones y los distritos, lo que permite

⁸⁶ Según el artículo 274 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal CIPEDF, “El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Generales, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, este Código y demás leyes relativas, realizado por las autoridades electorales locales, los Partidos Políticos o Coaliciones y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de Diputados a la Asamblea Legislativa, del Jefe de Gobierno y de los Jefes Delegacionales”.

⁸⁷ En las elecciones de la Ciudad de México, se tienen resultados definitivos una vez que los órganos colegiados del IEDF (Consejo General y consejos distritales), que realizan el cómputo oficial de la votación, hayan declarado válidas las elecciones, siempre que no se interpongan recursos de impugnación a los mismos ya que, en dicho caso, se esperará a que el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) como primera instancias, o en su caso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como instancia definitiva resuelvan los medios de impugnación interpuestos (artículo 277 del CIPEDF)

⁸⁸ Por ejemplo, con la expedición del CIPEDF en 2010, desapareció la Junta Ejecutiva, con lo cual quedó suprimido el papel que había desempeñado desde 2004 en la revisión del contenido y el sistema de información de la estadística electoral. Dicha acción no fue reasignada a instancia institucional alguna.

dar contexto al comportamiento de las fuerzas políticas en cada ámbito de la competencia electoral.

Una característica más del análisis e integración de la estadística es que en su construcción se han clasificado y agrupado diversas variables a representar: participación ciudadana, votación por fuerza política, modalidades de participación de las fuerzas políticas contendientes, fuerzas ganadoras, etc. El uso de este método conlleva a la determinación del tipo de elementos gráficos a utilizar (cuadros, diagramas, planos) y su distribución dentro de cada parte del documento con que se presenta.

De esta forma, los datos de todas las elecciones se ofrecen y entrecruzan en diferentes niveles de agregación geográfica.

Por otra parte, aunque el proceso de gestión de esta función subsiste con el perfil heredado del IFE, también ha ido generando algunas particularidades, una de las cuales consiste, por ejemplo, en que mientras en el INE la integración de la estadística electoral no pasa por las manos de la Comisión de Organización Electoral respectiva, en el IEDF las comisiones, en este caso la Comisión de Organización y Geoestadística Electoral (COyGE), han tenido un papel inexcusable dentro de su proceso de revisión y aprobación⁸⁹.

Es importante resaltar que si bien la norma local sólo confiere a la COyGE la atribución de *conocer* el contenido y el sistema de información de la Estadística, en la práctica ha realizado una especie de autorización tanto del Proyecto de contenido, como de las versiones preliminares a la publicación correspondiente.

Lo anterior significa que aunque la estadística había sido una función ausente de los asuntos del Consejo General -hasta que en 2010 el Código dispuso su

⁸⁹ Como parte del trabajo de la autoridad electoral federal las comisiones funcionan, pero no han tenido apartados dentro del COFIPE ni en la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales donde aparezcan descritas sus atribuciones.

inclusión en el informe del Consejero Presidente a la conclusión de los comicios⁹⁰- los Consejeros electorales siempre estuvieron involucrados mediante el trabajo de supervisión de las comisiones.

En este sentido, las instancias que intervienen en la elaboración-aprobación-difusión de la estadística electoral del Distrito Federal son:

Cuadro III. Modelo de administración de la Estadística electoral en el IEDF

Fases	Documentos	Instancias	Acciones	Fundamento legal (Código Electoral Local)
I Preparación del Proyecto	Proyecto de Contenido de la Estadística de las Elecciones Locales en el Distrito Federal (Libro y Sistema de Consulta)	DEOyGE	Elaboración del Proyecto incluido el diseño del Sistema de Consulta	Artículo 77 fracción V
		COyGE	Recepción del Proyecto	Artículo 46 fracción IV
II Integración de cifras	Expedientes electorales y Bases de datos del SICODID	Secretaría Ejecutiva	Recepción de las copias de todos los expedientes para efectos estadísticos	Artículo 67 fracción VIII
		Área de Informática IEDF	Generación de bases de datos del SICODID	No aplica
		DEOyGE	Cotejo de cifras Expedientes-Bases	Artículo 77 fracción V
			Consolidación de bases de datos	
	Versiones preliminares del Libro y Sistema de Consulta	Incorporación de cifras validadas a los formatos del Proyecto	Artículo 46 fracción IV	
		Generación de versiones preliminares en medios impreso y óptico		
COyGE	Conocimiento y, en su caso, aprobación de versiones preliminares			
III Difusión	Publicaciones en medios impreso y óptico	Área editorial IEDF	Cuidado y seguimiento de la edición	Artículo 75 fracción III
		DEOyGE	Seguimiento a la reproducción del Sistema	Artículo 77 fracción V
		Presidencia	Presentación de las publicaciones	Artículo 58 fracción XI

Nota: El SICODID es el *Sistema de Información de los Cómputos Distritales y Delegacionales* que el área de Informática desarrolla para la captura y transmisión de los resultados electorales desde los órganos desconcentrados hasta las oficinas centrales. Desde 2008, la función editorial está a cargo de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Capacitación.

Fuente: Elaboración propia con base en lo dispuesto en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal 2011.

Es de destacar dos situaciones vinculadas con el esquema de administración anterior, ambas de trascendencia acerca del tratamiento de la estadística electoral en el IEDF. La primera de ellas consiste en enfatizar que la

⁹⁰ Además, a partir del año 2010 el tema de la organización orientada a recibir la votación desde el extranjero para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, trajo consigo la disposición de presentar al Consejo General, a través del Comité encargado de coordinar las actividades tendientes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, “la estadística, respecto de la participación de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero”, contenida en el artículo 57 fracción IV del nuevo CIPEDF, expedido en diciembre de 2010.

incorporación de la estadística en el Informe del Consejero Presidente, no implica que el Consejo General conozca el proyecto de contenido y tampoco apruebe la publicación, sino que tenga las cifras más representativas por sección, distrito y delegación.

Al final de cuentas, no debe perderse de vista que el mandato legal de la estadística electoral no constituye un acto de legalidad e influencia sobre el curso del proceso electoral, sino una actividad de apoyo a la transparencia y publicidad de los resultados.

La segunda circunstancia se relaciona con un asunto que, incluso, podría considerarse como una especie de reflejo de las particularidades de este proceso en la entidad. Se trata del surgimiento de la *Estadística de Participación Electoral*, en el marco de los comicios del año 2000.

A nivel operativo, la elaboración de la Estadística electoral local ha implicado establecer un proceso con actividades secuenciales, algunas incluso fuera del periodo estrictamente electoral. El establecimiento y perfeccionamiento del proceso ha permitido desde 1999 la conformación de *dos documentos* y *un sistema de consulta* a la conclusión de cada procedimiento electivo local y de participación ciudadana⁹¹.

En este marco, desde el primer proceso electoral local organizado por el IEDF en el año 2000, la función informativa de la ***Estadística de las elecciones locales del Distrito Federal*** se ha ejercido a través del desarrollo de dos vertientes:

⁹¹ La publicación de las diferentes estadísticas en materia de procedimientos de participación ciudadana ha sido, precisamente, uno de los rasgos distintivos de la actividad estadística en el ámbito local. Al respecto, el IEDF publicó lo correspondiente a tres elecciones de órganos de representación ciudadana, la *Elección de Comités Vecinales del Distrito Federal de 1999* y las elecciones de *Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos de 2010 y de 2013*; así como de un ejercicio de opinión como el *Plebiscito de 2002 sobre la opinión emitida por la ciudadanía respecto a la construcción de los segundos pisos de Viaducto y Periférico*.

- A. La que corresponde al recuento tradicional sobre el nivel y el sentido de la votación, denominada ***Estadística de Resultados Electorales***; y
- B. La que ha dado cuenta del perfil demográfico de los ciudadanos que acuden a votar, misma que ha sido conocida como ***Estadística de Participación Electoral*** y que, como se ha visto, surgió a manera de propuesta para la elaboración de un producto adicional que, aunque nunca se ha insertado en la legislación local, forma parte del compromiso institucional trianual en la materia.

La compilación de los resultados ha consistido en mostrar la correlación de fuerzas políticas en cada uno de los niveles geoelectorales en que se divide la entidad federativa. En virtud de que las cifras se derivan de los cómputos distritales y delegacionales que realizan los órganos distritales del IEDF, su procesamiento comienza al término de esta fase del proceso electoral; por lo cual el área procura que la presentación y aprobación del *Proyecto de contenido de la estadística*, sea autorizado previo a la celebración de la jornada electiva.

El análisis sociodemográfico de la participación ciudadana ha consistido en la presentación de información relacionada con el sexo y grupos de edad de los votantes⁹², mediante un ejercicio de tipo censal que toma como insumo los datos de los ciudadanos que aparecen en la Lista Nominal de Electores definitiva con fotografía y en el Acta de electores en tránsito de las casillas especiales, utilizadas por las Mesas Directivas de Casilla para la recepción de la votación.

Es importante mencionar que si bien la estadística de participación electoral, al igual que la de resultados, constituye un documento compilado para su difusión a la conclusión de los procesos electorales, su procesamiento en cambio sigue una estricta ruta que no puede ponerse en marcha antes de que el proceso

⁹² En estadística electoral normalmente se separa el grupo de 18 a 19 años, porque son los que tienen su primera experiencia electoral; de los 20 y hasta los 65 años se agrupan por quinquenios. La última de las categorías queda abierta a los electores de 65 años o más.

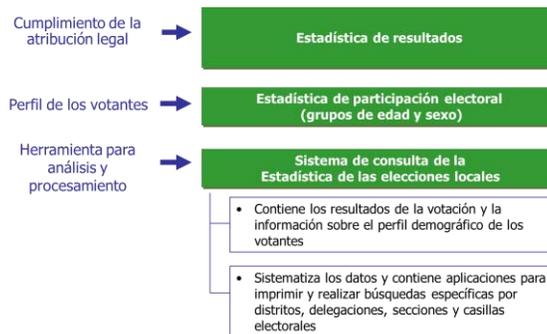
quede legalmente consumado. Ello, por motivos fundados en la seguridad jurídica de la documentación electoral utilizada para la recepción de la votación; en este caso, los listados nominales que contienen datos personales de los ciudadanos.

Es claro que la apertura de las bodegas distritales, como lugares de resguardo de dicha documentación, sólo podría efectuarse en aquellos distritos donde los partidos no hayan presentado recursos de impugnación a los resultados; por lo que el IEDF ha tomado la prevención de no abrir ninguna hasta que la última instancia jurisdiccional determine la persistencia de medio alguno.

Tanto la estadística de resultados como el análisis demográfico de la participación, han ofrecido cifras -y sólo algunos textos⁹³- congregadas y montadas en componentes gráficos y planos, que aportan un valor añadido a las tablas de resultados que tradicionalmente se incluían.

Como se ha reiterado en este documento, y se ilustra en la Imagen 1, el concepto moderno de la estadística electoral ha permitido desarrollar un *sistema integral*, con productos separados en su versión impresa, y amalgamados en medios electrónicos.

Imagen 1. Componentes de la Estadística electoral del IEDF



Fuente: Elaboración propia con base en la experiencia como coordinador de la elaboración de la Estadística de las elecciones locales del Distrito Federal, y conforme al CIPEDF.

⁹³ A partir de 2006 se incorporó información referida a nombres de candidatos, notas técnicas, numeralias y glosarios, al margen de la información textual que concierne a los aspectos editoriales, tales como presentaciones, introducciones, índices, directorios institucionales, colofones y páginas legales.

Lo anterior ha repercutido en la mejora de la imagen visual de los productos, así como en la ampliación de su capacidad informativa, a partir de la revisión e incorporación de algunas variables entre una edición y otra⁹⁴, sin perder de vista el papel central que tienen la precisión y cuidado en el manejo de los datos, desde su recolección y cotejo hasta su integración y revisión editorial.

Por supuesto, el nivel de agregación geográfica de los datos se ha perfilado en función de las posibilidades que ofrece cada tipo de publicación: mientras en la versión escrita sólo se puede proporcionar información por distrito, delegación y entidad, el sistema de consulta ha permitido mostrar y efectuar búsquedas de cifras a nivel de casilla y sección electoral.

Mantener la tradición de publicar en libro y disco compacto ha sido relevante para incrementar el alcance en la difusión del trabajo a públicos diversos y, vía una identidad editorial propia, apoyar en la distinción de la imagen institucional del IEDF respecto del INE.

El *sistema de consulta* es una publicación más integral ya que, además de reunir ambos tipos de estadística, ha hecho posible la prestación de un servicio informativo interactivo y gratuito, de consulta y descarga en línea; dirigido a quienes se dedican a la investigación y análisis electoral, a estudiantes y público interesado y, por supuesto, a los propios actores políticos. Por este medio se pueden imprimir y exportar agregados de distintos niveles, así como gráficos y planos. Asimismo, el sistema permite las búsquedas de datos desde el nivel de casilla, además de proporcionar las bases de datos completas de los resultados de cada elección.

