

2  
2y



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL  
DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES  
"ACATLAN"

"LA FIGURA DEL CONSEJERO CIUDADANO EN EL DISTRITO  
FEDERAL, EN LA ELECCION FEDERAL DE 1994"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

P R E S E N T A

MARIA TERESA CANO BETANZOS

MEXICO, D.F.

1996

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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.

TODO HOMBRE TIENE DOS  
BATALLAS QUE PELLAR:  
EN SUEÑOS LUCHA CON DIOS;  
Y DESPIERTO, CON EL MAR.

CAMINANTE, SON TUS HUELLAS  
EL CAMINO, Y NADA MAS,  
CAMINANTE, NO HAY CAMINO,  
SE HACE CAMINO AL ANDAR.  
AL ANDAR SE HACE CAMINO,  
Y AL VOLVER LA VISTA ATRAS  
SE VI: LA SENDA QUE NUNCA  
SE HA DE VOLVER A PISAR.  
CAMINANTE, NO HAY CAMINO,  
SINO ESTELAS EN LA MAR.

TODO PASA Y TODO QUEDA;  
PERO LO NUESTRO ES PASAR,  
PASAR HACIENDO CAMINOS.  
CAMINOS SOBRE LA MAR.

ANOCHE SOÑE QUE OIA  
A DIOS, GRITANDOME: ¡ALERTA!  
LUEGO ERA DIOS QUIEN DORMIA,  
Y YO QUE GRITABA: ¡DESPIERTA!

ANTONIO MACHADO

## INDICE

### INTRODUCCION

### CAPITULO I

#### TIPIFICACION DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

1.1 Presidencialismo.	6
1.2 Sistema de partidos contemporáneo	8
1.3 Sistema electoral mexicano	13
1.4 Movimientos sociales	26
1.4.1 Defensa de los derechos políticos ciudadanos.	28
1.4.1.1 Defensa del voto.	32
1.5 El problema de la democracia.	35

### CAPITULO II

#### REFORMA POLITICO-ELECTORAL DE 1990-1994.

2.1 Contexto político electoral de 1988.	41
2.2 La nueva ley electoral: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	44
2.2.1 Participación y principales aportaciones del PRI, PAN y PRD.	46

2.3 Principales reformas y adiciones al Cofipe en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (generalidades)	54
2.3.1 Primera reforma (1990).	54
2.3.2 Segunda reforma (1993)	55
2.3.3 Tercera reforma (1994).	58
2.4 Estructura del Instituto Federal Electoral (generalidades).	60

### **CAPITULO III**

#### **CREACION DE LA FIGURA DEL CONSEJERO CIUDADANO EN EL DISTRITO FEDERAL.**

3.1 Antecedentes de la figura del consejero ciudadano en el Distrito Federal.	67
3.2 Discusión y análisis en la Cámara de Diputados.	68
3.2.1 Participación y aportaciones del PAN.	69
3.2.2 Participación y aportaciones del PRI.	71
3.2.3 Participación y aportaciones del PRD	72

### **CAPITULO IV**

#### **SELECCION DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS EN EL DISTRITO FEDERAL.**

4.1 Selección versus elección.	75
4.1.1 Designación	77
4.2 Procedimiento (legal o interpretativo)	77
4.3 Requisitos o características	79
4.4 Funciones.	81

## **CAPITULO V**

### **PARTICIPACION Y PERFIL DEL CONSEJERO CIUDADANO EN EL DISTRITO FEDERAL EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1994.**

5.1 Definición de participación ciudadana en órganos electorales.	84
5.1.1 La participación ciudadana en órganos electorales.	84
5.1.2 Participación ciudadana a través de los partidos políticos.	85
5.1.3 Participación ciudadana a través de funcionarios de mesas directivas de casilla.	89
5.1.4 Participación ciudadana en órganos electorales a través del consejero ciudadano.	91
5.1.4.1 Evaluación Global de la participación del consejero ciudadano del Distrito Federal.	97

5.2 Perfil socioeconómico del consejero ciudadano.	108
5.2.1 Edad	109
5.2.2 Sexo	110
5.2.3 Originarios o residentes en el Distrito Federal	113
5.2.4 Ocupación.	114
5.2.5 Escolaridad	116
5.2.6 Cuadros comparativos.	119
5.3 Principales aportaciones sobre la integración del consejero ciudadano a los órganos electorales en el Distrito Federal.	122
5.4 La participación del consejero ciudadano en la "transición a la democracia -electoral-".	124

#### **CONCLUSIONES.**

#### **BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA.**

## INTRODUCCION

La creciente participación de la ciudadanía en un sinnúmero de procesos de la vida política nacional, ha propiciado que actualmente se haga necesario un estudio más específico sobre la participación ciudadana en órganos de gobierno o de gestión. Así, la incorporación del ciudadano a las estructuras electorales -no como representante de algún partido político, ni como representante de las mesas directivas de casilla- precisa una investigación más detallada.

Por tanto, el objeto central del presente documento es el análisis de la participación ciudadana en los órganos electorales a través de la figura del consejero ciudadano de los Consejos Local y Distritales del Distrito Federal que participaron en el proceso federal de 1994. Asimismo, se hizo necesaria la tarea de determinar el perfil que presentaron estos "representantes de la ciudadanía" y su incidencia en las decisiones políticas de los mismos, permitiéndonos por último, ubicarlos en el posible proceso de transición hacia la democracia -electoral-.

En el mismo sentido, se explica la coyuntura política en que surgió la figura del consejero ciudadano como representación política en los procesos electorales y el procedimiento de selección para ocupar el cargo de consejero, asimismo se determinó el carácter legal y político de éste, en el contexto de las reformas electorales del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

De igual manera se presenta el origen y peso político de la figura del consejero ciudadano, así como su función en los Consejos Local y Distritales, y por último, se incluye el perfil socioeconómico -en base a su escolaridad, ocupación, edad, sexo y lugar de origen- y su participación en los Consejos respectivos a partir de su asistencia, intervención y fortalecimiento

Por todo lo anterior, cabe señalar que entre algunos de los temas de estudio y de investigación más importantes que se plantean actualmente para las Ciencias Sociales, está el proceso de construcción de una democracia que considere la participación ciudadana en distintos ámbitos de la vida nacional como son su integración a grupos sociales en la gestión pública y en su participación dentro del ámbito de acción de los partidos políticos, por lo que este trabajo nos permite dar cuenta de una nueva forma de participación ciudadana en los órganos electorales.

La principal aportación que intenta hacer esta investigación, es la de ordenar, explicar y analizar el contexto en que surge el consejero ciudadano, su importancia en la vida del sistema electoral, y por ende su concatenación en un proceso tendiente a la democratización del sistema político mexicano.

Esta investigación se divide en cinco capítulos los cuales se explican a continuación:

En el *primero* de ellos se tipifica al sistema político mexicano, a partir de variables específicas como son: el presidencialismo, el sistema de partidos contemporáneo (dando mayor énfasis al Partido Revolucionario Institucional); el sistema electoral contemporáneo; movimientos sociales (aquí se incluirá la defensa de los derechos políticos) y el problema de la democracia.

La tipificación nos permite tener una base más completa para poder comprender y ofrecer una explicación más amplia sobre los factores que habrán de influir en el presente tema, es decir, un estudio del ámbito electoral mexicano requiere del conocimiento de las variables que indirectamente inciden en su desarrollo y funcionamiento.

En el *segundo de los capítulos* se explica la coyuntura político-electoral que dio origen a la transformación del Código Federal Electoral en Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ley que normó el proceso federal de 1994.

Asimismo, se expusieron los principales ordenamientos, reformas y adiciones del Cofipe que se dieron en el transcurso del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, así como un esbozo sobre la creación, estructura, funcionamiento del Instituto Federal Electoral.

En el *tercer capítulo* se determina el peso y origen político de los consejeros ciudadanos en los Consejos Local y Distritales -en el Distrito Federal- del Instituto Federal Electoral, a partir de las propuestas de iniciativa de reforma al Código Federal Electoral, en 1990; resaltando las propuestas partidistas más importantes (PRI, PAN y PRD).

En el *capítulo cuarto* se busca dilucidar los procedimientos, métodos o técnicas (legales o interpretativos) aplicados por las autoridades electorales para la selección-designación de los consejeros ciudadanos de los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal.

En el *quinto capítulo* se define el término de participación (en general) hasta llegar a la especificación de participación ciudadana en órganos electorales, centrada en la figura del consejero ciudadano. De igual manera, se determina su perfil socioeconómico en base a cinco variables: escolaridad, edad, sexo, ocupación y originario o residente del Distrito Federal; permitiéndonos, al mismo tiempo, llevar a cabo un análisis de las mismas; y con ello poder explicar su posible incidencia en la toma de decisiones políticas en los órganos electorales. Del mismo modo, se procedió a aplicar un cuestionario a los Miembros del Servicio Profesional

Electoral -funcionarios que estuvieron más cercanos a los consejeros ciudadanos- del Instituto Federal Electoral, con el objeto de analizar la participación de los consejeros ciudadanos durante el proceso electoral de 1994, en los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal a partir de tres variables: asistencia, intervención y fortalecimiento, para posteriormente ubicarlos en el marco de una posible transición a la democracia.

Finalmente, en las conclusiones se incluyeron las principales aportaciones que surgieron de la presente investigación, es decir, se subraya la importancia de la participación ciudadana (a través de la figura del consejero ciudadano) en los órganos electorales, de manera no partidista. Empero, también se incluyó el resultado relativo al análisis cuantitativo y cualitativo de la información relativa al perfil socioeconómico y a la participación que detentaron y llevaron a cabo tales ciudadanos.

## CAPITULO I

### TIPIFICACIÓN DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO.

El sistema político posrevolucionario es producto de un largo proceso histórico, lleno de rupturas y transformaciones<sup>1</sup>, como a continuación veremos

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, termina formalmente la revolución, dando inicio a la "diarquía"<sup>2</sup>, esta consistió en una relación entre el Poder Ejecutivo (lado formal de la diarquía) y el caudillo o jefe máximo (lado informal de la diarquía), donde este último podía enfrentar, competir y cuestionar de manera más o menos abierta al Ejecutivo, con posibilidades de éxito. Esta situación trajo consigo un desequilibrio de ambas fuerzas provocando inestabilidad y generando tensiones, hasta aproximadamente 1935<sup>3</sup>.

Ante la falta de un proyecto nacional, que concentrara las fuerzas políticas y lograra una articulación centralista de las instituciones, el ex presidente Calles (hombre que demostró su capacidad político-burocrática al someter a los líderes regionales a su radio de acción y al proponer el proyecto de partido), anunció el 1 de septiembre de 1928, el inicio de la institucionalización del país -surge la idea de la creación de un partido-, pero es hasta el 20 de enero de 1929<sup>4</sup> cuando aparece el instrumento político que le permitirá ir concentrando el poder, sin que esto

<sup>1</sup> Víctor López Valtierra, las rupturas y transformaciones, se dan "desde el rompimiento del orden colonial, que abre un período de inestabilidad crónica producido del desacuerdo entre las diferentes fracciones sociales, pasando por el Porfiriato (...), hasta la ruptura marcada por el movimiento revolucionario de 1910, que destruye las viejas bases de control político y abre un nuevo camino para la consolidación de la hegemonía política de las clases sociales dominantes en la etapa del capitalismo industrial y financiero". En *Formación del Sistema Político Mexicano*, 2ª edición, 1981, p. 17.

<sup>2</sup> Lado formal-informal. Carranza-Obragón de 1917-1918 y de 1928-1935 Fortes Gil, Ome. Rubio, Rodríguez y Cárdenas-Galles.

<sup>3</sup> Véase a Melina Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México*, edit. Cal y Arena, México, D.F. 1981.

<sup>4</sup> López Valtierra, Op. cit., p. 166

implique el uso de la fuerza, el proyecto de declaración de principios y el programa de acción del Partido Nacional Revolucionario que permitirá con el tiempo una rápida cooptación de las fuerzas políticas. Hasta su reconocimiento como el "organismo político más representativo de la revolución"<sup>5</sup>. Este mecanismo fue la clave para decidir y terminar con las disputas del poder.

Es en el transcurso del gobierno de Lázaro Cárdenas cuando se dará fin a la influencia que ejercía Calles. Y es en este sexenio cuando logra consolidarse, el poder presidencial, como se explicará más adelante.

### 1.1 PRESIDENCIALISMO

Para Lorenzo Meyer el concepto de presidencialismo en nuestro país se refiere "no sólo a la amplia gama de atribuciones que la Constitución de 1917 dio al presidente -y que le permitió imponerse legalmente a los otros poderes- sino, también, y sobre todo, a la evolución posterior de la institución presidencial"<sup>6</sup>.

Así, algunas de las características del sistema presidencial para este autor y para Jorge Carpizo se centran en:

- Dominación sobre el resto de los poderes y actores, de la institución presidencial y del presidente en particular.
- El presidente es electo por voto directo de la ciudadanía y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a este.

<sup>5</sup> López Villafane, *Op. cit.*, p. 43.