En el caso de los documentos impresos, el esfuerzo presupuestal para publicar en más de dos colores ha tenido la finalidad de presentar y distribuir

⁹⁴ A diferencia de la estadística de procesos anteriores, el proyecto de 2006 inició la tradición de incluir la relación de candidatos electos en cada tipo de elección, así como una numeralia con información destacada y un glosario de términos técnicos.

publicaciones cada vez más atractivas visualmente. De igual forma, la diversidad de colores, junto al rediseño del formato e imágenes impulsados desde 2006, ha contribuido a destacar, de un vistazo, la categoría de las diferentes fuerzas políticas en cada ámbito electoral.

A este respecto, la incorporación de planos y gráficos en la obra editorial de la estadística de los comicios, se potenció a partir de 2004 con su vinculación al área encargada del manejo de las bases de datos de los instrumentos electorales y el análisis demográfico en materia registral.

Otro valor agregado de la época consistió en la conformación y publicación de ***análisis estadísticos comparativos***, cuyo concepto se refiere a tres obras publicadas entre 2005 y 2011 a manera de compendios multianuales de los procesos 2000 y 2003, 2000 a 2006 y 2000 a 2009, bajo la denominación ***Comparativo de las elecciones locales en el Distrito Federal***⁹⁵.

Esta serie, que se nutre de las bases de datos generadas por el Instituto en cada proceso electoral, ha sido integrada a partir de una estructura y un concepto editorial similar al de la *Estadística de las elecciones locales*; es decir, a través de la presentación en un solo documento de los dos grandes componentes estadísticos, la *participación* y los *resultados* electorales.

Los comparativos tampoco constituyen ejercicios inferenciales o de correlación de variables⁹⁶, por lo que han ofrecido una panorámica sobre los niveles de participación ciudadana registrados en las elecciones, así como los avances y/o

⁹⁵ La obra presenta resultados de dos elecciones de Jefe de Gobierno, correspondientes a 2000 y 2006, y de cuatro elecciones de jefes delegacionales y diputados de mayoría relativa: 2000, 2003, 2006 y 2009.

⁹⁶ Es importante señalar que la Estadística de las elecciones, por ser una compilación y difusión de resultados, tradicionalmente ha tenido un carácter *descriptivo*, en congruencia con la definitividad y oficialidad de sus datos. En este sentido, se trata de una “fotografía” de cifras depuradas y su integración alrededor de un concepto editorial para su presentación; al igual que ocurre con los datos censales, donde todo el conjunto de datos, una vez revisados y sancionados institucionalmente como oficiales, no entran en el terreno de las estimaciones, como es el caso de los mecanismos de *encuestas de salida* y *conteos rápidos*.

retrocesos de los actores de la competencia en las preferencias de los capitalinos, a través de los resultados oficiales.

La parte referida a la *Participación electoral* de cada comparativo congrega información relativa al *tamaño y composición*, por género, de la *Lista nominal* del Distrito Federal, es decir, la proporción de mujeres y hombres *registrados* en cada año electoral por delegación y distrito local; así como los niveles totales de votación (participación) y abstencionismo que se presentaron.

Para la edición de los comicios 2000-2006, además de incluir dicha evolución se mostró la proporción de *votantes efectivos* por sexo⁹⁷. El tercer comparativo, que abarca hasta 2009, exhibió por primera vez datos sobre el *voto nulo*, que en dicho proceso presentó un incremento atípico en comparación con los procesos electorales anteriores.

La segunda parte de este trabajo compara los *Resultados electorales* de cada periodo, con base en la votación obtenida por partido político. Así, se agrupa la información según la elección de que se trate, a fin de presentar, para todas ellas, gráficas que reflejan la variabilidad porcentual en la aceptación de cada fuerza (por sí mismo y no en coalición) de un proceso electoral a otro. Para mostrar con contundencia dicha fuerza en los distintos ámbitos geoelectorales y por tipo de elección, el documento ofrece planos cuya temática gira en torno a dos conceptos diferenciados entre sí:

- La representación de la *mayoría de votos* en un ámbito geoelectoral determinado, para efectos informativos, meramente estadísticos; y

⁹⁷ A manera de ejemplo, se puede señalar que durante las elecciones de 2006 el 70.42% de las mujeres registradas en la lista nominal de la entidad acudieron a votar, en tanto que sólo el 63.10% de los hombres lo hicieron, lo cual refleja que las mujeres asistieron a las urnas en un 7.32% más que los hombres. Respecto a la proporción de votantes por sexo, de cada 100 ciudadanos que acudieron a votar el 55.52% fueron mujeres, mientras que el restante 44.48% correspondió a los hombres. Ello arroja una diferencia del 11.04% que confirma no sólo que hay más mujeres registradas en la lista nominal sino que en el periodo éstas presentaron un mayor interés por participar en los comicios locales.

- La presentación de los *triumfos* que, a partir de dicha mayoría de votos, obtuvieron por ámbito geográfico electivo, lo que, por supuesto, entraña un efecto traducible en un mandato gubernamental o en un escaño legislativo.

Dicha diferenciación se ilustra en el cuadro siguiente:

Cuadro IV. Categorías en la integración de la Estadística de las elecciones locales del Distrito Federal

Tipos de elección	Años de la elección	Ámbitos electivos	Niveles geoelectorales de presentación de la información		Tipo de resultado presentado
			<i>Tipos de planos</i>	<i>División al interior de cada tipo de plano</i>	
Jefe de Gobierno	2000 2006	Distrito Federal	Condensados de la entidad	Delegacional	Fuerza política que obtuvo <i>mayoría de votos</i> en el <i>ámbito delegacional</i>
				Distrital	Fuerza política que obtuvo <i>mayoría de votos</i> en el <i>ámbito distrital</i>
			Delegacionales	Distrital - seccional	Fuerza política que obtuvo <i>mayoría de votos</i> por <i>sección electoral</i>
Jefes delegacionales	2000 2003 2006 2009	16 Delegaciones	Condensados de la entidad	Delegacional	Fuerza política <i>ganadora</i> por <i>delegación</i>
			Delegacionales	Distrital - seccional	Fuerza política que obtuvo <i>mayoría de votos</i> por <i>sección electoral</i>
Diputados de mayoría relativa	2000 2003 2006 2009	40 Distritos	Condensados de la entidad	Distrital	Fuerza política <i>ganadora</i> por <i>distrito electoral</i>
			Distritales	Seccional	Fuerza política que obtuvo <i>mayoría de votos</i> por <i>sección electoral</i>

Fuente: Elaboración propia con base en la experiencia como coordinador de la elaboración de la Estadística de las elecciones locales en el Distrito Federal, y conforme a lo que contempla el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal en esta materia.

De acuerdo al tipo de elección, cada *polígono* seccional, distrital o delegacional de los planos geoelectorales es coloreado conforme a la fuerza política que obtuvo más votos en el mismo; y en función del *cargo* por el que se haya competido, la representación consiste en mostrar *mayorías de votos*, o bien *triumfos* acreditados.

Como ejemplo de la lógica del cuadro anterior, se puede decir que no tiene sentido representar en un “plano condensado de la entidad” el *triumfo* para la elección de Jefe de Gobierno de un partido determinado; puesto que el cómputo de votos que lo acreditó legalmente como *ganador*, corresponde a una cifra relativa al ámbito electivo de toda la entidad, sin importar las cifras de votos que haya obtenido por delegación, distrito o sección específica.

En contraste, es viable la representación de la *mayoría de votos* obtenida por cada partido en el marco de la división seccional de un distrito y/o una delegación, ya que constituye un dato que puede ser interesante desde una perspectiva estadística, por la utilidad que, por ejemplo, puede reportar a los actores de la competencia en el aprendizaje y toma de decisiones sobre los ámbitos que abonaron o mermaron específicamente los resultados logrados por sus candidatos.

Otro aspecto destacable de la revisión y enriquecimiento continuo de las estadísticas electorales de carácter comparativo, consistió en la adición de información relativa a la composición de las legislaturas II, III, IV y V de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que a manera de colofón permite exhibir la interesante proporción *votos-escaños* para la conformación del órgano legislativo local⁹⁸.

De esta forma, la importancia de la adecuada representación gráfica de los resultados en la *Estadística de las elecciones locales del Distrito Federal*, así como en sus productos derivados como el caso del Comparativo multianual, ha sido nodal porque constituye un excelente vehículo visual sobre la evolución de las preferencias electorales, identificando las fuerzas mayoritarias en cada año, tipo y ámbito electivo⁹⁹.

Es importante mencionar que si bien “llevar la estadística de las elecciones” en términos de una administración profesional, sistematizada e integral ha implicado, como se ha dicho, el involucramiento transversal de varias instancias

⁹⁸ En la publicación de la Estadística de resultados electorales, este tipo de representación gráfica sólo se introdujo en el documento de la edición de 2006.

⁹⁹ La comparación de resultados de las tres fuerzas políticas con mayor representación en los procesos electorales organizados por el IEDF (PRD, PAN y PRI) permite visualizar, por ejemplo, la consistencia o volatilidad del voto en cada ámbito de la geografía electoral, desde las secciones hasta toda la entidad. Cabe señalar que a efecto de comparar resultados obtenidos individualmente por cada partido entre un proceso y otro, en el caso de los que contendieron en coalición el rango de votación respectivo se estima con base en los porcentajes establecidos en los Convenios que en su momento los partidos registran ante el Consejo General del IEDF.

institucionales, asimismo ha propiciado que el área gestora de la función deba estar atenta al seguimiento de ciertas dinámicas¹⁰⁰ como:

- La división de la entidad federativa en distritos electorales uninominales a partir de los cambios demográficos de la misma,
- La evolución de los instrumentos electorales del Distrito Federal (padrón y lista nominal),
- El registro de los partidos políticos y las variantes coyunturales como las coaliciones y candidaturas comunes que se incorporan a la competencia en cada proceso electoral, y
- La política editorial de la institución y los ajustes presupuestales, entre otros aspectos de carácter interno.

Como se ha señalado, la estadística electoral ha constituido una labor que no obstante las reducciones estructurales a que ha estado sometido el IEDF, ha logrado tener continuidad fundamentalmente gracias a su carácter como mandato inserto en la legislación electoral local.

Dentro del periodo examinado, esta actividad registró diversas mejoras en la variedad y presentación de sus productos; por lo que es importante abordar a continuación una especie de prospectiva acerca de su futuro previsible, a la luz de dicha experiencia pero sobre todo desde la perspectiva de los acontecimientos que su entorno institucional ha experimentado tanto en el ámbito local como federal.

¹⁰⁰ Entre los ejemplos de la importancia en el seguimiento y control de estos factores, se pueden citar la exigencia de considerar a los partidos políticos que pierden, mantienen y obtienen su registro de un periodo a otro, para una adecuada comparación de los votos. Asimismo, aspectos como la reconfiguración distrital de 2002, que modificó la delimitación de los distritos con que se efectuaron los comicios de 2000, a efecto de mantener la comparabilidad de los resultados de la elección de diputados de mayoría de ese año con los de subsiguientes procesos electorales.

Capítulo 4
***Perspectiva de la estadística electoral
en el contexto institucional actual***

4.1 El inacabado proceso de cambio en la esfera electoral nacional y su impacto en el ámbito local

El Instituto Electoral del Distrito Federal, en más de una década de existencia ha sufrido una serie de ajustes organizacionales cuya orientación no sólo se puede concebir como una estricta revisión de su funcionalidad, sino que su estructura orgánica ha estado expuesta igualmente a cambios basados en criterios de constreñimiento presupuestal, que la han reducido en varias épocas¹⁰¹.

Dicha circunstancia, derivada de una combinación de decisiones internas¹⁰² y condicionamientos del contexto político-administrativo local, se ha complementado con influencias derivadas de la dinámica del ámbito electoral federal.

El hilo conductor de los cambios registrados en el terreno federal, particularmente con las reformas de 2007 y 2014, ha sido la tendencia a la integración de un *modelo nacional* que, como una especie de profundización del espíritu de los *mínimos constitucionales* dispuestos en la reforma de 1996 (citados en el capítulo dos), pretende “mantener la homogeneidad básica de las normas jurídicas aplicables en el sistema electoral mexicano, considerado como un conjunto armónico en sus ámbitos de aplicación y validez”¹⁰³.

Desde esta perspectiva, la persistente modificación de la legislación electoral tanto en el orden local como federal, ha contribuido a delinear el perfil institucional del IEDF; por lo que se puede afirmar que no obstante la validez y efectividad de las decisiones tomadas por esta autoridad electoral, el impacto del medio externo ha sido decisivo en su vida institucional.

¹⁰¹ Para observar la transformación en la organización del IEDF de sus inicios a la época actual, véase el Anexo 2 en la parte final de este documento.

¹⁰² Entre los instrumentos que la propia autoridad ha concebido para orientar su gestión, se encuentra la *Política de Administración de los Recursos Públicos*. De acuerdo con ésta, el uso de los recursos tendría que sujetarse a reglas estrictas de máximo aprovechamiento, por lo que se procuraría racionalizar el presupuesto a través de “estructuras de organización esbeltas y eficientes”.

¹⁰³ Senado de la República (2007)

A pesar del margen de maniobra que, en el ejercicio de sus atribuciones y autonomía¹⁰⁴, el IEDF ha tenido dentro de los procesos de redefinición del marco normativo y de las consultas¹⁰⁵ que en la materia suelen hacerle los diputados locales, se puede decir que muchos cambios de trascendencia se han resuelto conforme a la visión y requerimientos de las instancias legislativas local y federal.

En lo que respecta a las zonas de impacto de estos ajustes al interior del organismo electoral local, pueden distinguirse dos grandes campos: el de las *políticas generales y programas institucionales* y el que corresponde a su *estructura directiva y ejecutiva*.

En virtud de que las *políticas y programas* representan planteamientos de mediano y largo plazo, que exponen ideas generales surgidas de las autoridades del Instituto, en forma de valores y principios fundacionales, éstos suelen subsistir con ajustes adaptables de administración en administración¹⁰⁶. Si además son tratados como elementos formales, esto es, no acompañados de mecanismos e instrumentos para su rigurosa aplicación, seguimiento y

¹⁰⁴ El Consejo General del IEDF tiene la facultad de aprobar la propuesta de estructura orgánica que le someta a su aprobación la Junta Administrativa, en términos de lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 64 del actual Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

¹⁰⁵ Entre otras atribuciones, el Consejo General del IEDF puede “Presentar a la Asamblea Legislativa y en su caso al Congreso de la Unión, propuestas de reforma en materia electoral y de participación ciudadana en temas relativos al Distrito Federal” (Art. 35, fracción III del CIPEDF). Sobre esa base, el Consejo General ha promovido modificaciones considerando su experiencia organizacional que, aunque es discontinua en cuanto al relevo de sus miembros, se nutre del acervo acumulado por la estructura operativa institucional. Un ejemplo de ello ha sido el acuerdo de 2014 para enviar la "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", que buscaba remitir al Jefe de Gobierno diversas propuestas para su turno al Congreso de la Unión, en el marco de su preocupación por el impacto que en el ámbito de la legislación del Distrito Federal y para el Instituto Electoral había tenido la reforma constitucional en materia político electoral que en el ámbito nacional se había efectuado en mayo de ese mismo año.

¹⁰⁶ Conforme al Acuerdo ACU-332-06 del Consejo General del 9 de noviembre de 2006, que por cierto dejó sin efecto las políticas y programas generales del IEDF aprobados por el Consejo anterior en 2000, “las Políticas Generales expresan los valores y principios rectores, acordes con la naturaleza jurídica del Instituto Electoral del Distrito Federal, que constituyen el marco de referencia dentro del cual se deben adoptar las decisiones institucionales y tiene el propósito de asegurar el cumplimiento de sus fines” y “los Programas Generales constituyen directrices de mediano y largo plazos, que sirven de base para la definición de objetivos y líneas de acción que orienten el Plan General de Desarrollo Institucional y otros instrumentos de planeación del Instituto Electoral del Distrito Federal”.

evaluación, las modificaciones que sufran, en consecuencia, no tienden a ser un factor de relevancia para los resultados de la gestión.

Aunque desde el año 2000 en el IEDF se han hecho esfuerzos para interrelacionar las políticas y programas con la operación institucional, a través del marco global de los planes generales, es de reiterar que los cambios de mayor profundidad se han derivado de las reformas a las atribuciones legales del Instituto, así como de los replanteamientos de la propia competencia electoral dentro del marco legal local y federal.

En contraste con el papel orientador y organizador de los planteamientos programáticos y de planeación institucional, como esfera prácticamente privativa de los acuerdos del Consejo General; la revisión del esquema funcional suele constituir un terreno más concreto y cuantificable, por su correspondencia con la estructura orgánica, misma que puede ser moldeable conforme a intereses de actores internos y externos, con influencia en el rumbo de las reformas electorales.

Destaca en este rubro la ya citada reforma al Código Electoral del Distrito Federal de 2004, mediante la cual la Asamblea Legislativa dispuso una considerable reducción en la estructura de puestos del ámbito desconcentrado del IEDF, la fusión de dos unidades administrativas de las oficinas centrales, y la creación de una Junta Ejecutiva que, a juicio de algunos miembros del Consejo General, mermaba el rol de las comisiones permanentes de este órgano de dirección, en la conducción y supervisión de las acciones institucionales.

Publicada el 10 de enero de 2008, la reforma de ese año también tuvo repercusión en la estructura orgánica del IEDF. Además de la renovación del instrumento normativo local, vía la abrogación del anterior de 1999, la reforma sentó las bases para la aparición de elementos inéditos en la vida de la institución, tales como la Secretaría Administrativa, la Unidad Técnica

Especializada de Fiscalización, la Contraloría General, y la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

En el marco de los resultados de la competida elección presidencial de 2006 la reforma electoral federal de 2007 proyectó un nuevo arreglo institucional, a través del replanteamiento de ciertas reglas de la competencia vinculadas con el financiamiento y el acceso a medios por parte de los partidos políticos¹⁰⁷.

En este contexto, el IEDF acordó el 22 de febrero (ACU-011-08) y 7 de noviembre de 2008 (ACU-046-08) una “Reestructura Orgánico Funcional” más, bajo el argumento de “generar una propuesta orgánica y funcional integral, en donde se planteó la necesidad de definir alternativas de solución a las distorsiones funcionales que aquejaban a la estructura, al tiempo que se definieron estructuras con el fin de lograr su óptima funcionalidad”.

Si bien la reforma representaba la oportunidad de revitalizar la funcionalidad institucional, con la introducción de elementos novedosos, sin duda la motivación principal del cambio radicaba en la reiterada influencia de los acontecimientos nacionales en el orden electoral local.

Algunas señales de retrocesos en decisiones tomadas al calor de la coyuntura de las reformas, se hicieron evidentes con la desaparición, dos años después de haberse creado, de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral y su sustitución por la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana. Asimismo, la

¹⁰⁷ Cabe recordar que la problemática post-electoral de 2006 representó la crisis de este tipo más significativa desde el conflicto de 1988, cuya repercusión en la disminución de la credibilidad de la autoridad electoral federal tuvo también sus consecuencias en las atribuciones de organismos como el IEDF, en específico con la concentración de la administración de los tiempos oficiales en medios de comunicación electrónica. Tal vez esta situación responda a la preponderante dimensión nacional que tienen los actores de la competencia, los partidos políticos nacionales, a quienes había que sujetar a nuevas reglas; y ello explique a su vez la reiterada visión de que el futuro de las elecciones mexicanas pasa por la creación de una sola autoridad electoral y una legislación en la materia de nivel nacional. Véase a este respecto el punto 5.4 de las consideraciones de la agenda de discusión del *Pacto por México* que propuso “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.”

polémica Junta Ejecutiva de la reforma de 2004 fue eliminada, con lo cual la revisión de la estadística electoral, por ejemplo, regresaba a la esfera de la Comisión de Organización y Geografía Electoral.

Con la reforma electoral de 2010, en la que no medió reforma federal alguna, la legislatura local consideró modificaciones al aparato electoral local, entre las cuales están los ajustes mencionados, y en cuyos artículos transitorios del Decreto respectivo “se faculta al Consejo General para realizar las adecuaciones a la estructura del Instituto Electoral, dentro del plazo de treinta días contados a partir de la entrada en vigor del mismo”.

Finalmente, la reciente reforma electoral federal de 2014 imprimió un cambio en el multicitado arreglo institucional de tal magnitud que la declarada constitución del *Sistema Nacional de Elecciones* ha terminado por imponerse en México como una condición ineludible para la administración de procesos electorales.

Considerando su nueva conceptualización como *Organismo Público Local Electoral (OPLE)*, y una vez descartada la idea de la desaparición de los institutos locales en 2014, el IEDF se encuentra ante una circunstancia de cambio que si bien no ha impactado sustancialmente en su esfera orgánico-funcional, sin duda puede representar un momento crucial para repensar su función como autoridad electoral local autónoma y, en esa medida, con vida institucional propia.

Bajo esta dinámica, la estadística electoral ha transitado por un periodo de modificaciones constantes en la administración de las instituciones electorales y en las condiciones mismas de la competencia electoral sin haber sufrido, en términos generales, grandes transformaciones, principalmente en lo correspondiente a los esquemas metodológicos y administrativos que corre para su integración y difusión.

No obstante, dicha circunstancia podría ser valorada como una moneda de dos caras. Una es la de la estabilidad que ha permitido cumplir el mandato legal de publicar estadísticas de resultados y que, asimismo, ha repercutido en la mejora de sus ediciones impresas, el desarrollo de sus sistemas de consulta, y la generación de productos derivados como la estadística de participación electoral y el comparativo estadístico.

La otra cara se relaciona con una incógnita: ¿Qué futuro aguarda para esta función, en el marco de los alcances y limitaciones previsibles para el medio electoral como factor de estabilidad del sistema político, así como con los retos propios de la democracia como forma de gobierno legítima y eficaz para satisfacer los requerimientos de una sociedad tendente a la diversificación de sus demandas?

En medio de esta problemática aparecen conceptos relacionados con el posible agotamiento del modelo de desarrollo de la democracia sobre la base única o al menos central, del funcionamiento del medio electoral; así como con los desafíos para que la gobernabilidad democrática pueda darse en términos de la eficacia y legitimidad de los actos gubernamentales y su complementariedad con las acciones de las organizaciones de la propia sociedad civil.

Entre algunos desafíos concretos que constituyen pendientes de la agenda de la democracia en México, están su avance en las diferentes regiones y localidades del país (vinculados, por ejemplo, con las *zonas marrones*¹⁰⁸); la promoción de la

¹⁰⁸ En relación con las resistencias locales y regionales a la democratización, Guillermo O'Donnell (1993: 11-13) expresó su teoría acerca de la heterogeneidad que un país puede experimentar, con base en el concepto de las "zonas marrones" como áreas con mayor atraso en este sentido. Al respecto estableció: "Imaginemos un mapa de cada país donde las zonas color azul señalan un alto grado de presencia del estado, tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y la existencia de una legalidad efectiva), las verdes indican un alto grado de penetración territorial y una presencia mucho menor en términos funcionales y las marrones significan un nivel muy bajo o nulo de ambas dimensiones (...) En estas zonas (marrones) hay elecciones, gobernadores y legisladores nacionales y provinciales (que) convergen con la orientación delegativa y cesarista del Poder Ejecutivo (nacional)...contra el surgimiento de sólidas instituciones representativas (...) el régimen que resulta de esta situación...Es coherente con la realidad de países cuyos patrones de representación política los vuelven

civilidad democrática en las esferas social y económica de la sociedad; la contribución o bloqueo a la gobernabilidad por parte de agentes reales de poder, cuyos recursos son importantes para la implementación de las políticas públicas; los límites y posibilidades del presidencialismo actual como forma de gobierno, así como para el control vertical (*de los gobernados*) pero sobre todo horizontal (*entre los gobernantes*) del poder.

Lo anterior significa que el cometido de la estadística electoral, al igual que otros aspectos de la *democracia procedimental* actual, una vez que ha abonado al fortalecimiento de la transparencia en los mecanismos de acceso al poder, se encuentra en una especie de encrucijada en la cual el desafío pareciera ser, primero, el entendimiento de sus alcances reales y, después de ese diagnóstico, las vías y obstáculos para su consolidación dentro del estilo de vida de nuestra sociedad.

aún más heterogéneos. El problema es que esta representatividad implica la introyección del autoritarismo - entendido como la negación de lo público y de la efectiva legalidad del estado democrático y, por lo tanto, de la ciudadanía- en el centro mismo del poder político de dichos países.” En este contexto, el autor cuestiona “¿Qué régimen democrático puede establecerse en medio de tal heterogeneidad? ¿Hasta qué punto se pueden extrapolar a esos casos teorías del estado y de la democracia que presuponen países mucho más homogéneos?”

4.2 La trascendencia del diseño electoral capitalino en el marco de un Sistema Nacional de Elecciones

Algunos autores que han analizado la democracia han concluido que ésta no termina con el establecimiento de un estado de cosas, sino que se trata de un estilo de vida dinámico, a manera de régimen de aprendizaje y perfeccionamiento continuo.

En este sentido, la concepción de la democracia en el marco de un proceso de transición ha sido revisada, considerando que es posible diferenciar entre un régimen democrático y uno que no lo es; lo cual se puede sustentar en los hechos históricos, que demuestran el cambio hacia la apertura y la liberalización política como realidad verificable en el curso de las últimas décadas y en diversos lugares como nuestro país.