<sup>6</sup> Meyer, Lorenzo "El presidencialismo: Del populismo al neoliberalismo", en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, No. 2/95 abril-junio, p. 89.

- El Poder Ejecutivo es unipersonal ante esto se da una centralización de poder en una sola persona que rebasa la instancia propia de su espacio de acción.
- El presidente es el jefe de Estado, del Poder Ejecutivo, del Ejército y guía de la política exterior
- Nombra y destituye a los secretarios de Estado y a los representantes diplomáticos.
- El Ejecutivo se ha convertido en la principal fuente de legislación
- Las facultades del presidente son muy amplias, rebasan el marco de los poderes formales al añadirle otros poderes "metaconstitucionales"<sup>7</sup> que desbordan los marcos legales. Para Lorenzo Meyer la principal facultad, y de la cual se derivan otras tantas, es la que le otorga el control indiscutible del partido político que gobierna a México desde 1929, así como nombrar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

Al no existir un equilibrio real entre la división de los poderes, se dejan manos libres al presidente para el ejercicio de múltiples facultades, permitiéndose la fundación de un sistema de gobierno paternalista y autoritario que con el tiempo ha ido institucionalizándose, dotando al Ejecutivo día a día de más poderes extraordinarios y permanentes que prevén un dominio absoluto.

Existe actualmente un "consenso generalizado en aceptar a la etapa posrevolucionaria -hasta la presidencia de Cárdenas- como la coyuntura donde se da la consolidación del sistema político y por ende del fenómeno

<sup>7</sup> Esta idea de metaconstitucionales es trabajada por Campes, Jorge en El presidencialismo mexicano, edit. siglo XXI, México, 1979.

presidencialismo<sup>6</sup>. "La actitud de Cárdenas frente a las huelgas y a las invasiones de tierra es el fundamento de su alianza con las organizaciones populares. Con apoyo en ellas y en la fidelidad institucional del Ejército, y mediante la renovación del personal administrativo, político y militar, Cárdenas acaba con la influencia de Plutarco Elías Calles. Hasta entonces pudo contar con la plenitud de sus poderes constitucionales y metaconstitucionales, poniendo fin a la enorme influencia, que había ejercido Calles<sup>7</sup>. Al concluir su mandato Cárdenas va a respetar la autonomía de su sucesor, y establecer un patrón de conducta que se respetó hasta hace muy poco tiempo (el sexenio salinista).

Cárdenas, como ya se mencionó, eliminó el maximato para instaurar el régimen presidencialista. Asimismo, transformó al Partido Nacional Revolucionario (PNR) en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), incorporando a las organizaciones de masas a la política, dándole un carácter sectorial. El objetivo de esto fue respaldar las acciones del Estado encaminadas a profundizar el programa de la revolución mexicana.

## 1.2 SISTEMA DE PARTIDOS CONTEMPORANEO.

José Antonio Crespo nos dice: "(...) el sistema de partidos en México se ha presentado desde hace décadas, como formalmente pluralista, pese a la escasa o nula competitividad real entre ellos para disputar el poder. Permitir la existencia legal de la oposición fue uno de los grandes aciertos políticos del régimen priista<sup>10</sup>. La existencia de la oposición legalmente reconocida, no garantizaba las condiciones equitativas en la competencia electoral, ya que esta oposición sólo facilitaba la fachada multipartidista o pluripartidista limitada autoritariamente por el

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>7</sup> Luján, Alejandra. *Los partidos políticos en México*, Premio editora de libros, S.A. México, 1986, p. 25

<sup>10</sup> Crespo, José Antonio. *Elmas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, ESPAÑA CALPE CIDE, México, D.F. 1995, p. 9.

Estado, ya que el sufragio es alterado, los resultados son improbables y cuestionables fuera y dentro de las grandes ciudades. La hegemonía del partido en el poder se ha mantenido a través de los años por sus variados mecanismos<sup>11</sup> no democráticos, como es su vinculación orgánica con el Estado lo cual le garantiza una serie de prerrogativas como son recursos materiales, humanos y económicos.

Desde 1938, el Partido Revolucionario Institucional (antes Partido de la Revolución Mexicana) viene funcionando y configurando su estructura actual. Lo presidió el Partido Nacional Revolucionario el cual tuvo como objeto concentrar a los grupos participantes en la revolución, pretendiendo llevar a cabo una conjunción de los partidos regionales que permitiera dar fin y/o decidir las disputas por el poder. Esto permitió que el Ejecutivo fuese concentrando más poder. Con el transcurso del tiempo, los hechos pusieron a este partido como casi único, ya que ningún otro partido concurría con ánimo de competencia a las contiendas electorales. El PNR es disuelto y reconstruido en 1938 con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana, que incorporó a organizaciones sociales tales como obreros, campesinos y militares principalmente, conjuntando un gran frente que diera cohesión al Ejecutivo y al Estado. Es entonces cuando el Ejecutivo pudo consolidar su liderazgo. Por lo tanto, es a partir de este periodo cuando la Presidencia de la República comienza a ser verdaderamente una institución política. El PRM, es rebautizado en 1946 como Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Durante sus tres primeras décadas de vida el PRI se caracterizó por la baja competencia electoral; fue el "único protagonista de una disposición centrada en torno a un sólo partido rodeado por una periferia de partidos secundarios"<sup>12</sup>. Ante esto, se presentaba un panorama donde la fuerza duradera y abrumadora del

<sup>11</sup> El principal mecanismo es la inexistencia del sufragio efectivo, en algunos lugares -zonas rurales de difícil acceso- del país.

<sup>12</sup> Sartori, Giovanni. *Partidos y sistema de partidos Marco para un análisis*, vol. I, Edit. Alianza, Madrid, 1980, p. 278.

Partido Revolucionario Institucional se enfrentaba a la casi inmovilidad de la representación de los partidos menores. De esta manera, el Partido Acción Nacional -que existe desde 1939 y obtiene su registro definitivo en 1946, siendo presidente del mismo Manuel Gómez Morín- representó básicamente a las clases medias urbanas, abriendo siempre las puertas al sector empresarial (como afiliados). Nacido en parte como una reacción al programa populista de Cárdenas y como un medio de presión al autoritarismo del régimen, es el único partido consistente, ya que su electorado ha ido aumentando considerablemente, principalmente en el norte del país, estos logros se deben a una serie de acciones (presión y concertación para realizar reformas al sistema electoral principalmente) que han emprendido a lo largo de su transformación; y lo ubicamos a la derecha del Partido Revolucionario Institucional. Por otro lado, el Partido Popular Socialista (PPS) se encuentra a la izquierda. En sus inicios éste tenía el objetivo de crear un partido que representara conjuntamente a los obreros, campesinos, intelectuales y clases medias populares; fue fundado en 1948 por Vicente Lombardo Toledano, después de separarse del partido en el poder y de la CTM. A su vez, en 1954 el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana surge por iniciativa del presidente Ruiz Cortines, con el fin de agrupar a los viejos revolucionarios que dentro del PRI se sentían desplazados. Lo encabezaron ex carrancistas y, posteriormente ex priistas. A pesar de la existencia de estos partidos, no existía la posibilidad de una rotación del poder. Juan Molinar Horcasitas ubica a este partido en la geografía electoral como prosistema-derecha -ya que contribuye a la conservación del actual sistema político-<sup>13</sup>.

Sartori nos dice que hasta mediados de la década de los años setenta, el sistema de partidos mexicano cumplía con las características establecidas por su definición de partido hegemónico-pragmático. Donde el sistema se centra en un partido, con la existencia de una pequeña periferia de partidos secundarios y, de

<sup>13</sup> Molinar Horcasitas, *Op. cit.*, p. 176-210

hecho de 'segunda clase'. "En este sentido, los partidos hegemónicos no permiten la competencia por el poder, permiten la existencia de otros partidos siempre y cuando sean de segunda clase"<sup>14</sup>. Esto es lo que ha venido aconteciendo en nuestro sistema de partidos, se ha permitido la existencia de otros partidos políticos, con el objeto de mantener una fachada multipartidista, pero no les han posibilitado competir de manera real por el poder. Cabe mencionar que a partir de la década de los setenta, con la nueva ley electoral (LFOPPE), comienza a dibujarse un panorama diferente, ahora son más los partidos que participan en la vida político-electoral. Esto no significó, la existencia de una competencia real, ya que el PRI siguió haciendo uso de su maquinaria electoral (prácticas ilícitas) hasta la década de los ochenta, asegurándose una mayoría en la Cámara de Diputados, ante esto, los partidos de oposición tenían pocas posibilidades de competir, ya que el margen de triunfos priistas era muy amplio.

A finales de los ochenta, debido a las condiciones de crisis que enfrenta el país desde 1982, la participación política de la ciudadanía se vigorizó, para culminar en un pluralismo que irrumpió durante las elecciones de 1988, de esta forma el PRI vio disminuir su votación, en tanto que los panistas pretendían obtener más espacios que permitieran comicios auténticamente competitivos. En este año, surge el Frente Democrático Nacional (FDN), integrado por diversas fuerzas políticas para contender en el proceso federal electoral de 1988. El origen de este frente se sitúa en 1987 cuando al interior del Partido Revolucionario Institucional un grupo de opinión denominado Corriente Democrática, encabezada por el gobernador de Michoacán en aquel entonces, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, hijo del ex presidente Lázaro Cárdenas, se separó del partido al entrar en conflicto con la dirigencia<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Sartori, *Op. cit.* p. 278.

<sup>15</sup> Los antecedentes de rupturas en el partido oficial en la víspera o durante elecciones presidenciales se remontan a 1929 -año mismo de la fundación del PNR-, con José Vasconcelos; en 1940, con Juan Andrés Almazán, en 1948, con Ezequiel Padilla y en 1952, con Miguel Henríquez Guzmán.

En 1988 Cárdenas es postulado como candidato a la Presidencia por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) uniéndose a la candidatura, posteriormente, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Popular Socialista (PPS)<sup>16</sup>. Por último, el Ingeniero Heberto Castillo (del Partido Mexicano Socialista) cedió su candidatura a favor de Cuauhtémoc Cárdenas. Al término de la contienda electoral de 1988, y después de la desintegración del FDN (salida de los Partidos Popular Socialista, Auténtico de la Revolución Mexicana y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional) surge el interés por conformar un nuevo instituto político, de ahí que el PMS cediera su registro para la creación del Partido de la Revolución Democrática, el cual se integró básicamente por la Corriente Democrática -Cuauhtémoc Cárdenas/Muñoz Ledo- y por una parte de la izquierda -PCM-PSUM-PRT-. Dicho partido marcó su línea política dentro de la acción contestataria, un tanto radical y antigubernamental primordialmente por la necesidad de sobrevivir ante los embates y estrategias del régimen salinista que buscaba su desaparición del escenario político. Esto a través del aislamiento y de una política que lo vinculará con la violencia para así ver disminuida su presencia electoral, ya que en poco tiempo se consolidó como una oferta política muy tentadora para parte del electorado.

Para 1989, el PAN gana la gubernatura de Baja California con lo cual se da inicio a una nueva etapa de relaciones entre PRI-PAN; de alguna manera esto permitirá el reconocimiento gubernamental de los triunfos panistas en otros estados de la República. Así surge un bipartidismo que permite cogobernar concertadamente.

<sup>16</sup> Recordemos que los partidos más afectados con la nueva ley electoral de 1986 -Código Federal Electoral- fueron Popular Socialista, Auténtico de la Revolución Mexicana y Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. El nuevo Código entregó el control absoluto a la Comisión Federal Electoral y a sus órganos estatales y distritales, por lo que los votos de sus antiguos aliados -PPS, PARM y PFCRN-, antes indispensables, dejaron de ser necesarios al parecer el gobierno había perdido interés en la conservación de los partidos paraestatales. Los líderes de esas organizaciones también lo vieron así, por lo que en el proceso federal de 1988, presentan como su candidato a la presidencia al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas -después de separarse del PRI- una vez finalizado éste proceso, todo parece indicar que estos partidos vuelvan a ocupar su papel de partidos paraestatales.

Durante el sexenio salinista el PAN jugó un papel importante, como aliado del PRI, avalando proyectos y reformas político-electoral, como se verá más adelante.

### 1.3 SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.

El sistema electoral es entendido, en su sentido amplio, como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos involucrados en el proceso que se inicia en la etapa preparatoria de las elecciones y concluye con la calificación final de éstas y la integración de los correspondientes órganos del Estado con los candidatos triunfadores. Es decir, el "conjunto de elementos que permiten traducir voluntades políticas en posiciones de poder estatal"<sup>17</sup>

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consagra la República representativa, democrática y federal como forma de organización política del Estado mexicano. La forma de gobierno tiene como base el principio de divisiones de competencias entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como instancias diferenciadas de autoridad cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas.

El Estado Federal Mexicano se integra por 31 estados y un Distrito Federal, que funge como sede de los poderes federales. Estos son autónomos en lo relativo a su régimen interior, el cual puede modificarse siempre y cuando no contravenga las disposiciones establecidas en la Constitución General.