Sin embargo, los propios acontecimientos han ido sugiriendo que un proceso de cambio en ese sentido no es lineal, y que puede tener retrocesos y límites por delante; así como ritmos, grados y diferencias evolutivas de una región a otra y entre naciones, pero también entre zonas de un mismo estado nacional.

En este orden de ideas, es seguro visualizar a la democracia como un sistema incontrovertible que se abre paso y se puede ir fortaleciendo, pero no como algo *consolidado* en algún momento y para siempre¹⁰⁹.

De esta manera, si bien el desarrollo actual del marco normativo de los procesos electorales y la modernización, como orden y sistematización, de los procedimientos de la administración electoral es una tarea continua e inacabada, seguramente los mayores pendientes se encuentran en la esfera de *la cultura* y

¹⁰⁹ De acuerdo con Gianfranco Pasquino (2011: 19) “la democracia continúa siendo el único régimen con la capacidad de aprender y perfeccionarse”

las prácticas políticas imperantes aún no maduras y compartidas por todos, tanto actores poderosos como por los propios ciudadanos¹¹⁰.

En este sentido, se puede decir que, por ejemplo, la *publicidad* de los actos electorales que hoy damos por hecho, en la época del autoritarismo político mexicano estaba ausente de los comicios no porque la ley no la pudiese prescribir, o porque fuésemos técnicamente incapaces de modernizar nuestros procedimientos para hacerla realidad.

El problema de raíz estribaba en que dentro de nuestra *cultura política* imperaba, por un lado, la lógica de poder de quienes rehuían establecer, aplicar, promover y perfeccionar reglas acordes con la transparencia y la gobernabilidad democrática del país¹¹¹. Dicho escenario se complementaba con la falta de información e interés por parte de ciudadanos habituados a dejar los asuntos públicos en manos ajenas.

En la actualidad, por ejemplo, la normatividad no es exhaustiva en determinar con detalle cuándo y cómo el IEDF -y el propio INE- deben entregar copia de los expedientes para efectos de estadística electoral, aunque sí señalan a quién se le debe entregar y quién se encargará de integrarla, aprobarla y difundirla. No obstante, esa gestión se realiza con una orientación de transparencia y agilidad en la oportunidad de entrega de los resultados, porque la vocación de las instituciones ahora no sólo se traduce en demostrar que ello se ha hecho conforme a una norma, sino que existe un interés institucional en publicitar su valor, es decir, su aportación a la vida democrática del país. El problema aún es que ello no se da en todas las esferas políticas y sociales, o en todas las regiones por igual.

¹¹⁰ Al respecto, Gianfranco Pasquino (2011: 19) sentencia que “es más fácil que ellos (los políticos) empeoren (la democracia) dadas sus ansias de hacer carrera y conquistar el poder. Son los ciudadanos, interesados, informados, participativos, dotados de un sentido de eficacia, quienes mejoran o mejorarán la calidad de la democracia, empezando por expulsar con su voto a los bribones que viven de la política”.

¹¹¹ Bajo esa visión, las elecciones no serían el campo donde se resolviera el acceso al poder, sino el elemento de trámite para legitimar lo que se resolvía en la esfera de la Presidencia de la República como fuente principal de todo mandato, legal o no escrito en la ley.

En cuanto al proceso de desarrollo de las instituciones, reglas y procedimientos electorales de México en un contexto democrático:

1. Se inauguró en 1977 con la pulsión primigenia de *desmonopolizar* la competencia por el poder, reconociendo el rol de actores políticos hasta entonces marginados;
2. Se fortaleció en 1989-90 con la *desincorporación* orgánica de la administración electoral, inscribiendo al más alto nivel su *autonomía*¹¹² en tanto *sistema* administrativo y jurisdiccional diferenciable del que se encuentra en la organización de los poderes tradicionales; y
3. Se reafirmó en 1996 como *esfera política independiente* -confirmando el carácter autónomo de su autoridad- y arribó en ese mismo año a la fase de revisión de las condiciones de la competencia electoral, compartida con los propios actores de la misma, y el planteamiento de su requerida homogeneidad nacional, que nos sigue ocupando como país hasta la fecha.

En este marco, al parecer la pregunta fundamental es bajo qué condiciones podría establecerse que, al menos, el medio electoral sí está consolidado. Lo que sería relevante responder frente al imperativo que algunos plantean de “evaluar” la productividad de la inversión social que se ha hecho en él y, por otro lado, ante la necesidad de crear consciencia sobre su valor como una especie de subsistema que ha contribuido y puede seguir abonando a la estabilidad del sistema político en su conjunto.

Lo anterior, a la luz de la presión política que después de 2006 vivió la autoridad electoral federal y los desafíos del reciente establecimiento de un *Sistema*

¹¹² La función de Estado inscrita en la Constitución Política mexicana.

Nacional de Elecciones, que impactará en algún sentido a todas las autoridades, locales y federal, del país¹¹³.

Considerando, entonces, que la suerte de la democracia mexicana ha estado ligada a los avances en la conformación y fortalecimiento de sus aspectos procedimentales, inmersos en el sistema electoral; al hablar de su consolidación, la primera idea que surge es la persistencia del *reformismo electoral* como motor del cambio político y, más aún, como delineador del futuro mismo de nuestra democracia.

La perspectiva que aquí se propone consiste en partir de la administración de las instituciones electorales, como un campo acotado al ejercicio de una autoridad de naturaleza *técnico-organizacional*; por lo que su papel y su valor han de medirse, por principio, en función de su capacidad para mantenerse al margen de la lógica del ejercicio del poder político y de los intereses de la lucha misma por este mismo.

A diferencia del desempeño electoral en un régimen autoritario, la eficacia de una institución electoral actual no está dirigida a abonar a la legitimidad de los actos y decisiones de los poderes formalmente constituidos (el legislativo y el ejecutivo, básicamente) y, mucho menos, de los fácticos.

En primera instancia, su contribución debe darse como retribución a la estabilidad del sistema electoral que conforma y en el que debe funcionar. Después de ello, estaría la ampliación de su visión e incidencia en otras esferas de la vida pública, a través de acciones que promuevan el papel de las

¹¹³ Que había sido un tema considerado desde principios del nuevo siglo pero no impulsado, a causa de la falta de acuerdos a inicios de 2000 y de las desavenencias posteriores a 2006 entre los propios partidos políticos.

instituciones electorales dentro de un régimen de libertades cívicas y en la cultura política democrática¹¹⁴.

Desde una perspectiva sistémica y a la vez estratégica, la visión, misión y objetivos de las instituciones electorales debe transitar por dos vertientes: su consistencia con el sistema electoral al que pertenecen, y su atención al ámbito territorial en el que ubican su actuación.

Con el espíritu de la reforma de 2014, el redimensionamiento del sistema electoral pasó de una concepción como conglomerado de 33 sistemas, 1 federal y 32 locales, a un sistema nacional único el cual, podría enfocarse como una integración de 33 heterogéneos subsistemas.

En las actuales circunstancias cuál es, entonces, el proyecto que entraña este modelo, y en qué forma puede ello propulsar o, en su caso, desacelerar la dinámica procedimental de las instituciones electorales locales.

De acuerdo con el documento *La Reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015* publicado por el INE (2014: 7), en el impulso a un sistema nacional subyace el combate a las “diferencias en criterios y procedimientos” junto con la aplicación diversa de la legislación electoral, derivado de un conjunto de sistemas, cuyo heterogéneo nivel de maduración ha coexistido en los últimos años con un consolidado sistema de partidos “plural y competitivo”.

Con el sistema nacional como punta de lanza de la reciente reforma de 2014, al parecer la apuesta sería por el fortalecimiento de la institución electoral federal a

¹¹⁴ Las buenas prácticas institucionales que, como lo ha señalado Fernando Escalante (1992), se sustentan en una suma de *experiencias prácticas, reflexivas y orientaciones normativas*, terminan formando parte de la cultura política. Si hay algo en estas formas institucionales que no se practican, se anquilosan y son desechadas por la propia cultura política. Citado en Jorge Javier Romero (1999: 15)

partir de la integración de las 33 *autonomías* impulsadas desde 1996, a manera de finiquitar el experimento de dispersión de la autoridad electoral.

La primera designación en 2014 de los consejeros electorales de las entidades con comicios para 2015, puede ser el ejemplo más representativo de esta visión; después de que los procesos locales de implantación de la democracia procedimental, al ser concebidos a imagen y semejanza del proyecto federal, fueran sometidos a persistentes irrupciones basadas en los reacomodos originados tanto en la dinámica reformista de la política local como federal.

Lo anterior constituye, por cierto, la primera ocasión en que un organismo autónomo como el INE, sustituye a las instancias legislativas en el ejercicio de esta atribución; con un previsible e inmediato efecto positivo, al cancelar el posicionamiento político de los poderes locales por la vía de su injerencia en los procesos de la esfera electoral.

Con base en lo anterior, el reto por venir para la administración electoral nacional será demostrar que cuenta con la capacidad instalada para ejercer eficientemente sus flamantes facultades de *atracción, asunción y delegación* de la operación electoral, en caso de que se actualicen los escenarios que contempla la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹¹⁵.

Como todo proceso novedoso, el nuevo modelo electoral nacional requerirá de algo más que el inicial voto de confianza de los ciudadanos y la consistencia de las voluntades de los partidos políticos. Se trata del indispensable tiempo de maduración que permita, tal vez en una dinámica experimental de prueba y error, que su funcionamiento sostenga, por lo menos, los estándares de

¹¹⁵ Dada la magnitud del cambio, el INE ha operado este proceso con el gradualismo que merece, por lo que para las elecciones de 2015 atrajo únicamente las funciones que giran en torno a la recepción del voto, esto es, las de capacitación electoral, ubicación de casillas e integración de funcionarios de mesas directivas de casilla, así como el establecimiento de casillas únicas en las entidades en las que habría procesos electorales concurrentes.

eficiencia administrativa que, con todo y las injerencias externas, habían alcanzado algunos organismos locales.

Por supuesto, el funcionamiento de la pretendida sincronía interinstitucional *autoridad nacional-autoridades locales* constituirá el reto central para alcanzar dichos estándares de eficiencia operativa; frente a un panorama nacional que, como asume el propio diagnóstico de la reforma, parte a su vez de niveles diferenciados de desarrollo institucional que, como toda realidad histórica, se fundan en experiencias, capacidades y exigencias diversas.

Un ilustrativo “botón de muestra” de esta heterogénea condición se encuentra en la estructuración funcional de cada organismo local, aspecto en el cual las estructuras operativas desconcentradas con carácter permanente son un fenómeno escaso.

En el caso del IEDF, como se ha visto, no sólo las instancias centrales de carácter normativo son permanentes, sino que la operación desconcentrada también se efectúa con órganos que subsisten aun en periodos no electorales, lo cual ha representado el sostenimiento de una estructura profesionalizada con una experiencia de 15 años para quienes han permanecido en sus funciones desde la fundación de este Instituto¹¹⁶.

Reflexionar en torno a que ni la democracia es un fenómeno agotado en un periodo de transición y que incluso su consolidación puede ser algo relativo, nos lleva a pensar que la gobernabilidad tampoco es un estadio inamovible y permanente.

Así, se puede advertir que ambas concepciones aluden a realidades dinámicas, en constante movimiento, que deben entenderse como procesos evaluables

¹¹⁶ Según el documento “¿Es necesario convertir el Instituto Federal Electoral en autoridad nacional electoral? en todo el país el IEDF es la única excepción en este departamento.

conforme al tiempo y lugar en que se están desarrollando y a las expectativas sociales y políticas que van generando.

Bajo estas consideraciones, es posible distinguir un cambio cualitativo entre el tipo de gobernabilidad democrática esperada en los tiempos de la transición con las reformas electorales del periodo 1989-1996, y la que se ha vivido y esperado después de la alternancia del año 2000.

El primer periodo está marcado por la esperanza en los resultados del estrenado modelo electoral, y el tramo posterior por el paso a las exigencias al propio modelo, luego de que su puesta en marcha y renovación demostró que la autoridad electoral sería capaz de actuar con independencia, pero que estaría sujeta asimismo a condicionamientos políticos, en un medio caracterizado por la asimetría con que todavía se desenvuelven el juego político y la competencia electoral en México.

Lo anterior ha motivado que el nuevo ciclo de reformas electorales, registrado entre 2000 y 2014, se haya movido finalmente hacia un cambio de paradigma en la materia¹¹⁷; es decir, como un punto de inflexión del reformismo con que se visualizó la resolución de la transición en los años noventa, cuya conclusión se pretendió asumir a través de la llamada *reforma definitiva* de 1996 y, más allá de esa visión política oficial, con los hechos que marcaron la alternancia presidencial de 2000.

Es importante reiterar que la *governabilidad* refiere esencialmente el desempeño con estabilidad de un régimen o de un sistema político: *en su conjunto y frente a la sociedad*, y que se fundamenta en el imperativo político de la legitimidad, y en el parámetro administrativo de la eficacia y el ideal de la eficiencia.

¹¹⁷ En *La Reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015* (2014: 7), el INE señala que no hay duda de que esta reforma es “la más compleja y profunda de los últimos 20 años, ya que modificó estructuralmente la administración electoral de todo el país. Sustituye la institucionalidad democrática que desarrollamos en la segunda mitad de los años noventa del siglo XX”.

Esta aspiración involucra comportamientos institucionales que teóricamente debieran obedecer a una misma lógica y moverse en un mismo sentido, pero que en la realidad actúan conforme a intereses y requerimientos diversos; por lo cual el que un sistema sea gobernable o no, constituye un tema complejo e incluso con enfoques diversos¹¹⁸.

En nuestro caso, la idea es señalar que la administración electoral ha contribuido a la estabilidad de un régimen que avanzó hacia la liberalización política, y que aún lucha por reafirmar su orientación y dichos avances para sostenerse como tal. Sobre esta base conceptual, se puede distinguir que la *governabilidad democrática* constituyó el bono principal de las instituciones electorales mexicanas en sus primeros años, hacia el régimen y en una época de auge por la credibilidad en la misma.

La exigencia en la *eficacia*, por su parte, fue adquiriendo trascendencia en la medida en que los resultados de las instituciones democráticas exhibían avances en el terreno de la legitimidad, pero evidenciaban las naturales limitaciones del modelo procedimental de la democracia, esto es, la basada en el medio electoral que, por tanto, no puede cargar con la gobernabilidad del sistema político en su conjunto, dada la diversidad y actualización constante de las demandas tanto políticas como económicas de la sociedad.

Como se ha visto, si bien la administración electoral de corte democrático se instauró como un medio de gestión independiente del gobierno federal, ello no significa que su funcionamiento esté aislado del sistema político en su conjunto. Por el contrario, su imagen y resultados guardan una interdependencia, esto es, una influencia recíproca, con el desempeño de otras instancias del Estado

¹¹⁸ Los teóricos de la *governabilidad* han sido identificados según sus enfoques y énfasis: desde quienes visualizan el tema como un asunto propio de la acción gubernamental, hasta aquellos que establecen que se trata de un entramado de relaciones y actuaciones entre instituciones públicas y actores de la sociedad civil. Véase el documento de Raimundo Heredia (2002)

(jurisdiccionales, legislativas y ejecutivas) así como con el propio sistema de partidos y su papel dentro de la sociedad.

A casi tres décadas del nuevo sistema electoral mexicano, aun cuando éste ha conllevado una faceta administrativa innovadora, su dimensión política ha sido la parte más visible para la sociedad. En consecuencia, los beneficios y adversidades del sistema electoral, para el ciudadano común siguen mezclados con el desempeño de todo el sistema político, por lo que fenómenos como los conflictos post-electorales y el descrédito de la actuación gubernamental merman la *legitimidad* de los comicios, y nublan la visión sobre la *legalidad* y *eficacia* de los actos de la autoridad electoral.

Las opiniones en torno a la disminución del costo de las elecciones y, sobre todo, a su mayor concurrencia y menor frecuencia, tal vez reflejen la búsqueda de reorientar el foco de atención de la sociedad hacia actividades cuyos beneficios resulten, por ejemplo, más palpables para la economía de la población. Quizá expliquen también la disminución en la estima de la función política, y el papel social, que cumplen las elecciones, lo que puede constituir una afectación al terreno ganado por el buen desempeño de las instituciones democráticas en más de dos décadas.

De esta forma, se percibe que el aporte de las instituciones electorales a la gobernabilidad mexicana, y su propia reivindicación dentro de la sociedad, debiera darse sobre la vertiente de su clara distinción como ámbito de renovación del poder político, y de su deslinde de la esfera de su ejercicio.

Bajo estas circunstancias, las instituciones electorales están llamadas primordialmente a seguir contribuyendo a la *legitimidad* del sistema político, en términos de transparentar los mecanismos de *acceso* al poder y de perfeccionar sus métodos y productos para incentivar la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, así como una forma de promover que el voto sea

visualizado claramente como un eficaz filtro de programas, propuestas y prácticas *político-electorales* socialmente destructivas¹¹⁹.

De acuerdo con Guillermo O'Donnell (1993), esta forma de control ciudadano de la acción de los políticos y de sus partidos, se puede concebir como el Control vertical del poder (*Vertical accountability*), que se constituye en un mecanismo tanto de las democracias avanzadas como de las recién instauradas. El autor expone que el problema está en el mecanismo complementario, el Control horizontal (*Horizontal accountability*), que debe operar en las instancias de *ejercicio* del poder y que es un aspecto con un funcionamiento deficiente, heterogéneo e irregular en regiones como Latinoamérica, que ha llevado a teóricos como él a concluir que se trata de una asignatura pendiente para la consolidación de estas naciones como democracias.

Aunque el desempeño de las instituciones electorales ha sido satisfactorio, en tanto su patente respeto a la libertad de sufragio y el trato igualitario a los votados, propios de la lógica democrática; la transparencia y apego al Estado de derecho en la actuación de quienes ocupan los cargos electos constituye, sin embargo, una dimensión diferente y más complicada para la vitalidad de nuestra democracia y, en esa dirección, para una *governabilidad democrática*.

Lo anterior, considerando que los actos de gobierno obedecen a una lógica de ejercicio del poder, cuya vigilancia trasciende el diseño y aplicación de las reglas y mecanismos de equilibrio, control, transparencia y rendición de cuentas institucionales, porque requiere además de su obediencia por parte de ciertos en estos círculos del poder¹²⁰.

¹¹⁹ En 1933, José Ortega y Gasset establecía que “La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal. [...] Sin el apoyo de auténtico sufragio las instituciones democráticas están en el aire”. Citado por Fernando Barrientos (2011: 9)

¹²⁰ Michael Coppedge (1994) señala que los denominados “actores estratégicos”, en tanto organizaciones poderosas (ejército, empresas estatales, organismos empresariales, sindicatos, partidos políticos y la burocracia misma) pueden apoyar o socavar la *governabilidad*. Según el autor, lo trascendente no es que

Dada la autoridad que gobernantes y legisladores en su momento ganaron con la limpieza de los procedimientos electorales de origen, la presión a la gobernabilidad se incrementa conforme la acción gubernamental es percibida en la sociedad como un estilo personal y discrecional del manejo del poder, así como con la potencial intromisión de los citados *actores* en el ámbito de los procesos electorales.

Así, el positivo efecto de la administración del sistema electoral en un ambiente de gobernabilidad democrática dependerá de la solidez del cerco a actores ajenos a la competencia electoral; controlable en parte desde el ámbito propio de las instituciones electorales, pero sobre todo a partir del adecuado funcionamiento de otras esferas del sistema político, como la de los sistemas de partidos, legislativo, ejecutivo y judicial, considerando la magnitud de su impacto político y social.

éstas tengan posiciones coincidentes, sino que se sometan a las reglas socialmente aceptadas (las instituciones) como forma para estabilizar al sistema. Concluye que la gobernabilidad se basa, entonces, en la *lógica del poder* (cuotas de representación de los actores conforme a sus recursos) distinta de la *lógica igualitaria* de la democracia: delimitada en un campo, el electoral, en el que los actores de la competencia deben jugar en condiciones legales y financieras equiparables, y su representación tasada en las cantidades de apoyo recibido (el número de votos) Citado en Heredia (2002: 10)

4.3 La administración de las elecciones y la estadística electoral en perspectiva

El sistema electoral de México actualmente comporta reglas y fórmulas que sustentan la representación política, y conlleva procedimientos rigurosos y actos definitorios para organizar con legalidad e imparcialidad las elecciones, propiciando con ello una competencia justa y equitativa, por lo cual requiere de una autoridad administrativa que gobierne todo ello con claridad y contundencia.

En la medida en que los elementos descritos funcionen, la dimensión electoral podrá seguir contribuyendo favorablemente a la gobernabilidad que se espera del sistema democrático armado en las últimas décadas.

En el particular caso de la administración de las elecciones, existen ángulos que sería interesante rescatar, para abordar una especie de prospectiva acerca de las posibilidades de la estadística electoral, particularmente sobre su contribución a la estabilidad del sistema electoral y a la gobernabilidad del sistema político en su conjunto, considerando el estado actual de la administración de los comicios en los ámbitos local y nacional de nuestro país.

A diferencia de quienes opinan que la democracia debe ahora concentrarse en el logro de los beneficios materiales que las condiciones económicas pueden aportar, desintoxicando a la sociedad de la política y sus actividades, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010: 25), el PNUD, plantea que la *gobernabilidad democrática* “es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas”. En este sentido, el PNUD establece que la democracia no es un valor en sí mismo sino un medio.

Aunque los instrumentos democráticos se encuentran esencialmente en el sistema electoral, el PNUD también advierte que no se le debe evaluar solamente como régimen electoral sino como una *democracia de ciudadanos*.

En este contexto, la propuesta consiste en que la concepción más acabada de la democracia moderna es aquella que promueve el desarrollo de los ciudadanos, no sólo en su eventual faceta como electores sino en su integral y permanente dimensión como seres humanos con requerimientos, derechos y obligaciones diversas. Así, la democracia se plantea en prospectiva como un complejo mosaico de requisitos por cumplir en ámbitos tan diversos y amplios como el del desarrollo político, social y económico¹²¹.

De acuerdo con el balance del PNUD, por primera vez en la historia de América Latina coexisten hoy un avanzado nivel de organización política democrática de sus sociedades, y la aún profunda desigualdad de su desarrollo socioeconómico.

Bajo estas consideraciones, podemos decir que en México, como parte de esta región, la democracia podría estarse percibiendo como una tarea avanzada en el ámbito electoral, pero con muchos pendientes en áreas de la economía y el bienestar social.

No obstante, como hemos visto el ámbito electoral sigue exhibiendo en los hechos que tiene ante sí desafíos constantes y temas por resolver, propios de su circunstancia y de la agenda pendiente del propio sistema político; lo cual permite pensar en variadas vertientes de acción, que también debieran ser visualizadas en este medio como oportunidades para reafirmar su valor tanto en el orden político como social.

¹²¹ El Informe del PNUD sobre la democracia en América Latina (2010: 10) establece categorías de la ciudadanía integral: la *ciudadanía política*, la *ciudadanía civil* y la *ciudadanía social*, conectadas, respectivamente, con las dimensiones de los derechos electorales y el derecho a participar en el ejercicio del poder; de libertad y trato igualitario frente a la aplicación de la ley; y de inclusión socioeconómica y cultural.

Es común concebir a los organismos electorales como instituciones sin actividades fuera de los procesos electorales, por lo que en la coyuntura actual la concentración de algunas de ellas en una autoridad nacional puede acentuar la polémica sobre si los organismos locales van a cumplir con una función, o bien si sus recursos son una inversión social desperdiciada.

Al margen de la continuidad de las instituciones electorales locales o, al menos, de la revisión de su participación dentro del *Sistema Nacional de Elecciones*, es importante establecer que el principal desperdicio sería dejar de lado en este proceso el rescate del cúmulo de experiencias derivadas específicamente de la organización de las elecciones en condiciones diferenciadas de una entidad federativa a otra.

No obstante, es de reconocer que la estandarización de procedimientos, postulada por el reformismo electoral actual, podría alcanzar temas técnicos y redundar en la congregación de funciones tales como, por ejemplo, la producción cartográfica, la adecuación de los instrumentos electorales a las condiciones de cada entidad y la elaboración de la estadística de las elecciones.

En este contexto, las conclusiones acerca de las oportunidades de la estadística electoral habrán de ser balanceadas en función de los elementos que caracterizan su función, más que del ámbito en que se gestione su integración y difusión futura.

Como se ha dicho, la elaboración de una estadística electoral estructurada alrededor de un concepto de *servicio informativo integral*, ha sido una oportunidad de apoyar a la organización de la información de los resultados y de las elecciones mismas; cuyo efecto viable es la conformación de productos que puedan atraer la atención tanto de ciudadanos informados como de los que aún no lo son.

No obstante este esfuerzo, derivado de la especialización con que se ha tratado al medio electoral, se prevé que sus productos y servicios, incluidos los relativos a los resultados de los comicios, difícilmente trascenderán los requerimientos informativos de partidos y demás interesados en disponer de insumos para sus estrategias, análisis e investigaciones¹²².