El territorio mexicano para fines electorales, se divide en secciones, distritos uninominales y finalmente en circunscripciones plurinominales. El sistema de representación es mixto con dominante mayoritario que queda establecida en los

<sup>17</sup> Nuñez Jiménez, Arturo. El nuevo sistema electoral mexicano. CFE. México, D.F. 1991 p. 35.

artículos 51, 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es importante señalar que el Poder Legislativo Federal tiene una composición bicameral: la Cámara de Diputados se conforma por un total de 500 diputados, 300 de los cuales son electos por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distrito electorales uninominales, y los otros 200 por el principio de representación proporcional elegidos por la fórmula de listas para cada circunscripción plurinomial y la Cámara de Senadores se conforma con un total de 128 Senadores, que conjuntamente integran el Congreso de la Unión. Para el registro de candidatos tanto individuales como de lista, para Diputados federales, Senadores y de los Representantes a la Asamblea para Distrito Federal, se hace por fórmula de candidatos, compuesta de un propietario y un suplente. La elección de estos candidatos se da a través de la emisión del voto directo de la ciudadanía.

Las reglas para la asignación de escaños o curules según el principio de mayoría relativa, se fundamenta en el mayor número de votos obtenidos por cada candidato o por fórmula de candidatos. En el caso de la representación proporcional, éstos se asignaran con base en los porcentajes de votación total obtenidos por cada partido<sup>16</sup>

Por último, diremos que en México existe una forma de gobierno presidencial, esto es, la jefatura y conducción del gobierno son responsabilidad del Titular del Ejecutivo Federal (Presidencia de la República). De acuerdo con la Constitución, el Poder Ejecutivo tiene un carácter unitario ya que su ejercicio sólo corresponde a su Titular, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es designado mediante elección directa y por sufragio universal cada seis años, situación que lo convierte en el único representante sujeto a elección a través del voto de todos los ciudadanos mexicanos.

<sup>16</sup> Véase los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Los cuales nos explican la integración del Congreso de la Unión y la asignación de escaños de los diputados de representación proporcional.

<b>ORGANIZACION POLITICA</b>	<b>REPUBLICA FEDERAL</b>	Distrito Federal 31 Estados
<b>DIVISION DE PODERES</b>	<b>EJECUTIVO</b>	Presidencia de la Republica
	<b>LEGISLATIVO</b>	Cámara de Diputados (500) Cámara de Senadores (128)
	<b>JUDICIAL</b>	Suprema Corte de Justicia
<b>FORMA DE GOBIERNO</b>	<b>PRESIDENCIAL</b>	Unitario
<b>PRINCIPIOS DE ELECCION</b>	<b>MAYORIA RELATIVA</b>	Presidencia de la Republica 300 Diputados 96 Senadores
	<b>REPRESENTACION PROPORCIONAL</b>	200 Diputados 32 Senadores

En función de esto podemos encontrar que de 1946 a 1994, se han realizado una serie de reformas constitucionales acompañadas de las electorales, lo cual significa un paso de singular importancia tanto en el aspecto normativo como procedimental.

De este periodo se pueden señalar a siete de las más importantes. Las seis primeras fueron iniciativas propuestas por el Ejecutivo, la séptima por primera vez en la historia de reformas político-electoral fue propuesta del Partido Revolucionario Institucional; a continuación se mencionaran los principales cambios introducidos en estas cinco reformas en tres apartados (autoridad responsable de la organización electoral y conformación del órgano electoral; régimen Jurídico de los partidos políticos; formas de representación y conformación del Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), y estas son:

1 La Ley Electoral Federal de 1946 que marcó, el inicio de la institucionalización de los procesos electorales en México

a) Autoridad responsable de la organización electoral y conformación del órgano electoral:

- La organización y vigilancia de los procesos estuvo a cargo de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual se integró por representantes de las Cámaras legislativas (dos), partidos políticos (dos) y el gobierno (2), precedida por el Secretario de Gobernación. A diferencia de la Ley para las Elecciones Federales (LEF) en la cual la organización y vigilancia de los procesos electorales estuvo descentralizada, ya que las autoridades municipales y los mismos electores tuvieron la responsabilidad de realizar las funciones electorales.

b) Régimen Jurídico de los partidos políticos:

- La ley de 1946, por lo tanto vino a centralizar prácticamente la organización de los comicios, así como a minimizar los derechos y a maximizar las obligaciones de los partidos, por lo que, únicamente podían registrar candidatos a puestos de elección popular aquellos que obtuvieran su registro ante la Secretaría de Gobernación.
- Se dispuso que para su registro debían contar con un mínimo de 30 mil afiliados a nivel nacional.
- Se institucionalizó su función de vigilancia en los procesos electorales.
- Se precisaron causales para cancelación temporal o definitiva de su registro.
- Se introdujo la figura de coalición para fines electorales.

Esta ley presentó rasgos restrictivos y centralizadores que aumentaban o disminuían dependiendo de las necesidades del gobierno. El resultado de todo el proceso de reforma fue el dominio absoluto de un partido y la ausencia de

competitividad de las elecciones. La ley de 1918, minimizaba las obligaciones de los partidos y de los candidatos y maximizaba sus derechos.

LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1946*	
I. AUTORIDAD RESPONSABLE DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se deposita en el Estado y la ciudadanía la responsabilidad de vigilar y desarrollar los procesos electorales, con la intervención de los Poderes Federales (federación de los organismos electorales).</li> <li>Se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (órgano central) con órganos desconcentrados de jurisdicción estatal (Comisiones Locales Electorales) y distrital (Comités Distritales Electorales).</li> </ul>
II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se les define por primera vez en el Derecho Positivo mexicano como asociaciones legalmente constituidas para fines electorales y de orientación política.</li> <li>Se dispone que para su registro deben contar con un mínimo de 30 mil afiliados a nivel nacional.</li> <li>Se institucionaliza su función de vigilancia en el proceso electoral.</li> <li>Se precisan causas para cancelación temporal o definitiva de su registro.</li> <li>Se introduce la figura de coalición para fines electorales.</li> </ul>
III. REGISTRO DE ELECTORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se crea el Consejo del Padrón Electoral como órgano técnico dependiente de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.</li> <li>Se le faculta para dividir el territorio nacional en distritos electorales, elaborar y revisar periódicamente el padrón electoral; expedir la credencial para votar; preparar y entregar las listas electorales; obtener las constancias del número de votos en los distritos electorales y realizar las tabulaciones correspondientes.</li> </ul>

\* Promulgada el 7 de enero de 1946 en sustitución de la Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918.

2. En 1951, se lleva a cabo una reforma constitucional modificándose posteriormente la ley electoral.

a) Autoridad responsable de la organización electoral y conformación del órgano electoral:

• Aumentó la representación de los partidos políticos de dos a tres, disminuyó de dos comisionados del Poder Ejecutivo a 1 -secretario de Gobernación- y los dos representantes del Poder Legislativo.

b) Régimen Jurídico de los partidos políticos

- \* Se duplicó el requisito de miembros para registrar a los partidos. De esta forma, de 30 mil miembros que se exigían en la ley de 1946 y 1951, la reforma de 1954 subió a 75 mil, exigiendo un mínimo de 2,500 afiliados en dos terceras partes de las entidades.

LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951*	
1. AUTORIDAD RESPONSABLE DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea la Comisión Federal Electoral en sustitución de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.</li> <li>• Se eleva de dos a tres el número de representantes de los partidos políticos.</li> <li>• Se redujo de 2 representantes del Poder Ejecutivo a 1.</li> </ul>
2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se eleva a 75 mil el número de afiliados requeridos para su constitución y registro (reforma de 1954).</li> <li>• Se les faculta para proponer, de común acuerdo, a los integrantes de las mesas directivas de casilla.</li> <li>• Se les exime de pago de determinados impuestos (dando inicio a las prerrogativas -vigente a partir de la reforma de 1963-).</li> <li>• Se establece plena mente su corresponsabilidad en los procesos electorales.</li> </ul>
3. REGISTRO DE ELECTORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea el Registro Nacional de Electores en sustitución del Consejo del Padrón Electoral, como institución de servicio público con funciones permanentes.</li> </ul>

\* Promulgada el 4 de diciembre de 1951 en sustitución de la Ley Electoral Federal de 1946

3. Ante las posibilidades reales de contender por el poder y la debilidad cada vez más acentuada de la oposición, en 1963, el gobierno llevó a cabo una reforma constitucional a los artículos 54 y 63, con la cual, se crea la figura de Diputados de Partido, lo cual permitiría revitalizar a los partidos de oposición, asignándoles una pequeña cuota de representación Parlamentaria.

4. De nueva cuenta, en 1973 se realizó una reforma más a la Ley electoral.

a) Autoridad responsable de la organización electoral y conformación del órgano electoral:

- \* Aumentó el número de representantes de los partidos políticos de tal forma que hubo uno por cada partido registrado, manteniéndose un representante del Poder Ejecutivo y dos del Poder Legislativo.

• Se facultó al comité distrital electoral, para designar a los integrantes de las mesas directivas de casilla.

b) Régimen jurídico de los partidos políticos:

- Introdujo el derecho de acceso a los partidos políticos a los medios de comunicación durante los procesos electorales
- Se les otorga el derecho de proponer a los miembros de las mesas directivas de casilla.
- Se modificaron los requisitos para registrar nuevos partidos al reducir el número de afiliados a 65 mil, exigiendo un mínimo de 2,000 afiliados en dos terceras partes de las entidades
- Se precisó el procedimiento para la realización de las asambleas constitutivas en las entidades de la República, debiendo exhibir listas nominales.

c) Formas de representación y conformación del Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores)

- Disminuyó el mínimo porcentual para acreditar los primeros cinco diputados de partido de 2.5 al 1.5 de votación total.

LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1973*	
1 AUTORIDAD RESPONSABLE DE LA ORGANIZACION ELECTORAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se define a la Comisión Federal Electoral como organismo autónomo de carácter permanente y con personalidad jurídica propia.</li> <li>• Se le otorga representación paritaria en los organismos electorales a todos los partidos políticos nacionales, a través de un comisionado con voz y voto.</li> </ul>
2 REGIMEN JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se incluye entre sus fines el de contribuir a la educación cívica.</li> <li>• Se reduce de 75 mil a 65 mil el número de afiliados requeridos para su constitución y registro</li> <li>• Se reduce de 2.5 a 1.5% el porcentaje de votación requeriendo a nivel nacional para conservar su registro.</li> <li>• Se amplía el régimen de prerrogativas al adicionar a las exenciones fiscales el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas y el acceso a radio y televisión en periodos electorales.</li> </ul>

\*Promulgada el 5 de enero de 1973

5 El hecho de que López Portillo se haya presentado sólo en la contienda presidencial de 1976, evidenció el carácter virtualmente monopólico del régimen. Esto propició que en 1977, la Ley Electoral Federal, fuera sustituida por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, donde se reformó el artículo 41 constitucional

a) Autoridad responsable de la organización electoral y conformación del órgano electoral

- Se mantuvo la Comisión Federal Electoral, se integró por representantes de las Camaras Legislativas (uno del Senado y uno de la Cámara de Diputados), los partidos políticos (con registro tendrán voto) y el gobierno -el Secretario de Gobernación seguirá presidiendo-; a estos comisionados se sumó con derecho a voto, un notario público. Asimismo, se ampliaron las facultades de la CFE ya que ahora tendría la responsabilidad y función de resolver el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos nacionales.

b) Régimen jurídico de los partidos políticos.

Con esta iniciativa de reforma política del propio López Portillo, el sistema de partidos empezó a cambiar.

- \* se incorporó la modalidad de "registro condicionado al resultado de las elecciones"<sup>19</sup>; si la votación era igual o superior al 1.5% del total nacional se otorgaría el registro definitivo, debían contar con 65 mil afiliados para su constitución y registro.
- \* Se creó y reconoció jurídicamente la figura de asociaciones políticas nacionales como instancias para la discusión de ideas y difusión de ideologías, pero sólo podían participar en elecciones en alianza con un partido político registrado
- \* Se les confirió carácter permanente a su acceso a los medios de comunicación (radio y televisión).

<sup>19</sup> Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales artículo 62, fracción III.

- \* Se reglamentó paulatinamente la constitución de frentes y coaliciones.
- \* Se delimitaron las causas para la pérdida de registro de asociaciones y partidos políticos
- \* Se introdujo un sistema mixto con dominante mayoría. Conforme a este sistema la Cámara estuvo compuesta por 300 diputados elegidos en otras tantas circunscripciones uninominales, distritos de mayoría, así como por hasta 100 diputados de representación proporcional, elegidos en circunscripciones plurinominales denominadas regiones, donde los partidos presentaban listas cerradas y bloqueadas.