La contribución de las instituciones electorales en el fomento de una ciudadanía políticamente informada estaría acotada, entonces, porque implica acceder a una dimensión donde el conocimiento de lo electoral es desplazable en sociedades que, como la nuestra, anteponen una línea de necesidades e intereses individuales y de grupo; mismos que con facilidad pueden aplazar la atención en asuntos de carácter público, sin el acompañamiento de una política pública dedicada a introducir los pormenores de las instituciones en general, incluidas las electorales, en la vida del ciudadano común.

Esta argumentación se inserta, pues, en el debate acerca del valor que indiscutiblemente comporta la politización con información de los ciudadanos, así como su participación a través de los canales institucionales que ofrecen organismos como los electorales.

En lo que corresponde a la utilidad de la estadística electoral en los propios medios que tradicionalmente han sido su población objetivo, como el académico, de investigación y de analistas y formadores de opinión pública, el camino por recorrer aún es largo considerando la particular experiencia del Instituto Electoral del Distrito Federal en la divulgación de esta información.

A este respecto, si bien la sistematización de la información para su difusión en medios electrónicos ha sido un avance para la estadística electoral, al mismo

¹²² Con base en el concepto de *Grupos de interés* o *Clientes* de un organismo electoral acuñado por la organización IDEA Internacional, puede decirse que los principales usuarios de la información serían quienes se interesan en los procesos electorales, por estar involucrados con los mismos como parte de una ocupación profesional, esto es, fundamentalmente los representantes de los partidos políticos.

tiempo no todos sus efectos han sido benéficos, ya que ello ha frenado la presentación y, en esa medida, la promoción en vivo de la estadística electoral, más allá de las instalaciones del IEDF.

Desde la concentración de la función estadística en la Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral, en el año de 2004, la presentación de la estadística de los comicios organizados en los años subsiguientes ha tenido como parte central la celebración de un evento en el que el Consejero Presidente del IEDF ha plasmado la formalidad no sólo con la que se busca cumplir el mandato legal de su difusión, sino que ha constituido el marco para llevar a cabo una especie de cierre, no oficial por supuesto, de los diversos actos de cada proceso electoral.

Cabe recordar que el Código local nunca ha especificado un canal de difusión, por lo cual la institución ha tomado con seriedad este mandato al desarrollar desde entonces una labor de comunicación, que busca lograr un impacto masivo a través de las notas periodísticas creadas en torno al evento de presentación de la Estadística electoral y, por otra parte, mediante la disposición de las bases de datos respectivas en el sitio de Internet del IEDF.

No obstante la conveniencia que en este sentido pueden reportar para el Instituto los eventos de difusión, después de que a principios de 2007 se presentara la Estadística electoral de 2006 en el Museo de la Ciudad de México, las ediciones de 2009, 2012, y previsiblemente la de 2015, han sido restringidas en este sentido, derivado básicamente de consideraciones presupuestales.

Si bien es cierto que lo anterior constituye un ahorro -relativo por el monto para la institución- y que asimismo no se ha retrocedido en la tradición de mantener los eventos de presentación, ello permite deducir que la proyección institucional por esta vía no se encuentra dentro de las acciones prioritarias del IEDF.

Como se ha narrado, el IEDF ha avanzado en los procedimientos de integración, así como en los canales de distribución de la Estadística electoral, a pesar de que en los últimos años el propio perfeccionamiento de esta función y la certeza técnica que la profesionalización de los funcionarios responsables de su operación han dado, pudiesen propiciar su visualización como una rutinaria actividad de repetición trianual¹²³.

Es importante reiterar que la estadística electoral no constituye un acto jurídico del proceso electoral, por lo que su elaboración no incide en la validez de los resultados. Sin embargo, también es justo reconocer su calidad como testimonio electoral cuya cada vez mayor depuración lo convierte en un referente oficial de consulta útil, en la medida en que se trata de un insumo derivado del procesamiento de los cómputos de la votación que, en su caso, sí se realizan en el marco de la legalidad de los actos de los comicios¹²⁴.

En este sentido, es de proponer que la estadística electoral debiera ser parte de un proceso de aprendizaje socialmente extendido y valorado en esa dimensión para la formación política de la ciudadanía; ya que tiene la cualidad de ofrecer a los interesados en la revisión básica de las tendencias y comportamientos políticos, datos que les permitan adentrarse y/o profundizar en el conocimiento de algunos parámetros con los que es viable verificar el desempeño electoral de los partidos y sus efectos en las preferencias y los niveles de participación de los propios ciudadanos, en cada ámbito geográfico y tipo de elección.

¹²³ Jorge Javier Romero (1997) señala que las *instituciones*, constituyen rutinas repetidas durante periodos prolongados de tiempo. Por su parte, North (1990) establece que las rutinas institucionales permiten reducir los problemas de la elección de estrategias y ayudan a disminuir la incertidumbre en la acción de grupos e individuos, reducir sus costos y aumentar la eficiencia; este caso aplica a las organizaciones políticas. Citado en Jorge Javier Romero (1997: 13)

¹²⁴ Porque la Estadística electoral se empieza a integrar después de la fase de escrutinio y cómputo derivada de la jornada electoral, pero se publica hasta que los resultados han sido sancionados por los órganos jurisdiccionales correspondientes, no está sujeta a plazos y formas determinadas, aun siendo información de interés público.

Es posible argumentar, por otra parte, la utilidad política y social de la información, si se considera que constituye uno de los elementos que constata la pluralidad política y la legalidad democrática¹²⁵. Además, como vehículo de comunicación tiene el potencial de permitir a un mayor número de ciudadanos conocer y entender el sentido del voto y el análisis del perfil demográfico básico de quienes lo emiten, contribuyendo con ello al fomento del conocimiento en la materia, que es de hecho una de las funciones sociales que podría cumplir en beneficio propio de las instituciones electorales.

En la medida en que se asuma que elementos como la Estadística electoral, al igual que otros aspectos de nuestra organización institucional actual¹²⁶, pueden seguir contribuyendo a la gobernabilidad democrática de la sociedad mexicana, como orientación inaugurada y desarrollada en casi tres décadas, logrará afianzarse en un contexto en el que los procesos electorales sigan siendo una parte esencial de nuestra normalidad política y cívica de la transferencia del poder.

En todo caso, habrá que observar si la visión sobre la labor en esta materia es eclipsada o no por la nueva encrucijada en que se encuentra la Institución electoral local frente al establecimiento del *Sistema Nacional de Elecciones*. El rumbo que tome esta cuestión será, por supuesto, un tema a resolver por las instancias de decisión de la autoridad electoral nacional, en el marco de la nueva redistribución de sus atribuciones.

De esta manera, la Administración Electoral plantea desafíos institucionales que permiten predecir que la mayor de las modificaciones al modelo generado en la última década del siglo anterior apenas comienza, lo cual invita a la reflexión

¹²⁵ Lo que se conoce en el Derecho procesal mexicano como Principio de Publicidad y el Derecho a la Información.

¹²⁶ Según el *Institucionalismo histórico* que plantean teóricos como Thelen y Steimo (1992), las instituciones estructuran la política (entre otros aspectos de las relaciones sociales) y así moldean el comportamiento político (estrategias y resultados) porque brindan el *contexto estratégico*, las *reglas del juego* en que los actores actúan. Citados en Jorge Javier Romero (1997: 16)

acerca del papel que hasta ahora han cumplido las instituciones electorales en sus diversos ámbitos de responsabilidad, así como sus oportunidades y limitaciones para su consolidación como medio propicio para seguir promoviendo la articulación de la democracia mexicana.

Hasta aquí, el desarrollo de la investigación que partió del examen de los conceptos de la transición mexicana a la democracia y el imperativo de instaurar una nueva institucionalidad que permitiera al sistema político estabilizar la gobernabilidad del país bajo estas circunstancias; dentro de lo cual apareció un modelo de administración de las elecciones orientado a ejercer una autoridad con procedimientos modernos y orientados a la transparencia y la rendición de cuentas, como el caso del establecimiento de un sistema de estadística electoral que, junto con muchas otras acciones, apoyara en la búsqueda de la credibilidad y la confianza de los ciudadanos hacia los procesos electorales.

Sobre esta base, se sustentan los argumentos correspondientes a las conclusiones que se presentan en la siguiente sección del trabajo.

CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expresadas a lo largo del presente documento, a continuación se ofrecen las conclusiones, a manera de corolario acerca del examen de cada uno de los temas vinculados con la Estadística de las elecciones locales del Distrito Federal.

Primera. Partiendo de la revisión del concepto de *Autoritarismo oligárquico*, se puede establecer que la lógica del poder durante la época post-revolucionaria de México, posicionó a las elecciones como un método de manipulación y control político, así como un ámbito excluyente de aquellos actores políticos no alineados a los intereses de la principal institución en que se fundaba el sistema político mexicano de ese entonces: la Presidencia de la República.

En este sentido, el medio electoral se fue perfilando como el campo propicio para avanzar en la liberalización política, a fin de generar condiciones de inclusión y competencia que paulatinamente el propio régimen requirió para su legitimación y estabilización.

De esta forma, la acumulada crisis de credibilidad del sistema político mexicano impuso la necesidad de impulsar un sistema de partidos que fortaleciera la representación política; por lo cual es posible identificar en la reforma político electoral de 1977 el inicio histórico del tránsito a la democracia, mismo que evidenció su insuficiencia durante la crítica elección presidencial de 1988.

Con la persistencia de los cuestionamientos a las elecciones como mecanismo viable y efectivo de acceso al poder, y la aparición de la noción de la *governabilidad democrática* como un imperativo para la estabilización del régimen, la transición fue retomada a través del ciclo de reformas verificadas en México dentro del periodo 1989-1996.

Segunda. El cambio político en México se concibió entonces, como un proceso orientado a dejar de lado el gradualismo y el ajuste cortoplacista de coyuntura,

asumidos tradicionalmente por el gobierno federal con las reformas electorales que había confeccionado en el pasado; lo cual condujo al replanteamiento de fondo de nuestras instituciones y procedimientos electorales.

Así, el motor del cambio se ubicó en la profundización de las reglas de la competencia y en atender la independencia de la autoridad encargada de su aplicación, esto es, afrontando el deslinde de la *Administración Electoral* de la esfera de influencia gubernamental y, por tanto, su desincorporación total en tanto dependencia del poder ejecutivo federal.

Lo anterior se logró en principio con la elevación a rango constitucional de la organización de las elecciones, y la creación del Instituto Federal Electoral, como la autoridad administrativa encargada de la alta responsabilidad de ejercer dicha función de Estado.

Finalmente, dicho tránsito se consolidó con la reforma electoral de 1996 que no sólo se ocupó de los comicios federales, sino que inscribió en la agenda política el tema de la democracia en los ámbitos locales representados por las entidades federativas.

Tercera. Una de las consecuencias de dicha tendencia hacia la creación de instituciones autónomas también en el ámbito local, fue el planteamiento de la Reforma Política del Distrito Federal de 1996, misma que propició la instauración de un arreglo institucional inédito para la capital del país y la profundización de la representación política y la reivindicación del derecho de los capitalinos a la elección directa de sus autoridades locales.

De igual forma, redundó en la determinación de un sistema de condiciones legales mínimas inscritas en la Constitución Política Mexicana, como requisitos para el ejercicio de la autoridad electoral en este nivel.

Cuarta. Como parte de la ola democratizadora, el nacimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) en 1999 estuvo marcado por el nuevo diseño político-administrativo de la Ciudad de México, basado en las citadas exigencias democráticas atendidas por las reformas de los años noventa, y particularmente por el fortalecimiento legislativo de la vida política local y la desincorporación de sus órganos de gobierno de la Administración Pública Federal.

Sobre la base de la nueva distribución de competencias entre las instancias federales asentadas en la capital y las locales, y considerando su papel garantizador de los principios de imparcialidad, legalidad e independencia establecidos en el nuevo modelo de organización electoral nacional, el IEDF se abocó desde sus inicios a la estructuración de instancias internas dedicadas al manejo transparente y oportuno de los resultados electorales, así como a la implantación de un sistema de estadística electoral integral que diera cuenta de los mismos de cara a la sociedad.

Quinta. En este marco, la administración electoral experimentó una especie de ensanchamiento estructural que en los ámbitos federal y locales inauguró, asimismo, una fase de especialización y profesionalización que le han sido reconocidas como propias de la evolución procedimental de la democracia mexicana, y que han abonado a la gobernabilidad, es decir, a la legitimación y eficacia del sistema político mexicano.

Así, si bien el impacto positivo de los comicios en la gobernabilidad del país se ha sostenido en buena medida en la funcionalidad de la administración electoral, vía la instauración de un contexto institucional estratégico influyente en la determinación de las reglas de la política, también se ha evidenciado que la calidad de nuestra democracia no puede apoyarse únicamente en este medio.

Sexta. La implantación de un sistema de estadística electoral confiable, tanto en el ámbito federal como en el medio local, a manera de trabajo y producción integral y profesional de la Administración Electoral, puede seguir siendo parte de las contribuciones de este medio a la legitimación de la política.

No obstante, dicho apoyo a la transparencia y publicidad de los resultados, se encuentra limitado por condiciones propias de las prácticas y la lógica del ejercicio del poder político, que rebasan el ámbito de actuación y control de las instituciones electorales.

Séptima. Por su parte, el inacabado proceso de cambio en la esfera electoral nacional, cuyo episodio más reciente ha postulado la instauración de un *Sistema Nacional de Elecciones* controlado centralmente por la autoridad electoral federal, impone retos inéditos para la evaluación objetiva del impacto y el margen de maniobra político-administrativa de una gestión electoral local, cada vez más constreñida estructural y presupuestalmente hablando.

En este sentido, es probable que la presión política sufrida por la autoridad electoral continúe en los próximos años, sobre todo considerando la alta responsabilidad de la concentración de la función electoral en un solo sistema administrativo nacional, que pondrá a prueba su capacidad para establecer sinergias que le permitan aprovechar la experiencia y estructuras de los organismos locales.

Octava. De igual forma, la *democracia* y su *governabilidad* presentan sus propios desafíos en su dimensión no sólo política, sino como estilo de vida dinámico y de aprendizaje y perfeccionamiento continuo con aristas sociales y económicas.

El problema que subsiste es la heterogeneidad regional y sectorial del desarrollo económico, social e incluso político, en coexistencia con un medio electoral

avanzado en su organización y procedimientos; por lo que bajo estas circunstancias no es sencillo realizar una objetiva evaluación histórica de sus resultados y sus aportaciones a la sociedad.

Novena. En síntesis, habrá que revisar el futuro del reformismo electoral como panacea del cambio político en México y como modelo probablemente agotado, a fin de garantizar el aprovechamiento de los cada vez más escasos recursos institucionales del ámbito público mexicano.

En consecuencia, no debe dejarse de visualizar el valor real del medio electoral como esfera técnico-administrativa que debe estar apartada de la injerencia e intereses de quienes pretenden acceder al poder y de aquellos que lo ejercen; rescatando y profundizando sus buenas prácticas institucionales, como la correspondiente a la publicidad de sus actos, y ampliando su visión e incidencia en la vida pública para la construcción de una ciudadanía participativa, bien informada y orientada al efectivo control vertical del poder.

Décima. La suerte de la Estadística Electoral dependerá entonces de su continuidad y, sobre todo, de que sea reconocida como una de las actividades que ha abonado a la seriedad del trabajo electoral, al ser parte de la gestión pública que seguirá fundando la confianza de los ciudadanos en los mecanismos de acceso al poder; para lo cual deberá profundizarse en su valor informativo y, en esa medida, formativo de ciudadanía.

En este sentido, sería útil su promoción como un acto institucional trianual para el balance o cierre de cada proceso electivo, aprovechando su potencial informativo para difundir más su calidad de testimonio electoral oficial y como herramienta de apoyo a un proceso de aprendizaje social acerca del desempeño electoral de los partidos y su verdadero impacto y vinculación con las preferencias de quienes deben ser el sustento de la vida en democracia: la ciudadanía.

Lo anterior, considerando la utilidad política y social de la información estadística electoral, como uno de los elementos que constatan la pluralidad política y la legalidad democrática alcanzada en nuestro país.

La decisión queda en manos, principalmente, de las prioridades y estrategias que la fortalecida autoridad electoral nacional establezca para los próximos años.

Décima primera. El examen de la estadística de las elecciones locales del Distrito Federal en el marco de la innovación de las instituciones y los procedimientos electorales, nos ha permitido corroborar el valor estratégico que la propia Administración Electoral ha tenido en los últimos años dentro del proceso de construcción de la gobernabilidad democrática de México; por lo que quedaría abierta la opción de profundizar acerca de la penetración de sus productos y servicios dentro de la sociedad, dejando de ser materia exclusiva de especialistas y actores políticos. Dicho ejercicio bien puede ser considerado una demostración sobre las posibilidades y limitaciones del papel que deben seguir teniendo las instituciones del sector público para la reproducción futura de la propia democracia mexicana.

ANEXOS

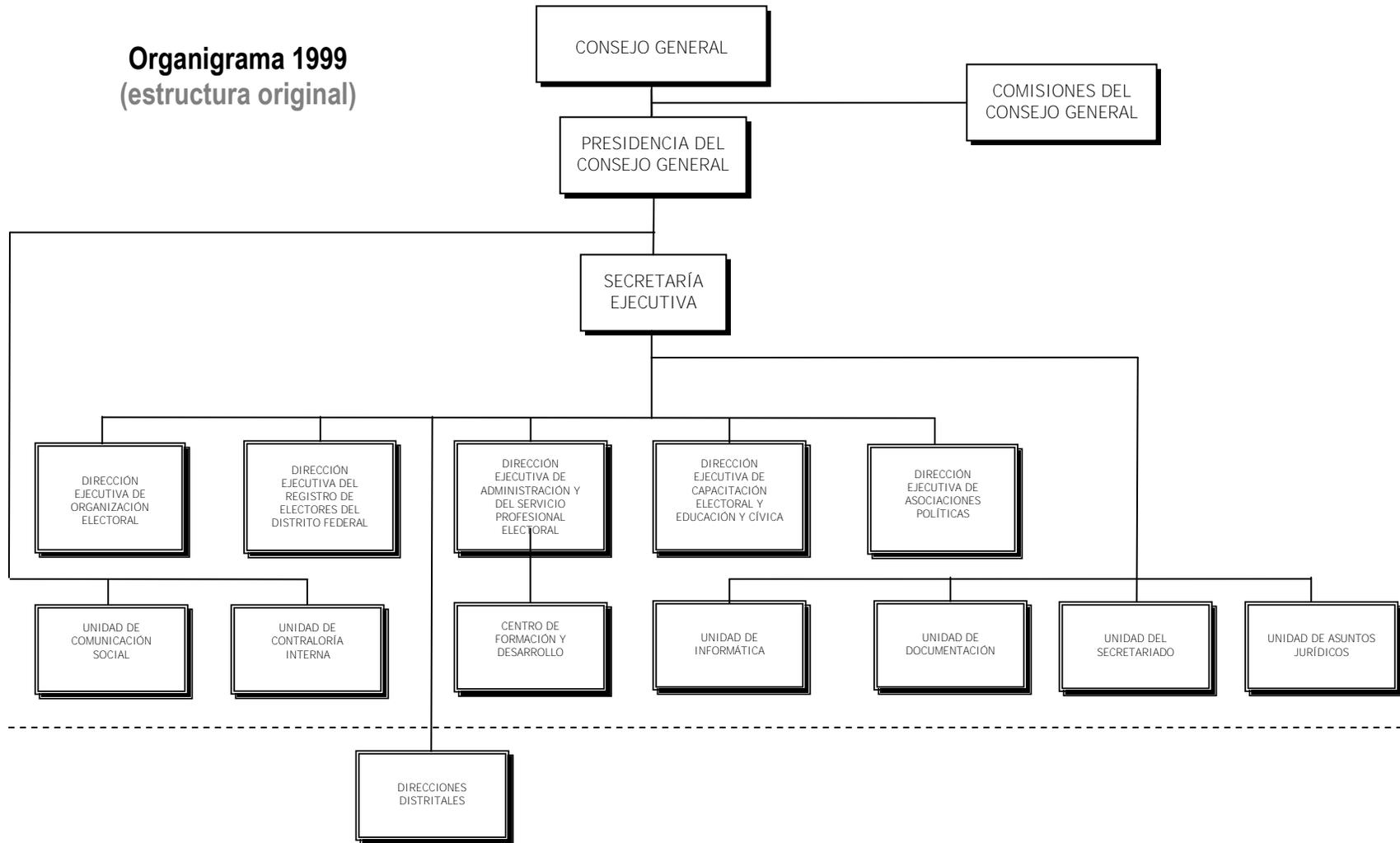
Anexo 1: Ciclos de Reformas electorales en la Democratización del Sistema político mexicano (1977 - 2014)

Ciclo	Normas fundamentales del periodo	Año de Publicación	Modificaciones (Años)	Aspectos relevantes
1977-1988	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales	1977	1977	Se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público. Se instauró el sistema electoral mixto, con Diputados de Representación proporcional.
	Código Federal Electoral	1987	1987	Se mejoraron las condiciones para la conformación de frentes y coaliciones. Se instauró la Asamblea del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana.
1989-1996	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	1990	1990	Se establecieron las bases para la organización de las elecciones federales como una función estatal (no gubernamental) Se creó el Instituto Federal Electoral como instancia autónoma para la administración electoral.
			1991	Se instrumentó la fotocredencialización para las elecciones.
			1993	Se eliminó la autocalificación (política) de diputados y senadores, y se estableció que los órganos colegiados del IFE declararían la validez de estas elecciones. El titular del gobierno en el DF dejó de ser "Jefe del Departamento del Distrito Federal" para convertirse en "Jefe del Distrito Federal", y se estableció su elección indirecta (nunca realizada)
			1994	Se reafirmó el carácter "autónomo" del IFE y se incluyó la "independencia" entre los principios rectores de la función electoral.
			1996	Se establecieron como autoridades del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.
				Se recomponen el Consejo General del IFE, con la exclusión del Secretario de Gobernación como Presidente y su sustitución por un Consejero Electoral. Transformó la estructura del COFIPE; incorporó a la Agrupaciones Políticas Nacionales como figuras de participación ciudadana; convirtió al "Tribunal Federal Electoral" en "Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación"; y expidió una Ley General de Medios de Impugnación.
2002-2007	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Abrogó el de 1990, conservando la misma denominación)	2007	2002	Se introdujo el concepto de equidad entre géneros como un derecho ciudadano y como acción afirmativa para erradicar la discriminación hacia la mujer en los cargos de elección popular.
			2003	Se ocupó de los requisitos y procedimientos relativos a la afiliación de los partidos políticos.
			2005	Se estableció el voto de los mexicanos en el extranjero, proponiendo la instalación de una estructura del IFE en el exterior, la credencialización, el voto a través de casillas y la posibilidad de hacer campaña fuera del país.
			2007	Redujo el financiamiento público para gasto en las campañas, ajustó los límites para el financiamiento privado, redujo los tiempos de campañas y reguló las precampañas. Prohibió a los partidos contratar propaganda en radio y televisión. Introdujo la renovación escalonada de consejeros electorales. Concentró en el IFE la administración única de los tiempos oficiales para la difusión de las campañas institucionales de las autoridades electorales (federales y locales), y en el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos fuera de periodo de precampañas y campañas. Se creó una Contraloría General del IFE con facultades para vigilar y auditar el uso de los recursos y el cumplimiento de las tareas programadas por los funcionarios del Instituto; se conformó una unidad especializada para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, y las nuevas reglas en materia de fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos trascendieron el ámbito político electoral.
2014	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	2014	Aún sin modificaciones	Se estableció el Sistema Nacional de Elecciones, como un modelo de nueva distribución de competencias entre el ahora Instituto Nacional Electoral y los organismos electorales locales. Uno de sus aspectos más relevantes del modelo consiste en la atribución de los Consejeros del INE de designar a los Consejeros Electorales locales.