Todas estas reformas pretendieron estimular la participación en los comicios. Cierto es que con esta ley aumentó el número de candidatos y partidos que participaron

<b>LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1977*</b>	
<b>I. AUTORIDAD RESPONSABLE DE LA ORGANIZACION ELECTORAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantuvo la Comisión Federal Electoral.</li> <li>• Se sumó un notario público.</li> </ul>
<b>II. REGIMEN JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reglamenta en detalle (7 capítulos) de conformidad con las nuevas disposiciones que lo elevan a rango constitucional.</li> <li>• Se incorpora la modalidad de registro condicionado al resultado de las elecciones. si la votación es igual o superior al 1.5% del total nacional se otorga el registro definitivo.</li> <li>• Se incrementa a 65 mil el número de afiliados requeridos para su constitución y registro.</li> <li>• Se crea y reconoce jurídicamente la figura de asociaciones políticas nacionales como instancias para la discusión de ideas y difusión de ideologías, pero que sólo pueden participar en elecciones en alianza con un partido político registrado.</li> <li>• Se le confiere carácter permanente a su acceso a la radio y la televisión, el cual se incrementa en periodos electorales.</li> <li>• Se reglamenta puntualmente la constitución de frente y coaliciones.</li> <li>• Se delimitan las causas para la pérdida de registro de asociaciones y partidos políticos.</li> </ul>
<b>III. REGISTRO DE ELECTORES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Federal de Electores a nivel central y con órganos de representación en las delegaciones estatales en los que participan los partidos políticos</li> </ul>

\* Promulgada el 28 de diciembre de 1977.

6 En 1987 nuevamente se reforma la ley electoral

a) Autoridad responsable de la organización electoral y conformación del órgano electoral.

- \* La Comisión Federal Electoral se integró con representantes del Congreso de la Unión, del gobierno -Secretario de Gobernación- y de los partidos políticos este último se dio en función de su fuerza electoral demostrada en las urnas -se modificó el mecanismo de representación de los partidos políticos por cada 3% o fracción excedente de la votación nacional hasta un máximo de 16 comisionados por partido-.

b) Régimen jurídico de los partidos políticos.

- \* Se mantuvo en 65 mil el número de afiliados para obtener el registro
- \* Algunas de las nuevas obligaciones de los partidos políticos eran la de dar a conocer su plataforma política en todas las circunscripciones electorales donde participara (artículos 45, fracción VII del CFE).
- \* El derecho de registrar un representante ante la Comisión de Radiodifusión, con el objeto de contribuir en la elaboración de los programas de su partido (artículo 52).
- \* Se les otorgó 15 minutos mensuales en la radio y la televisión para cada uno de partidos políticos nacionales.
- \* Se asignaría financiamiento público conforme a la cantidad de votos y escaños obtenidos.

c) Formas de representación y conformación del Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores).

- \* Se modificó de nueva cuenta el sistema de representación. Estas reformas permitieron a los partidos políticos de oposición poder contar con más

6 En 1987 nuevamente se reforma la ley electoral

a) Autoridad responsable de la organización electoral y conformación del órgano electoral.

\* La Comisión Federal Electoral se integró con representantes del Congreso de la Unión, del gobierno -Secretario de Gobernación- y de los partidos políticos este último se dio en función de su fuerza electoral demostrada en las urnas -se modificó el mecanismo de representación de los partidos políticos por cada 3% o fracción excedente de la votación nacional hasta un máximo de 16 comisionados por partido-

b) Régimen jurídico de los partidos políticos:

- \* Se mantuvo en 65 mil el número de afiliados para obtener el registro.
- \* Algunas de las nuevas obligaciones de los partidos políticos eran la de dar a conocer su plataforma política en todas las circunscripciones electorales donde participara (artículos 45, fracción VII del CFE).
- \* El derecho de registrar un representante ante la Comisión de Radiodifusión, con el objeto de contribuir en la elaboración de los programas de su partido (artículo 52).
- \* Se les otorgó 15 minutos mensuales en la radio y la televisión para cada uno de los partidos políticos nacionales.
- \* Se asignaría financiamiento público conforme a la cantidad de votos y escaños obtenidos.

c) Formas de representación y conformación del Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores).

\* Se modificó de nueva cuenta el sistema de representación. Estas reformas permitieron a los partidos políticos de oposición poder contar con más

diputados de representación proporcional (200), cuidándose que existiera un partido que tuviera la mayoría

<b>CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987*</b>	
I AUTORIDAD RESPONSABLE DE LA ORGANIZACION ELECTORAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se modifica el mecanismo de representación de los partidos políticos en la Comisión Federal Electoral y los órganos electorales</li> </ul>
II REGIMEN JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se suprime la modalidad de registro condicionado al resultado de las elecciones</li> <li>• Se incorpora su derecho a recibir financiamiento público.</li> <li>• Se fortalece su prerrogativa de acceso permanente a la radio y la televisión (15 minutos mensuales mínimos).</li> <li>• Se agrega la obligación de presentar una plataforma electoral mínima en cada elección en que participe.</li> <li>• Se reglamentan, además de los frentes y las coaliciones, las fusiones</li> </ul>
III REGISTRO DE ELECTORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crean Comités Técnicos y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores a nivel distrital.</li> <li>• Se prescribe la ejecución de una revisión anual del padrón con la participación de los partidos políticos</li> <li>• Se amplían los plazos para que los ciudadanos y partidos políticos soliciten conclusiones o inclusiones del padrón electoral.</li> </ul>
IV REGLAS DEL PROCESO ELECTORAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se faculta al presidente de cada Comité Electoral para designar al presidente y secretario de mesas de casilla. Los dos escrutadores serán designados por sorteo con base en las propuestas de los partidos políticos</li> <li>• Se limita el voto de los electores en tránsito (fuera de su sección, distrito, estado o circunscripción) a un máximo de 10% de los votantes registrados en cada casilla.</li> <li>• Se reduce a un máximo de 36 horas el plazo para la entrega de documentación electoral de las casillas a los Comités Distritales y para el inicio de cómputo de resultados por distrito.</li> <li>• Se ordena fijar un cartel con los resultados de las elecciones en el exterior de las casillas y Comités Distritales, una vez concluido el cómputo correspondiente.</li> </ul>

V. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se sistematiza con mayor rigor el sistema contencioso electoral, precisando el sentido y alcances de las resoluciones del recién constituido Tribunal de lo Contencioso Electoral, así como las reglas para la interposición o substanciación de los recursos instituidos.</li> </ul>
VI. CALIFICACIÓN ELECTORAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se adopta, con la creación y competencia del Tribunal electoral, un incipiente sistema mixto de calificación electoral que presenta a los Colegios Electorales como órganos de última instancia.</li> </ul>

\* Promulgada el 13 de febrero de 1990.

7. Las elecciones de 1988 cuestionaron el sistema electoral mexicano, tanto en su organización como en su calificación, lo que propició una reforma más. Por primera vez, esta iniciativa fue propuesta por el Partido Revolucionario Institucional, aprobándose en **1990**.

a) Autoridad responsable de la organización electoral y conformación del órgano electoral.

- \* Las modificaciones principales fueron la integración de los organismos electorales. Ahora la autoridad responsable de la organización y vigilancia de los procesos electorales es el Instituto Federal Electoral que sustituye a la Comisión Federal Electoral como autoridad responsable de ejercer la función estatal de organizar las elecciones.

b) Régimen jurídico de los partidos políticos:

- \* Se mantuvo en 65 mil el número de afiliados para el registro definitivo.
- \* Se suprimió la posibilidad de postular candidaturas comunes sin mediar coalición formalmente suscrita y aprobada.
- \* Se suprimió la figura de asociaciones políticas nacionales.

- Se amplió substancialmente el catálogo de prerrogativas al adoptar cuatro modalidades para el otorgamiento del financiamiento público y provee un incremento de sus tiempos de transmisión por radio y televisión en periodos electorales en función de su peso electoral.
- Se reintroduce la modalidad de registro condicionado al resultado de las elecciones.

LEGISLACION REGLAMENTARIA EN MATERIA ELECTORAL	
AÑO	LEY REGLAMENTARIA
1918	LEY PARA LAS ELECCIONES FEDERALES (LEF)
1946	LEY ELECTORAL FEDERAL (LEF)
1951	LEY ELECTORAL FEDERAL (LEF)
1973	LEY ELECTORAL FEDERAL (LEF)
1977	LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (LFOPPE)
1987	CODIGO FEDERAL ELECTORAL (CFE)
1990	CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE)

#### 1.4 MOVIMIENTOS SOCIALES.

Para las necesidades de la presente investigación, los movimientos sociales son entendidos como "manifestaciones de la sociedad civil, estos movimientos constituyen expresiones colectivas relativamente organizadas, con diferentes tipos de politización y de duración variable que surgen para: a) solucionar una demanda, necesidad o conflicto específico, b) enfrentar medidas aplicadas por el Estado o la clase antagonica, que son contrarias a los intereses de determinado grupo, y c) defender una particular situación que se considera justa contra quienes pretenden alterarla) Son formas de organización que con frecuencia roban las instituciones del gobierno"<sup>10</sup>.

De la década de los cincuenta a la de los ochenta se han suscitado una serie de demandas de la sociedad, algunas de ellas no encontraron lugar en el sistema político, se expresaron por tanto en forma de movimientos sociales que, por incontables, muchas veces terminaron por ser reprimidos. Los maestros y los ferrocarriles, entre 1956 y 1958, los médicos y los estudiantes, entre 1964 y 1968, y luego los movimientos guerrilleros urbanos y rurales de los setenta son algunos de los ejemplos.

El aumento de organizaciones independientes y alternativas al PRI a partir de los setenta, tanto en el ámbito urbano como rural empiezan a desconocer el liderazgo priista y se mantiene como interlocutores del régimen sin pasar por su incorporación al partido del gobierno, ejemplo de esto son los sindicatos universitarios y la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), por sólo mencionar algunos. Ello no significa, que el PRI empieza a perder capacidad de articular en torno suyo la iniciativa social de diversos grupos. Esto no quiere decir que el partido haya dejado de representar a sectores

<sup>10</sup> Véase a Ramírez Saiz, Juan Manuel en 17 Ángulos de un Sistema. Coord. por German Pérez y Samuel León, edit. plaza y Valdés, México, 1987 p. 424

importantes de nuestra sociedad. Finalmente sigue manteniendo en su interior a importantes contingentes obreros y campesinos. El PRI ha dejado de ser el único canalizador de intereses. Este hecho no ha dejado de expresarse en el ámbito electoral a lo largo de la década de los ochenta. El PRI ha visto descender considerablemente su votación<sup>21</sup>.

La complejidad creciente de la administración pública ha desnaturalizado las relaciones entre el ciudadano y el Estado, y éste se ha visto rebasado por la demanda ciudadana en el campo del ejercicio de sus derechos, lo cual incide negativamente en la posibilidad de disfrutar plenamente los derechos democráticos que se ven así reducidos a lo meramente formal.

A partir de los sismos de 1985, en la sociedad se marcó más el desarrollo de una dinámica social, que le permitió organizarse sin la participación de partidos políticos, con el objeto de canalizar sus demandas, para posteriormente expresarlas y exigir su solución. Dinamismo que no todos los partidos existentes han podido recoger en forma adecuada y con plena conciencia de lo que esto significa. Santiago Creel nos dice al respecto "es difícil vincular los sismos con otros hechos políticos, lo cierto es que la misma participación, los mismos actores y los mismos reclamos han estado presentes en diversas Organizaciones No Gubernamentales, grupos de defensa de los derechos humanos (derechos políticos) y de observadores electorales. Un ejemplo de ello es el documento de "20 compromisos para la democracia". A esto añadiría Carlos Martínez Assad, este aceleramiento ha llevado a una creciente participación, a una concepción más desarrollada de la política, a cambiar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Paralelamente a esto hubo una explosión de movimientos ciudadanos en el país como la muestra el navismo en San Luis Potosí, la Coordinadora de

<sup>21</sup> Véase a Leonardo Valdés y Esperanza Palma en *Revista Sociológica* No. 11, sep-dic de 1980, UAM-Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales Y Humanidades, p. 17 y 77 respectivamente.

Organizaciones Campesinas y Estudiantiles del Istmo (COCEI) en Oaxaca y el nacimiento de un sinnúmero de Organizaciones No Gubernamentales

Por último Juan Molinar nos dice: "estas organizaciones sobrevivieron, una vez que cumplieron sus objetivos iniciales, ya que la reconstrucción de las viviendas dañadas por los sismos, fueron más allá, expandieron estos objetivos hasta abarcar otras demandas ciudadanas y políticas"<sup>22</sup>. Estas organizaciones surgidas por los sismos fueron aquellas que, 1988, apoyaron la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, por el Frente Democrático Nacional y a Rosario Ibarra, del Partido Revolucionario de los Trabajadores ante la búsqueda de nuevas alternativas, lo cual se expresó en las urnas<sup>23</sup>.

Después de las elecciones de 1988, el Frente Democrático Nacional y el Partido Acción Nacional presionaron al sistema en busca del respeto al sufragio, a pesar de sus diferencias ideológicas. El ex candidato a la presidencia del Partido Acción Nacional Manuel J. Clouthier lanzó iniciativas para presionar desde la calle, a través cierre de carreteras, toma de alcaldías, de la movilización ciudadana, esta última conjuntamente con el Partido de la Revolución Democrática, con el objeto de que se respetara el sufragio (derecho político de la ciudadanía).