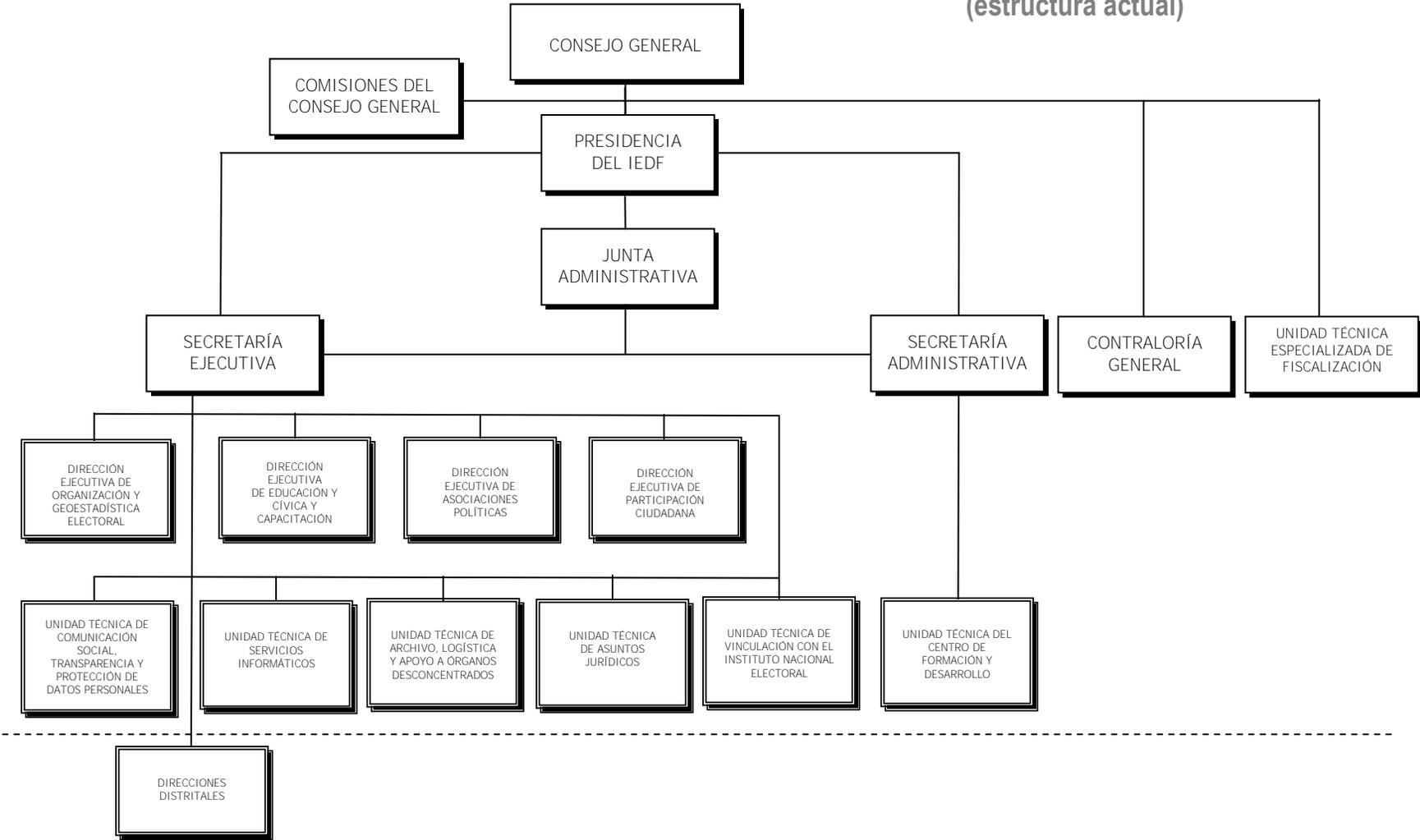
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las reformas constitucionales y legales y sus modificaciones publicadas en los años 1977, 1987, 1990, 1991, 1993, 1994, 1996, 2002, 2003, 2005, 2007 y 2014, así como en los documentos "Origen y evolución del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", elaborado por la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura; y "Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en orden cronológico" elaborado en 2015 por la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura.

Anexo 2: Transformación orgánica del Instituto Electoral del Distrito Federal. Comparativo 1999-2015

Organigrama 1999
(estructura original)



**Organigrama 2015
(estructura actual)**



Fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos ACU-016-99 y ACU-065-14 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

Aguilar Villanueva L. F. (1982). *Política y racionalidad administrativa*. México. Instituto Nacional de Administración Pública, AC.

Alcántara Sáez M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Santiago de Chile. Fondo de Cultura Económica.

Andrea Sánchez F. J. de (1992). *Comentarios al Artículo 41*. En “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada”. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Astudillo C. (2013) *El modelo de organización electoral en México*. En Astudillo C. y J. Carpizo (Coordinadores), “Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento”. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Bailey J. (2003). *Cambios y gobernabilidad en el sistema político mexicano*. En “El cambio político en México”. México. Instituto Electoral del Distrito Federal.

Barrientos del Monte F. (2011). *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. México. Instituto Nacional de Administración Pública, AC.

Becerra P. J. (2003) *Las reformas electorales en la transición mexicana*. En Becerra P. J., V. Alarcón Olguín y C. Bardán Esquivel (Coordinadores), “Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México”. México. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Universidad Autónoma Metropolitana.

Buendía J. (2000). *Estabilidad política, aversión al riesgo y competencia electoral en transiciones a la democracia* (Documento de trabajo No. 124). México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Córdova Vianello L. (2008). *La Reforma Electoral y el cambio político en México*. En Zovatto D. y J. J. Orozco Henríquez (Coordinadores), “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007”. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Crozier M. J., S. P. Huntington y J. Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York USA. University Press.

Gómez Tagle S. (1998). *Las estadísticas electorales de la reforma política*. Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos, número 34. México. El Colegio de México.

Gómez Tagle S. (2001). *La transición inconclusa: Treinta años de elecciones en México. 1964-1994*. Centro de Estudios Sociológicos. México. El Colegio de México.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) (2006). *Diseño de Administraciones Electorales. Avance del manual de IDEA Internacional*. Suecia.

Instituto Nacional Electoral (2014) *La Reforma electoral en marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015*. México.

Castellanos Hernández E. (1997). *Fuentes, notas explicativas y metodológicas de la estadística electoral*. En "Enciclopedia Parlamentaria de México", Serie IV El Congreso y las políticas nacionales, Volumen III Sistemas políticos y electorales, Tomo 2 Legislación y estadísticas electorales 1814-1997. México. Cámara de Diputados LVI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización de Estados Americanos (2010). *Nuestra Democracia*, Fondo de Cultura Económica.

Labra Manjarrez A. (2000). *Construcción de la gobernabilidad democrática*. En González Parás J. N. y A. Labra Manjarrez (Coordinadores) "La gobernabilidad democrática en México". México. Instituto Nacional de Administración Pública, AC, Secretaría de Gobernación.

Meyer L. (1997). *El sistema político y la gobernabilidad mexicana*. En Schmidt S. (Coordinador) "La capacidad de gobernar en México". México. Editorial Aguilar.

Nohlen D. (1993). *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

O'Donnell G. y P. Schmitter (1986). *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*. USA. The Woodrow Wilson International Center for Scholars, The John Hopkins University Press.

Remes A. de (2000). *Does local democracy matter?* (Documento de trabajo No. 132). México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Romero J. J. (1999) *Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. Estudio introductorio*. En Powell W. W. y P. J. Dimaggio (Compiladores) "El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional".

México. Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública AC, Universidad Autónoma del Estado de México.

Sartori G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México. Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Editorial Patria.

Schumpeter J. (1976) *Capitalism, socialism and democracy*. Australia. George Allen & Unwin (Publishers) Ltd.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014). México. Secretaría de Gobernación. Vigésima Primera edición impresa.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014). En "Normativa Electoral Nacional". México. Instituto Electoral del Distrito Federal.

Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia con proyecto de Decreto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México, Distrito Federal, Año II, viernes 13 de julio de 1989.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos, que contiene Proyecto de Decreto que reforma los Artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el Artículo 134 y deroga el tercer párrafo al Artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta del Senado, No.

112 año 2007, miércoles 12 de septiembre, LX Legislatura, 2o. año de ejercicio, Primer periodo ordinario.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En “Normativa Electoral del Distrito Federal”. México. Instituto Electoral del Distrito Federal.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (2014). En “Normativa Electoral del Distrito Federal”. México. Instituto Electoral del Distrito Federal.

Código Electoral del Distrito Federal (1999). México. Gaceta Oficial del Distrito Federal, Novena Época, 5 de enero de 1999, No. 1.

Mesografía

Becerra P. J. (1999) *La Legislación electoral en el Distrito Federal*. En Polis 98, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Encontrado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/19981/pr/pr5.pdf>

¿Es necesario convertir el Instituto Federal Electoral en autoridad nacional electoral? Encontrado en http://www.diputados.gob.mx/documentos/consejeros_2013/ensayo/04.pdf

Gestión por procesos. Encontrado en <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/gestion-por-procesos>

Heredia R. (2002). *Gobernabilidad: una aproximación teórica*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre. Encontrado en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043429.pdf>

Hermet G. (2002) *Comentario de las ponencias*. En “Mesa redonda: Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México”. Programa MOST Gestión de las Transformaciones Sociales, Documentos de debate No. 60, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Encontrado en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001252/125239S.pdf>

Hernández Norzagaray E. y N. Mójica Camarena (2006). Estado de la ciudadanía en los organismos electorales locales en México. “Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial”, primer semestre. Encontrado en <http://www.redalyc.org/pdf/726/72620110.pdf>

Linz J. J. (1978.) *Una interpretación de los regímenes autoritarios*. “Papers Revista de Sociología” Vol. 8. Encontrado en <http://papers.uab.cat/article/view/v8-linz/pdf-es>

-- (1986). *Del Autoritarismo a la Democracia*. "Estudios Públicos" (invierno).
Encontrado en http://pensamientopolitico.50g.com/textos/linz_autoritarismo.pdf

Mazucca S. (2012). *O'Donnell and the Study of Latin American Politics After the Transitions*, "Studia Politicæ", No. 26, otoño 2012, publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Argentina. Encontrado en <http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/Prueba2/article/view/907/0>

O'Donnell G. (1993). *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*. "Desarrollo Económico", Vol. XXXIII No. 130. Encontrado en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/deluca/odonnell.pdf>

Pacto por México. Encontrado en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

Pérez Fernández del Castillo G. (2007). *De la descentralización al centralismo en los procesos electorales*. "Casa del Tiempo", Vol. I, época IV, núm. I, bim. Octubre-Noviembre. Encontrado en http://www.difusioncultural.uam.mx/casadeltiempo/01_oct_nov_2007/casa_del_tiempo_eIV_num01_63_66.pdf

Proceso electoral. Supuesto en que el principio de definitividad de cada una de sus etapas propicia la irreparabilidad de las pretendidas violaciones cometidas en una etapa anterior (Legislación del estado de Tamaulipas y similares). Tesis S3EL 040/99 correspondiente al Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-146/98, por el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirma dicho supuesto. Revista "Justicia Electoral 2000", Tercera Época, suplemento 3, página 64, Sala Superior. Encontrado en <http://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Documentos/Tesis/919/919234.pdf>

Proyecto ACE - The Electoral Knowledge Network. *Estructura de la administración electoral e instrumentación de la logística electoral*. Encontrado en <http://aceproject.org/ace-es/topics/vo/vo30/vo30e>.

Documentos oficiales

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece la nueva demarcación territorial de los cuarenta distritos electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal para la elección de miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, y bases para establecer la organización electoral para la

elección de que se trata, con vistas al proceso electoral de 1997. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1996.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban las modificaciones en las denominaciones de la estructura orgánica de las direcciones ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica y Registro de Electores del Distrito Federal, así como las modificaciones en la denominación y reubicación de la estructura orgánica de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal. ACU-073-99 del 24 de septiembre de 1999.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se instruye al Secretario Ejecutivo, para que a través de la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal, se elabore el Estudio técnico para determinar la viabilidad o no de conformar instrumentos electorales propios. ACU-042-01 del 28 de septiembre de 2001.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba el "Estudio técnico para determinar la viabilidad o no de conformar instrumentos electorales propios"; y se determina la no viabilidad de conformar el catálogo de electores, padrón electoral y lista nominal, así como la no expedición de la credencial para votar con fotografía propia del Distrito Federal; y la utilización de los instrumentos electorales federales en la organización de los procesos electorales y de participación ciudadana, en los términos del Convenio de Apoyo y Colaboración suscrito con el Instituto Federal Electoral. ACU-086-02 del 19 de septiembre de 2002.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, y se modifica la estructura orgánica del Instituto Electoral del Distrito Federal aprobada por este órgano superior de dirección el 31 de marzo de 1999. ACU-021-04 del 25 de marzo de 2004.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se dejan sin efecto las políticas y programas generales del Instituto Electoral del Distrito Federal aprobadas el 15 de enero y el 28 de abril de 2000, respectivamente, y se aprueban nuevas políticas y programas generales del Instituto Electoral del Distrito Federal. ACU-332-06 del 9 de noviembre de 2006.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba la reestructura orgánica funcional del Instituto Electoral del Distrito Federal. ACU-011-08 del 22 de febrero de 2008.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba la reestructura orgánica funcional del Instituto Electoral del Distrito Federal. ACU-046-08 del 7 de noviembre de 2008

Comparativo de las Elecciones Locales de 2000 y 2003 en el Distrito Federal. México, 2005. Instituto Electoral del Distrito Federal.

Comparativo de las Elecciones Locales de 2000, 2003 y 2006 en el Distrito Federal. México, 2008. Instituto Electoral del Distrito Federal.

Comparativo de las Elecciones Locales de 2000-2009 en el Distrito Federal. México, 2011. Instituto Electoral del Distrito Federal.

Estadística de las Elecciones Locales de 2006. Resultados. México, 2006. Instituto Electoral del Distrito Federal.

Estadística de las Elecciones Locales de 2006. Participación electoral. México, 2007. Instituto Electoral del Distrito Federal.

Estadística de las Elecciones Locales de 2009. Resultados. México, 2009. Instituto Electoral del Distrito Federal.

Estadística de las Elecciones Locales de 2009. Participación electoral. México, 2010. Instituto Electoral del Distrito Federal.

Estudio técnico para determinar la viabilidad o no de conformar instrumentos electorales propios México, 2003. Instituto Electoral del Distrito Federal.