#### 1.4.1 DEFENSA DE LOS DERECHOS POLÍTICOS CIUDADANOS.

La conceptualización de derechos políticos<sup>24</sup> corresponde a las "condiciones jurídico-políticas esenciales que posibilitan la realización material de todos los

<sup>22</sup> Véase a Daniel Moreno en *Reforma* en la sección Ciudad y Matrónas, 22 de septiembre de 1988, p. 3B.

<sup>23</sup> Véase a Marco Rasón, *Oj. cil.*, p. 3B.

<sup>24</sup> Al respecto Francisco Boggio nos dice que: "Es propio de los modernos Estados de Derecho el establecimiento de un (...) sistema de garantías individuales y derechos políticos, así como un sistema de instituciones que garanticen su ejercicio, (...) los derechos individuales de libertad y propiedad y los derechos políticos individuales (sufragio, asociación, prensa, etc.) así como la existencia de un mercado político libre-competitivo, un sistema electoral que, básicamente, garantice la inexistencia de fraudes, y un mercado sociocomunicacional autónomo e independiente del aparato gubernamental", en "Transición a la democracia y procesos electorales" en *Transición* Revista mensual de Política y Cultura, No. 1, enero de 1996, p.10.

derechos públicos subjetivos, que son aquellas formas de participación de los individuos, bien subjetiva o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal<sup>25</sup>.

En este sentido, el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala lo siguiente:

- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Concretamente en nuestro país, en 1990, fue formalmente creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, encargada de la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentran en territorio nacional; este último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores<sup>26</sup>.

La Constitución Política especifica los rubros de incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre cuestiones jurisdiccionales; en materia laboral y en materia electoral, a pesar de que ésta última reconoce que estos

<sup>25</sup> González Hernández, Juan Carlos "Derechos y deberes políticos", en Diagnóstico electoral, IDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1999, p.235.

<sup>26</sup> Artículo 2º del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el Diario Oficial de la Federación, 6/37/90.

rubros forman parte de las garantías fundamentales del ser humano que se encuentran reconocidas en ordenamientos nacionales e internacionales.

Respecto a la última restricción la Comisión, lo mismo que cualquier ombudsman en el mundo, debe abstenerse de participar en contiendas políticas que puedan restarle fuerza y credibilidad, dado su carácter esencialmente apolítico y apartidista.

El ámbito de competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se encuentra establecido en el artículo 3 del Reglamento Interno de la misma y que a la letra dice: A) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo que sean cometidos por una autoridad o servidor público. B) Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público. y C) en los casos a los que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia a alguna autoridad o servidor público.

Parecería que en nuestro país las condiciones están dadas para que violen los derechos políticos de la población. Emilio Krieger nos dice que "mientras las comisiones oficiales de derechos humanos sean dependientes del Ejecutivo, sin verdadera autonomía, mientras carezcan de facultades decisorias y se limiten a formular recomendaciones, cuya obligatoriedad se origina en el apoyo que el Ejecutivo les brinde, mientras se reduzca injustificadamente la esfera de competencia de esas comisiones y mientras no se vincule y coordinen con los grupos y entidades de la sociedad civil que se ocupan de esos problemas, muy lejos estaremos de un auténtico y eficaz sistema, con base constitucional de protección y defensa de los derechos humanos y continuaremos en el vicio de un mecanismo que, más que combatir la violación de los derechos humanos

realmente cometidos, asume la forma de un disfraz o una careta que se implanta el titular del único poder estatal que opera en México, para aparecer como un denotado defensor del derecho, en general, de los derechos humanos<sup>27</sup>.

Ante esto, es más creciente, el empuje de la ciudadanía en movilizarse por la defensa de sus derechos políticos; la falta de respeto a estos derechos ha impedido una participación más real y activa de la población en la solución de los problemas nacionales. Ante esto, han surgido numerosos Organismos No Gubernamentales (ONG's) abocados específicamente a la defensa de esos derechos a cuyo esfuerzo se han sumado otros tantos, bajo la misma premisa de que los derechos políticos son también derechos humanos, ya que en nuestro país se practica el fraude, tanto a nivel federal, estatal y local.

La Constitución Política, en su capítulo primero nos menciona las 29 garantías individuales, a las cuales tenemos derecho y que sociedad y autoridad deben respetar. Algunas de estas garantías hacen mención de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos, de los cuales podemos citar:

Artículo 1 (garantiza la igualdad, ante la ley, de todas las personas sin distinción de sexo o condición social, de tal forma que no existen preferencias por ningún concepto), artículo 3 (la educación consiste en la preparación y desarrollo de los individuos para que puedan enfrentarse correctamente al problema de satisfacer sus necesidades como personas y como miembros de una sociedad ...); artículo 5 (el contrato de trabajo sólo obliga a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles); artículo 6 (garantizar la libertad de expresión y la de información); artículo 7 (libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier

<sup>27</sup> Krieger, Emilio. "Constitución y derechos humanos". Ponencia que presentó en el Foro convocado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, para los días 21, y 23 de mayo de 1994, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM p. 16

materia); artículo 9 (no se podrá coartar el derecho de asociarse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos de país...), por mencionar algunos.

Por último, diremos que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en sus artículos 4, 5 y 6 (Votar en las elecciones, constituye un derecho y una obligación ciudadana que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular, se considera un derecho constituir partidos políticos nacionales y pertenecer a ellos libremente; participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral federal, así como lo que se lleva a cabo el día de la jornada; una obligación del ciudadano es integrar las mesas directivas de casilla) se establecen los derechos políticos de la ciudadanía.

#### 1.4.1.1 DEFENSA DEL VOTO.

¿Por qué surge la defensa del voto?

La defensa del voto, enmarcada en un sistema político autoritario, surge, entre otras circunstancias, por la creciente desconfianza de la sociedad<sup>28</sup> hacia el marco jurídico electoral en turno, y sobre todo, hacia las prácticas ilícitas que ha venido implementado la maquinaria electoral del PRI para perpetuarse en el poder.

Es por ello que la ciudadanía, ha incrementado su interés por participar en la vigilancia y transparencia de los comicios, haciendo valer sus derechos políticos

<sup>28</sup> José Woldenberg matiza: "Nosotros tenemos una tradición de elecciones no competitivas y no limpias que ha forjado una enorme incredulidad en relación con el proceso electoral (...), más allá de ganadores y perdedores, lo que realmente está en juego es lograr avanzar en la confianza y en la credibilidad en la propia vía electoral. En proceso 931 del 5 de septiembre de 1994, p. 28.

para salvaguardar el buen desarrollo de un proceso electoral, a través de la observación electoral

En este sentido Mariclaire Acosta nos dice que, las numerosas organizaciones<sup>29</sup> civiles que defienden -desde sus respectivos lugares- la amplia gama de derechos humanos, comienzan a entenderlo. Por eso se han dado a la tarea de vigilar el proceso electoral y asegurar su transparencia y autenticidad. Pero es sólo el primer paso, después habrá que erradicar la impunidad, remodelar las leyes, los procedimientos y las instituciones. No será sencillo, se trata de implantar la gobernabilidad y el respeto a la ley en una democracia real<sup>30</sup>.

La observación electoral -no oficial- encuentra su antecedente a partir del proceso electoral federal de 1988 y de los comicios de Michoacán y Baja California de 1989 y en 1990 en el Estado de México.<sup>31</sup>

Con el tiempo se generalizó esta práctica de observar las elecciones con el objetivo de que se respete la libertad e imparcialidad de éstas. Diversos Organismos No Gubernamentales (ONG's) han programado actividades que promueven y defienden los principios (imparcialidad y objetividad) del procedimiento electoral. Las ONG's pretenden avanzar en la cobertura de todos los aspectos de unas elecciones; su tarea primordial es contribuir a la democratización de los procedimientos electorales y a la defensa de los derechos políticos en México.

<sup>29</sup> A raíz de la debatida elección de 1988 y con la simpatía de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, grupos de intelectuales, ciudadanos, militantes y ex militantes políticos han integrado grupos de observadores nacionales, derivados de organismos no gubernamentales, asociaciones cívico-políticas, centros de estudio o, incluso, de afines agrupaciones que se disuelven al término del ejercicio de la observación. Véase a René Delgado "Observando a los observadores" en *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución* de Jorge Alcocer y Rodrigo Morales (coord), Edit. Miguel Ángel Porrúa.

<sup>30</sup> Acosta, Mariclaire. "El Sexenio Salafista y los Derechos Humanos" en *Reforma* (suplemento) No. 32, 17 de julio de 1994, México, D.F. p. 16.

<sup>31</sup> Delgado, René. "Observando a los observadores" en *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, de Jorge Alcocer y Rodrigo Morales (coord), Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1994. p. 129.

La falta de credibilidad de la ciudadanía en los procesos electorales<sup>32</sup>, propició la participación de una variedad de ONG's en la vigilancia de éstos. Esto no es fácil, en un régimen autoritario como el nuestro pues supone una actitud crítica frente a las autoridades que violan los derechos políticos.

En 1994, por primera vez se puso en práctica la figura de los Observadores Electorales Nacionales, establecido en el artículo 5<sup>33</sup> del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, participando una gran variedad de organismos como fueron: Alianza Cívica, el Colegio Nacional de Licenciados en Administración (CONLA), Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), Organismo Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOFEM), Centro Cívico de Solidaridad (CECISOL), Asociación Nacional Cívica Femenina (ANCIFEM), Fundación para la Democracia y otros más.

<sup>32</sup> Esta se puede deber a tres cuestiones principalmente a que: las reglas del juego son insuficientes, no se cumplen o bien sean incorrectas.

<sup>33</sup> El artículo 5 en su párrafo 3, incisos a), b), c) y d) establece las bases para participar como observador electoral, y esto dice a la letra: Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y de desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada proceso electoral, de acuerdo con las bases siguientes: a) Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral; b) Los ciudadanos que pretenden actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de su Credencial para Votar con fotografía, y la manifestación expresa de que se conducirá conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, honestidad y lealtad y sin vínculos a partido u organización política alguna; c) La acreditación podrá solicitarse en forma personal, o a través de la agrupación a la que pertenezca, ante la Junta Local o Distrital correspondiente a su domicilio dentro del plazo que para tal efecto establezca el Consejo General del Instituto Federal Electoral; las Juntas darán cuenta de las solicitudes a los Consejos correspondientes para su aprobación, misma que deberá recibirse en la siguiente sesión que celebren dichos Consejos; d) Sólo se otorgará la acreditación a quien cumpla, además de los que señala la autoridad electoral, los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; II. No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección; III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección; IV. Asistir a los cursos de preparación o información que impartan el Instituto Federal Electoral o las organizaciones de observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las Autoridades competentes del Instituto y con la supervisión de las mismas. Estos son algunos de los puntos que se mencionan en el artículo antes citado, para mayor información, véase el Cofipe.

## 1.5 EL PROBLEMA DE LA DEMOCRACIA

En México, podemos encontrar en nuestra Constitución Política una variedad de elementos<sup>34</sup> que nos permiten hablar de un régimen democrático<sup>35</sup>. Y sin embargo sólo lo es en un sentido formal, ya que en la práctica éstos no se aplican, un ejemplo claro, es la inexistencia de equilibrio y autonomía de los tres poderes de la federación. El Presidencialismo autoritario, estudiado por algunos analistas (Juan Molinar, Lorenzo Meyer y Jorge Carpizo) así lo demuestra.

Empero la democracia puede concebirse a partir de varios puntos de vista, ya que, son numerosos los niveles teóricos y las ópticas ideológicas con que es abordada y no menos múltiples las condiciones que se señalan para concretizarla.

Así las formas que ha adquirido la democracia como ya se mencionó anteriormente son múltiples y dependen de la época, intereses o de los pensadores. No obstante, para los fines de esta investigación se hará referencia a una concepción limitada, la de Enrique Krauze como "un conjunto de normas, instituciones y procedimientos técnicos que permiten y legitiman la elección de autoridades"<sup>36</sup>.

Hablar de una concepción tan estrecha de democracia, si bien tiene la ventaja de simplificar un asunto en sí mismo complejo, tiene también la desventaja de abordar sólo tangencialmente problemas relevantes.

<sup>34</sup> Estos elementos sólo los encontramos en la Constitución Política de manera formal, ya que en la práctica se aplican de manera diferente, algunos de éstos son: Art. 34 ( ) son prerrogativas del ciudadano: votar en las elecciones populares ( ) poder ser votado para todos los cargos de elección popular ( ) asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país ( ); Art. 6 ( ) el derecho a la información ( ); Art. 7 ( ) libertad de escribir y publicar sobre cualquier tema ( ); Art. 9 ( ) derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito ( ), etc.

<sup>35</sup> Estos elementos sólo los encontramos de manera formal, ya que en la práctica se dan de otra manera, algunos de éstos son: Art. 6 ( ) el derecho a la información ( ), Art. 7 ( ) libertad de escribir y publicar sobre cualquier tema ( ), Art. 9 ( ) derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito ( ), etc.

<sup>36</sup> Pérez del Castillo, German Elecciones a debate 1994. Testimonio y juicio de los observadores, los resultados finales. Edif. Diana, México, 1994, p. 9.

Conviene considerar así a la democracia por que nos permitirá ubicar al consejero ciudadano en el marco de las reformas electorales. Sin olvidar que el ámbito electoral sólo es una parte del estudio de la democracia.

Los procedimientos técnicos (como parte la concepción de democracia) -reglas del juego- son aquellos que permiten la participación (directa o indirecta) de los ciudadanos en el proceso decisional político.

Tales procedimientos son entendidos de la siguiente manera: *competencia*: juego libre y equilibrado de recursos y posibilidades entre los diferentes grupos en disputa por el poder; *mayoría*: participación de la mayoría de los ciudadanos para la aprobación de decisiones, considerando la existencia de la *minorías* cuya función principal es criticar a las mayorías y prepararse a combatirla, posibilitando la *alternancia* para todos de dirigir al país; *consenso*: negociación entre los diferentes grupos y ciudadanos; *control*: existencia de un sistema de contrapeso que permita la constante confrontación entre mayoría y minoría, poder controlado o, al menos controlable; *legalidad*: respeto a la ley y aceptación de las decisiones; *responsabilidad*: tanto de autoridades, gobernantes, representantes como de los ciudadanos para responder<sup>37</sup>.

"Estas reglas funcionarán si los hombres son responsables, si comprenden que la importancia de estas reglas consiste en estar todas juntas, en construir un régimen democrático que permita reproducir la democracia y sus diferentes reglas, sin ponerlas en peligro. Y por lo tanto la permanencia de la libertad y la igualdad de los hombres"<sup>38</sup>. Estas reglas funcionarán fundamentalmente para garantizar la elección de los gobernantes.

<sup>37</sup> Cerroni, Umberto *Reglas y valores de la democracia*, México, Edit. Alianza, 1989, p. 191, y Norberto Bobbio en *Teorías de la democracia* de José M. González (coord.), Edit. Antróponos, España, 1989, p. 29; así como *El futuro de la democracia* de Norberto Bobbio, del Fondo de Cultura, 1994, p. 14-15.

<sup>38</sup> Cerroni, *Op. cit.*, p. 191.

En México se han venido dando estos procedimientos gradualmente. "Hasta antes de 1977, el sistema electoral y de partidos se caracterizó por ser un sistema no competitivo, es decir por no someter realmente a la competencia en las urnas el acceso a las posiciones gubernamentales decisivas. Esta característica central del sistema electoral y de partidos resultaba coherente con el autoritarismo tradicional del régimen político en su conjunto"<sup>39</sup>.

De 1977 a 1988, Pablo Javier Becerra nos dice que se produjo un proceso de liberalización<sup>40</sup>, es decir de apertura gradual y controlada del régimen político (sistema electoral y de sistema de partidos) que permitió reforzar algunos procedimientos legales (tratados en el capítulo II). Convirtiéndose, así, las elecciones en el medio privilegiado de legitimar a los gobernantes. La clase política y la sociedad manifestaron un interés sin precedentes en la legislación, instituciones y procedimientos para efectuar las elecciones<sup>41</sup>.

De 1988 a 1994, se propiciaron algunas reformas más a la Constitución y a la ley electoral (Cofipe) con la finalidad de poder alcanzar un sistema electoral y de partidos más congruente con la realidad política; que permitiera que las elecciones en México fueran más competitivas y equitativas. No obstante, la última reforma (1994) del sexenio salinista evidenció que sólo se trataba, de nueva cuenta, de una apertura gradual y de la continuidad del control sobre los órganos electorales, que no han permitido un verdadero avance democrático.

A través de las reformas emprendidas a la Constitución y a la ley electoral durante el sexenio salinista se pretendió crear y generar mecanismos, instituciones y leyes

<sup>39</sup> Véase a Becerra Chávez, Pablo Javier "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas" en Polo 1994 Estudios teóricos, urbano-urales y político electorales, UAM-I, p. 139.

<sup>40</sup> De acuerdo con César Cansino la liberalización política es un "proceso de apertura política controlada en dirección democrática impulsada por el régimen autoritario en presencia de factores desestabilizadores que ponen en riesgo su continuidad. En este sentido, es más una estrategia adaptativa que una estrategia negociada para dar lugar a una transición democrática". César Cansino *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. Edt Miguel Ángel Porrúa, 1995 p.90.

<sup>41</sup> Véase a Becerra Chávez y Pérez del Castillo en *Op. cit.*, p. 141 y 10 respectivamente.

que permitieran legitimizar los procesos electorales venideros, ejemplo de ello son: la creación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, la credencial para votar con fotografía, un nuevo Padrón Electoral; eliminación de la autocalificación, desaparición de la cláusula de gobernabilidad; la participación de observadores nacionales y visitantes extranjeros y; la incorporación de ciudadanos mexicanos cuya característica principal es que no deben tener preferencias políticas, a los órganos electorales, pretendiendo darles más credibilidad e imparcialidad durante la preparación, desarrollo, jornada electoral y calificación del proceso. A esta figura se le denominó consejero magistrado para el Consejo General y consejero ciudadano para los Consejos Local y Distritales, los cuales participaron por primera vez en el proceso local de 1991 en el Distrito Federal.

Los avances y logros en materia político electoral, durante el sexenio de Salinas, cierto es que formaron parte de la llamada liberalización política<sup>42</sup>, pero en un sentido estricto no se puede hacer referencia a una transición<sup>43</sup>, ya que sólo se trató, como antes se mencionó, de un "proceso a través del cual el gobierno ha venido concediendo gradualmente algunos derechos políticos y civiles en dirección democrática, pero en una línea de organización controlada de la sociedad civil, mediante el cual se buscan conservar o incrementar las bases de legitimidad<sup>44</sup> del régimen"<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Como vemos, se trata de un proceso de liberalización política de larga duración -1977 a la fecha- en el cual pueden observarse avances y retrocesos en términos de garantías políticas y civiles concedidas" Cansinos, *Op. cit.*, p. 29.

<sup>43</sup> La transición política entendemos con G. O' Donnell y P. Schmitter: "El intervalo entre un régimen político y otro, entendiendo por régimen el conjunto de patrones, explícitos o no que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de este acceso y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso". Confrontarse en Cansinos, *op. cit.*, p. 17. Cansinos nos dice que la transición de un régimen autoritario a uno democrático supone el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder por otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la Constitución y están respaldadas por la participación ciudadana. De esta manera, los momentos de la transición están definidos por el cuestionamiento de los arreglos institucionales y las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso sobre ellos y la lucha por la definición y establecimiento de unos nuevos. Es decir, la transición es aquel proceso a través del cual actores, instituciones, posiciones de poder y reglas del juego dejan de corresponder a la lógica del régimen anterior sin diferenciarse del todo en una lógica distinta. *Ibidem*.

<sup>44</sup> Por legitimidad entendemos el conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerarlo como merecedor de apoyo. La legitimidad supone un consenso activo y no pasivo (que puede implicar coerción). Además de consenso, otros elementos que contribuyen al nacimiento de actitudes positivas de apoyo al régimen son: la existencia de tradiciones

Ya que mientras la "liberalización es un recurso adaptativo (es decir, tiene que ver con la flexibilidad del régimen), la democratización es un recurso negociado (es decir, tiene que ver con un cambio efectivo del régimen)"<sup>45</sup>. En tanto que el primero debe ser analizado en el ámbito de la continuidad, el segundo en el cambio.

Para reforzar la noción de que no se puede ubicar al sexenio salinista, y en específico los cambios emprendidos en el ámbito electoral, basta recordar que el órgano superior de los procesos electorales aún es controlado por el gobierno. En la última reforma (1994) se pretendió concretizar la "ciudadanización" de los órganos electorales; no obstante esto sólo se dio de manera parcial. La presencia del Secretario de Gobernación en el Consejo General así lo confirma. En este sentido, claro ejemplo de ciudadanización se verifica en casi la totalidad de los órganos electorales estatales: integrados por ciudadanos comunes, hombres y mujeres independientes y apartidistas.

Esta ciudadanización se dio con el objeto de dar mayor credibilidad y legitimidad al proceso federal electoral de 1994, ante los acontecimientos que se estaban suscitando en Chiapas (alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional)<sup>47</sup>. El otorgar voz y voto sólo a los consejeros ciudadanos, para el caso del Consejo General y sólo al Presidente y a los consejeros ciudadanos para el caso de los Consejos Local Y Distritales permitiría hacer menos cuestionamientos al proceso ante la presencia y el cuasi control de la sociedad sobre éstos. Recordemos que los "orígenes de estos funcionarios estuvieron en la falta de credibilidad de los mexicanos respecto de las autoridades electorales integradas por el gobierno y los partidos políticos"<sup>48</sup>.

---

consolidadas que producen adhesión a ciertas instituciones, la dilusión de un sistema de valores y creencias que justifican el modo en que se organiza y se utiliza el poder (ideologías legítimas). Cesar Cansino. *Op. cit.*, p. 16.

<sup>45</sup> Cansino. *Op. cit.*, p. 29.

<sup>46</sup> Cansino. *Op. cit.*, p. 46.

<sup>47</sup> Véase José A. Ortiz Pinchetti en la *Jornada*, 16 de julio de 1995, p. 7.

<sup>48</sup> Ortiz Pinchetti, José A. *Ordeño político*, en la *Jornada*, 26 de noviembre de 1995, p. 7.

Por último, cabe mencionar, que los procesos electorales en México están viciados, lo caracterizan situaciones no competitivas (no hay igualdad, ni equilibrio de condiciones para competir), lo cual trae consigo un control del Estado sobre la contienda electoral, así como la alteración del sufragio, entre otros. De tal forma que no sólo no mejoran las condiciones de las contiendas por el poder, sino que en cierto sentido se volvieron menos equitativas y libres conforme crece el peligro de que la oposición triunfe.

## **CAPITULO II**

### **REFORMA POLITICO-ELECTORAL DE 1990-1994.**

Nuestro país ha vivido permanentemente en la reforma electoral, en busca del perfeccionamiento y fortalecimiento del sistema electoral -no siempre logrado-. Ejemplo claro de ello son las reformas emprendidas a partir de 1990 que buscaron, entre otros objetivos -hasta hoy no cumplidos- arribar a una reforma de largo alcance.

Resulta claro que la reforma política, como marco general, requiere que la legislación electoral le dé sustento, promoviendo nuevas formas de participación de los agentes electorales. De 1990 a 1994, México ha experimentado una serie de reformas económicas, constitucionales y electorales. Esta última ha pretendido establecer cambios sustanciales en los procesos electorales.

#### **2.1 CONTEXTO POLITICO ELECTORAL DE 1988.**

La elección federal de 1988, presentó un escenario diferente a los procesos anteriores. La división interna por la que atravesaba el Partido Revolucionario Institucional culminó con la separación de la Corriente Democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo, para sostener una candidatura independiente, esto atrajo a algunos sectores descontentos y marginados del propio partido, así como a la "sociedad mexicana que había soportado los allibajos de una economía que desde 1976 no lograba recuperar estabilidad. Los electores de 1988 habían experimentado las altas tasas de inflación del periodo 1985-1988. De hecho, el alza de los precios era ya una constante cuyos efectos habían minado seriamente su poder de compra y las

bases de legitimidad y credibilidad del sistema político<sup>49</sup>, sin olvidar la corrupción, el despilfarro y la negligencia que mostraron algunas autoridades. Todo ésto facilitó el camino a la oposición. Ya que la ciudadanía veía en los comicios la esperanza de un cambio que terminara con la situación que les afectaba.

Después de la separación de la Corriente Democrática del Partido Revolucionario Institucional, se crea el Frente Democrático Nacional postulando como candidato a la Presidencia a Cuauhtémoc Cárdenas, en tanto que el Partido Acción Nacional presentó como abanderado a Manuel J. Clouthier. Así el PRI presenció una fuerte presión electoral por parte de ambos partidos.

"El 6 de julio de 1988, México vivió una de las jornadas electorales más polémicas de su historia (...) una fuerte confrontación entre partidos y candidatos que buscaban hacer valer su verdad. La polémica trascendió el momento, dejó su huella en la historia de las elecciones y creó un mito en el manejo de los procesos electorales del país<sup>50</sup>. Es importante mencionar que "tres de los candidatos de oposición: Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel J. Clouthier y Rosario Ibarra de Piedra, seguidos de una multitud instaló un 'plantón' a las puertas de la Secretaría de Gobernación donde sesionaba la Comisión Federal Electoral (CFE). El objetivo (...) era entregar al presidente de CFE un documento, 'Llamado a la legalidad', en el que demandaban el respeto a la voluntad popular expresada en el voto y la legalidad en el proceso electoral<sup>51</sup>. Este fue recibido negativamente por el presidente de la Comisión alegando que era "falto de ética y de veracidad", ya que prejuzgaban el proceso electoral tanto como las intenciones del partido oficial<sup>52</sup>.

Después de un alegato y con la calificación de los comicios presidenciales se declaró triunfador a Carlos Salinas de Gortari, tanto el Partido Acción Nacional

<sup>49</sup> Sánchez Cullérrez, Arturo. *Lecciones a debate 1988. Las actas electorales y judiciales*. Edit. Diana, México, p. 13.

<sup>50</sup> Sánchez Cullérrez, Op. cit., p. 11.

<sup>51</sup> Gómez Tagle, Silvia. "La calificación de la elección" en *Quinto informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, Coord. Pablo González Casanova, Edit. siglo XXI, México, 1989, p. 87.

<sup>52</sup> Gómez, Op. cit., p. 87.

como el Frente Democrático Nacional pidieron la anulación de las elecciones, esto no fue posible. Poco tiempo después Cuauhtémoc Cárdenas se declaró triunfador no avalado por el Partido Acción Nacional, dando inicio así al distanciamiento de estos dos partidos

En 1988, las elecciones federales cuestionaron seriamente al Código Federal Electoral de 1987, ante este panorama fue necesario emprender una reforma político-electoral, realizándose una convocatoria a través de la Comisión Federal Electoral y de la Cámara de Diputados a efecto de realizar una serie de consultas públicas que permitieran diseñar una normalidad electoral más acorde con las demandas de la sociedad y sus organizaciones políticas. En 1989, los partidos políticos empiezan a presentar su iniciativa de reforma a la ley electoral ante la Cámara de Diputados dando inicio a los trabajos de reforma.

A partir de estas elecciones el panorama cambiaría para el Partido Revolucionario Institucional, ya que por primera vez en la historia éste perdió la mayoría calificada, las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, y la oposición empieza a tener fuerza en el Congreso. Por lo que el PRI necesitaba contar con el aval del PAN y/o del PRD, si no quedaría aislado y la reforma político-electoral frustrada, lo que generaría un alto costo político para el régimen.<sup>53</sup>

Ante este panorama, la alianza viable era la del PRI-PAN, ya que el PRD mantenía una posición intransigente ante el gobierno de la República, que imposibilitaba cualquier forma de concertación. Enseguida se delinearon dos posturas tácticas opuestas: la de la confrontación (asumida por el PRD) y la de la concertación (asumida por la Presidencia y por el PAN). Es a partir de esta concertación como se hizo posible la reforma electoral de 1990. Con el apoyo panista, reforma que mantendría el control estatal de las elecciones.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Crespo, *Op. cit.*, p. 93.

<sup>54</sup> Sánchez Susarrey, Jaime "¿Reforma o Contrarreforma?" en revista *Yucatán*, Vol. 13 No. 167, diciembre de 1989, p. 48.

Dicha alianza se debe a que "desde la iniciación de las discusiones sobre la reforma electoral se hizo evidente que el Partido Acción Nacional jugaba el papel de fiel balanza (...) Las razones que explican esta situación son dos: por una parte, el hecho de que el Partido de la Revolución Democrática ha mantenido una posición intransigente ante el gobierno de la República, que imposibilitaba cualquier forma de concertación. Las alianzas viables eran, por lo mismo, entre el PAN y PRI o entre el PRD y el PAN, el eventual acercamiento del PRI con el PRD dependía en realidad, de que Acción Nacional lograra éxito en su mediación entre los partidos políticos, tarea en la que fracasó. Por otra parte, el PAN gozaba de un capital particular: credibilidad y prestigio democrático que ha ganado en sus 50 años de lucha electoral"<sup>55</sup>.

Esta alianza, daría frutos en 1989, cuando el PAN ganó la gubernatura de Baja California con lo cual se da inicio a una nueva etapa de relaciones entre PRI-PAN, que de alguna manera permitirá el reconocimiento gubernamental de los triunfos panistas en otros estados de la República.

## **2.2 LA NUEVA LEY ELECTORAL: CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

En el curso del decenio de 1980, a medida que los comicios cobraron importancia política por la ofensiva opositora y por la caída constante del apoyo electoral del PRI, creció el interés por los órganos encargados de preparar y supervisar los comicios.

Los resultados de las elecciones de 1988, mostraron ser inéditos en diversos aspectos. "El más relevante estuvo constituido por el alto nivel e intensidad de la

<sup>55</sup> Véase a Sanchez Gusamny, *Op. cit.*, p.47.

competencia entre los partidos políticos, la mayor en la historia reciente del país<sup>56</sup>.

Fue entonces cuando se habló de una nueva realidad política como muestra del avance democrático de México. Carlos Salinas de Gortari, candidato triunfador señaló al respecto: "Termina la época del partido prácticamente único y entramos ahora en una nueva etapa política en la vida del país, con partido mayoritario y muy intensa competencia de la oposición"<sup>57</sup>.

El 10 de septiembre de 1988, Salinas de Gortari hace un llamado a los actores políticos para revisar el marco legal de las elecciones. Tres meses después de este llamado, en el discurso que "pronunció al tomar posesión de su cargo, propuso a los mexicanos un Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática del país, orientada a tres objetivos fundamentales: perfeccionar los procedimientos electorales; actualizar el régimen de partidos, y modernizar las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno. Asimismo, manifestó que 'La garantía más urgente en el ámbito político es la transparencia de los procesos electorales'<sup>58</sup>.

El 9 de enero de 1989 el Presidente Salinas de Gortari solicitó a la Comisión Electoral Federal organizar audiencias públicas con el fin de analizar el marco jurídico que reguló las elecciones de 1988. En respuesta la CFE expidió un Acuerdo denominado "Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales".

Ante este panorama, la Cámara de Diputados decidió celebrar audiencias públicas de manera paralela, encomendando la tarea a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. A su vez, ésta última integró una

<sup>56</sup> Jiménez Núñez, Arturo *La reforma electoral de 1989-1990*, Let. FCE, México, 1993, p. 24.

<sup>57</sup> Jiménez *Op. cit.*, p. 24.

<sup>58</sup> Jiménez *Op. cit.*, p. 27.

Subcomisión que estuvo encargada de recabar información sobre los temas político-electorales, con el fin de dictaminar las iniciativas de reformas constitucionales en la materia que fueran presentadas por los distintos partidos políticos

De los resultados de estas audiencias afloraron una amplia gama de opiniones y propuestas que desde diferentes perspectivas doctrinarias y posiciones partidistas reflejaron la pluralidad ideológica y política de la sociedad mexicana<sup>59</sup>

Los partidos políticos nacionales, protagonistas principales de los procesos electorales, fueron los que construyeron los acuerdos para la modificación de la legislación electoral (Código Federal Electoral), tratando de alcanzar el máximo de consenso partidista. Por consiguiente los partidos políticos hicieron sus propuestas y aportaciones en torno a organismos electorales, contencioso, calificación y Tribunal Electoral, régimen de partidos y derechos políticos, e instituciones representativas del Distrito Federal, entre otros

Algunas de estas aportaciones hechas por los partidos políticos (PRI, PAN y PRD), se mencionan a continuación.

### **2.2.1 PARTICIPACION Y PRINCIPALES APORTACIONES DEL PRI, PAN Y PRD**

En abril de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 76 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas reformas constituyeron la base para un nuevo sistema electoral.

<sup>59</sup> Algunas de estas propuestas principalmente de los partidos políticos las podemos encontrar en el desarrollo de el texto de Arturo Nuñez. La reforma electoral de 1989-1990

A partir de esta reforma constitucional empezaron los trabajos para la reforma electoral. El primero en presentar su iniciativa es el Partido Acción Nacional a la Comisión Permanente (31 de mayo de 1989). El Partido Revolucionario Institucional presentó ante el pleno de la Cámara, una iniciativa de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en mayo de 1990. En este mismo año el Partido de la Revolución Democrática presenta su propuesta ante la Cámara (no fue de manera formal). Después de largas discusiones en agosto de 1990, se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Otros de los partidos políticos que presentaron iniciativa fueron: Auténtico de la Revolución Mexicana, Popular Socialista, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y el Grupo Parlamentario Independiente.

Este proceso permitió conocer los distintos enfoques de los principales partidos políticos del país en torno a las normas que habrían de desarrollar las instituciones y procedimientos electorales de acuerdo con las reformas constitucionales en la materia; de igual manera hicieron posible identificar puntos de coincidencia y detectar discrepancias.

Es importante mencionar que los Partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y el Grupo Parlamentario Independiente coincidieron en algunos puntos propuestos para la reforma electoral. Entre los más importantes encontramos:

1. Determinar los plazos para la entrega de los paquetes y expedientes electorales de las casillas en los comités distritales (...), según las condiciones de comunicación imperantes; reducción del máximo de electores por casilla (...).
2. Nombramiento de los funcionarios de casilla mediante el procedimiento de insaculación.

3. Garantías de que los representantes de los partidos políticos en las casillas no serían indebidamente expulsados o rechazados y mantenimiento del número de dos representantes de partido en cada casilla
4. Un sistema de cómputo inmediato e ininterrumpido de los resultados de las casillas en los consejos distritales.
5. Sistema electrónico en los consejos distritales para transmitir inmediatamente los resultados de las casillas electorales al órgano superior electoral, a los partidos y a los medios de comunicación.
6. *Nombramiento de los principales funcionarios y de los consejeros ciudadanos distritales por parte del órgano superior electoral mediante la mayoría de las dos terceras partes o en su caso la insaculación*
7. Integración del órgano superior electoral con dos consejeros magistrados, los consejeros del Ejecutivo y del Legislativo y los representantes de los partidos políticos.
8. Establecimiento de un nuevo padrón electoral confiable para las elecciones de 1991 y expedición de la Ley del Registro Nacional Ciudadano como sistema permanente.
9. Afiliación voluntaria y libre a los partidos políticos.
10. Incremento del tiempo en radio y televisión a los partidos políticos; sistema proporcional para el financiamiento de los partidos
11. Aplicación de la fórmula de proporcionalidad simple para la determinación de los diputados electos según el principio de representación proporcional; mantenimiento del derecho de los partidos para postular por los dos principios, mayoría y representación proporcional.
12. Posibilidad de candidatos comunes entre varios partidos, registro de candidatos independientes por suscripción ciudadana, registro de nuevos partidos mediante la simplificación, capacidad de interponer recursos ante el Tribunal cuando haya negativa de registro y de coalición de partidos políticos<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Véase la carpeta de *La nueva ley electoral. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, No. 119 BIS. En la biblioteca de la Cámara de Diputados, p.306 y 307.

Estos son algunos de los principales puntos donde los tres partidos antes mencionados coincidieron.

Entre algunos de los logros alcanzados por Partido Acción Nacional y debido claro a su participación de forma activa en esta reforma y en alianza con el Partido Revolucionario Institucional, encontramos.

1. El Registro Nacional de Ciudadanos.
2. La autonomía e imparcialidad del órgano electoral superior y del Tribunal Electoral que sólo se podrá garantizar en el nuevo Código electoral y en el cumplimiento de la obligación del Ejecutivo al someter a la aprobación de las dos terceras partes de la Cámara las propuestas de aquél (...).
3. La desaparición de la afiliación corporativa (...) que quedó entre las prerrogativas de los ciudadanos ( )
4. Un avance en el número de representantes generales de partido para la vigilancia de los procesos.
5. Se garantizó a los partidos políticos el acceso inmediato y permanente por medios electrónicos, a los datos y movimientos del registro de electores.
6. Se logró que los partidos políticos incluyeran en sus estatutos que la filiación debe ser libre.
7. La desaparición de la autocalificación por parte de los Colegios Electorales.
8. Se avanzó en materia de obligar a los organismos electorales a dar a conocer de manera inmediata los resultados electorales.
9. Se logró que las sesiones de los organismos electorales de cualquier tipo y nivel sean públicas.
10. Incorporación de la credencial para votar con fotografía, firma y huella digital  
Propuesta a la que se sumó el Partido de la Revolución Democrática<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> La nueva ley electoral, op. cit., p. 299-303. Así como, La Nación, 1 de noviembre de 1989, p. 1 y 2 y 23 de julio de 1990, p. 2-3.

En cuanto al Partido de la Revolución Democrática, y debido a la postura de intransigencia que asumió, como consecuencia del rechazo de algunos de sus puntos propuestos los cuales iban en el sentido de que existiera: 1) una segunda insaculación de los funcionarios de mesas directivas y que éstos tomaran un curso de capacitación, ya que -según el PRD- "los funcionarios de arriba", decidían quiénes serían los funcionarios de casilla, lo cual permitía que se diera una selección parcial, por lo tanto consideraban que el método aplicado por los que "estaban arriba y decidían", era parcial y amañado. 2) asimismo pretendían que se establecieran los requisitos para que los consejeros magistrados y consejeros ciudadanos fueran el equilibrio entre las fuerzas representadas por los poderes y los partidos, sino donde quedaba la imparcialidad al ser designados por los Consejos General y Local<sup>62</sup>.

El Diputado perredista Ignacio Castillo Mena en su momento señaló que el "proyecto que está sometiéndose a discusión no proyecta la garantía del ejercicio de los derechos políticos porque mantiene y preserva el control de los órganos que regulan los procesos electorales; no hay apertura democrática, no hay reconocimiento a la voluntad popular, el Partido Revolucionario Institucional y el gobierno se mantienen de los órganos electorales(...)"<sup>63</sup>.

El grupo cameral perredista argumentó que si bien acudieron al trabajo parlamentario, fue sin olvidar que las modificaciones constitucionales eran regresivas y se presentaban como una traba hacia la ley ya que no permitían un verdadero sistema electoral transparente donde se cuenten los votos y se respete la voluntad popular. Además, se dijo "se ha difundido que la mayoría de las propuestas hechas por el Partido de la Revolución Democrática fueron tomadas en el dictamen del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (...)"<sup>64</sup>. Pero esto no sirvió, ya que el grupo parlamentario perredista, no perdonó

<sup>62</sup> La nueva ley electoral, *Op. cit.*, p. 322.

<sup>63</sup> La nueva ley electoral, *Op. cit.*, p. 293.

<sup>64</sup> La nueva ley electoral, *Op. cit.*, p. 337.

que no se hayan tomado en cuenta todas sus propuestas. Ante este hecho señalaron: "nuestro proyecto comprendía un sistema electoral íntegro, donde la falta de muchas de sus piezas hace imposible que funcione"<sup>65</sup>, por lo que los diputados del Partido de la Revolución Democrática votaron en contra en lo general. Asimismo, hicieron un llamado al voto de conciencia de muchos diputados, para que el Código no se aprobara.

Para finalizar, el diputado perredista Reynaldo Rosal Domínguez, aseguró una corta vida a la nueva ley electoral, ya que ésta no respondía al reclamo fundamental del pueblo mexicano "y no es porque nosotros nos sintamos los portadores exclusivos, es que la voluntad del pueblo mexicano se expresó de manera nítida: quiere elecciones limpias, gobernantes legítimos, desterrar el fraude y este Código no lo garantiza"<sup>66</sup>.

Por último, la propuesta de iniciativa de reforma al Código Federal Electoral de 1987, fue del Partido Revolucionario Institucional mediante la presentación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, participando de manera muy activa. Entre las aportaciones y logros obtenidos por este partido encontramos:

1. Que los órganos electorales funcionarían con la participación del gobierno, de la sociedad y de los partidos políticos.
2. Creación de Instituto Federal Electoral.
3. Creación del Tribunal Federal Electoral.
4. Profesionalización del quehacer electoral, personal adiestrado, capacitado en todas las instancias del proceso.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 307.

<sup>66</sup> La nueva ley electoral, *Op. cit.*, p. 517.

El resultado fue la aprobación y expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en agosto de 1990, quedando integrado como se señala en el siguiente cuadro:

<b>CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1990</b>	
<b>I AUTORIDAD RESPONSABLE DE LA ORGANIZACION ELECTORAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se dispone la creación del Instituto Federal Electoral que sustituye a la Comisión Federal electoral como autoridad responsable de ejercer la función estatal de organizar las elecciones.</li> <li>• Se ratifican, de acuerdo con las nuevas disposiciones constitucionales, sus atributos como organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones.</li> <li>• Se dispone que el Instituto ejerza sus funciones en todo el territorio nacional a través de una estructura descentralizada que comprende 32 delegaciones (estatales) y 300 subdelegaciones (distritales) y conformada en todos sus niveles por órganos de dirección colegiados (partidos políticos y ciudadanos); de órganos ejecutivos y técnicos, integrado por personal profesional de tiempo completo, y órganos de vigilancia del registro Federal de electores, compuestos fundamentalmente por representantes de los partidos políticos.</li> </ul>
<b>II REGIMEN JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reintroduce la modalidad de registro condicionado al resultado de las elecciones.</li> <li>• Se precisa el alcance de los derechos y prerrogativas según disponga del registro definitivo (se mantiene 85 mil el número mínimo de afiliados) o condicionado.</li> <li>• Se amplía substancialmente el Catálogo de prerrogativas al adoptar cuatro modalidades para el otorgamiento de financiamiento público y provee un incremento de sus tiempos de transmisión por radio y televisión en periodos electorales en función de su peso electoral.</li> <li>• Se suprime la posibilidad de postular candidaturas comunes sin mediar coalición formalmente suscrita y aprobada.</li> <li>• Se suprime la figura de asociaciones políticas nacionales.</li> </ul>

<p>III REGISTRO DE ELECTORES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se faculta al Consejo General del Instituto para ordenar al órgano especializado la aplicación de una técnica censal en todo el país, esto es de visitas casa por casa, para recabar la información básica de todos los ciudadanos y conformar un catálogo Federal de Electores del que se derive un padrón auténtico y confiable.</li> <li>• Se dispone que para la inclusión en el padrón electoral se requiere solicitud individual en la que consten firma, huella digital y fotografía del ciudadano, además que, todo movimiento de alta o baja debe sustentarse necesariamente en documentos fuente.</li> <li>• Se establece que la credencial es documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto.</li> </ul>
<p>IV SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ordena la organización y desarrollo del Servicio Profesional Electoral (sistema de carrera), para asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto, así como los principios de objetividad e imparcialidad en su ejercicio.</li> </ul>
<p>V REGLAS ELECTORALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se incorpora un amplio y ordenado catálogo de disposiciones para reglamentar con precisión los tiempos, procedimientos y actos correspondientes a las cuatro etapas que comprende el proceso electoral (preparación, jornada, cómputo de resultados y calificación), de forma tal que cada una cuente con normas claras que le otorguen certidumbre y definitividad.</li> <li>• Se modifica el método para la integración de las mesas directivas de casilla: ciudadanos escogidos por sorteo y sometidos a un proceso básico de capacitación para su elección final por las autoridades electorales.</li> <li>• Se prescribe la organización de un sistema de información a nivel distrital para difundir de manera ágil y confiable resultados preliminares, conforme se generen al término de los cómputos de casilla y se concentren en los distritos.</li> <li>• Se reducen los plazos para la realización de los cómputos a nivel distrital con el objeto de acelerar la disponibilidad de resultados oficiales.</li> </ul>
<p>VI SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se desarrollan las bases legales para la integración y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, en tanto órgano jurisdiccional autónomo, para garantizar una impartición eficaz y expedita de la justicia electoral.</li> <li>• Se establece un sistema acabado de recursos que deben sustentarse para objetar cómputos y anular elecciones a nivel casilla, entidad federativa y circunscripción plurinominal, que cumplen rigurosamente principios esenciales del derecho procesal.</li> </ul>
<p>VII CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se fortalece el sistema mixto a la condicional el trabajo de calificación definitiva de los colegios electorales de las dos Cámaras de Poder Legislativo a las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal Electoral, las que sólo podrán modificar o revocar fundando en la ley las razones para hacerlo y con el voto aprobatorio de la mayoría calificada de dos tercios de sus miembros.</li> </ul>

Promulgado el 14 de agosto de 1990.

## 2.3 PRINCIPALES REFORMAS Y ADICIONES AL COFIPE EN EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (GENERALIDADES).

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se llevaron a cabo una serie de reformas Constitucionales y posteriormente electorales sólo se mencionarán tres de ellas:

### 2.3.1 Primera Reforma.

Después de las elecciones de 1988, y del cuestionamiento del sistema electoral, como ya se mencionó anteriormente, surge la necesidad de llevar a cabo la primera reforma electoral en el sexenio Salinista, dando origen a un nuevo marco legal en 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en el cual se crean novedosas figuras como son:

- El Instituto Federal Electoral (se concibe como un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonios propios) que sustituirá a la Comisión Federal Electoral (CFE), el cual tendrá la responsabilidad de organizar y vigilar los comicios, el cargo de Presidente seguirá recayendo en el Secretario de Gobernación.
- Se incorpora personal de carrera (Servicio Profesional Electoral).
- El Tribunal Federal Electoral ahora tendrá facultades decisorias sobre los recursos de impugnación, pero se establece una pequeña regla, sus resoluciones podrían ser modificadas por el Colegio Electoral, formado por el Congreso entrante.
- Se ratifica la "cláusula de gobernabilidad".

- Ahora para establecerse coaliciones se requerirá de un mayor esfuerzo, ya que los partidos políticos interesados tendrán que adecuar sus programas y plataformas de los partidos a coaligarse
- El Consejo General incorpora a seis consejeros magistrados con su respectivo suplente, los cuales eran electos a partir de una lista proporcionada por el Ejecutivo, y sujetos a la aprobación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. En el caso de los Consejos Local y Distritales se incorporan seis consejeros ciudadanos propuestos por la Junta General Ejecutiva y la Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal respectivamente, aprobados por el Consejo General y el Consejo Local en el Distrito Federal respectivamente<sup>67</sup>

Respecto al Instituto Federal Electoral, Pablo J. Becerra nos dice "esta estructura fue pensada para dotar a los organismos electorales de una mayor legitimidad, pero sin anular la permanencia, bajo nuevas condiciones, del tradicional control gubernamental sobre la organización electoral"<sup>68</sup>.

### 2.3.2 Segunda Reforma.

En su cuarto Informe de Gobierno (noviembre 1, 1992) y con el objeto de responder a la voluntad manifiesta de amplios sectores de la sociedad, el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari convocó a los partidos políticos nacionales a construir los consensos que considerasen necesarios para "consolidar el perfeccionamiento democrático y transparencia electoral".

<sup>67</sup> Algunos autores que trabajan este tema son: Becerra Chávez, Pablo Javier, "El Copito reformado ante la prueba de las urnas" en *El Cotidiano: revista de la Realidad mexicana actual* No. 65, Noviembre de 1994, pp. 63-74; José Antonio Crespo, *Urnas de Pandora, partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, Edil Espasa-Hoy CIDE, México, 1995, pp. 91-100; Cámara de Diputados, *Decreto de reforma Constitucional, México, 1988* en *Antología: Evoluciones de las Instituciones Electorales*, Secretaría de capacitación política, CEN, México, D.F., 1990; *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 1990.

<sup>68</sup> Véase a Pablo Javier Becerra en el *Cotidiano*, Op. cit., p. 69.

Con esa convocatoria se abrió por vez primera en la historia institucional de México la posibilidad de que durante un mismo periodo de gobierno (mandato sexenal) se produjera una doble reforma político-electoral a nivel constitucional y de la legislación reglamentaria en la materia. Dichas reformas consistieron en:

- La apertura a la representación de las fuerzas de minoría y la ampliación del número de escaños en el Senado
- La modificación de las bases y procedimientos para la designación de diputaciones por el principio de representación proporcional.
- La supresión del principio de autocalificación del Poder Legislativo
- Le confiere plena y máxima autoridad jurisdiccional al Tribunal Federal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en la materia, creando una Sala de Segunda Instancia para los dictámenes impugnados
- La flexibilidad de algunos requisitos que debe satisfacer todo aspirante a acceder a la Presidencia de la República (modificación del artículo 82 de la Constitución)
- El reconocimiento a los mexicanos del derecho a participar como observadores electorales, demanda que diversas organizaciones cívicas y partidos políticos de oposición habían venido formulando para imprimir mayor vigilancia de los procesos
- El establecimiento de mecanismos para fijar topes máximos a los gastos que los partidos políticos pueden erogar durante las campañas para la elección de Presidente de la República, Senadores y Diputados
- La reglamentación sobre fuentes de financiamiento particulares o privadas de los partidos políticos
- La incorporación de una nueva modalidad de financiamiento público a los partidos políticos que obtengan entre el 1 y el 5 % de la votación nacional emitida para la elección de Diputados de mayoría, con objeto de promover su desarrollo.

- La ampliación a dos elecciones consecutivas del requisito para que un partido político con registro definitivo obtenga el 1.5 % de la votación nacional emitida para conservar su propio registro (antes, perdía el registro si no lo obtenía en una elección ordinaria)
- La incorporación de un segundo sorteo para seleccionar a los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla que se instalen el día de la jornada electoral de 1994, para la recepción, escrutinio y cómputo de los votos, entre los más importantes<sup>69</sup>
- "La integración de los consejos locales y distritales ya no se encuentran los cinco vocales miembros de las respectivas juntas, sino solamente dos, el ejecutivo y el secretario. Los otros tres vocales asistirán a las reuniones de los consejos con derecho a voz pero sin voto. Además, se elevará a nueve el número de consejeros ciudadanos (antes eran seis). El artículo 18 transitorio estableció que en las elecciones de 1994 se cumpliría lo primero (los dos vocales miembros de los consejos) pero no lo segundo (nueve consejeros ciudadanos en lugar de seis). Recordemos que la ruptura de la diputación panista se produjo porque la redacción original de este artículo posponía para 1997 la vigencia de las dos modificaciones, de tal manera que su presión logró la inmediata vigencia de la primera de ellas. La reforma de 1994, sin embargo, dejaría en el recuerdo este aspecto porque disminuyó a uno el número de vocales miembros de los consejos y regresó a seis el número de consejeros ciudadanos"<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Véase a Pablo Javier Becerra, op. cit., pp. 68-74. José Antonio Crespo, Op. cit., pp. 91-106.

<sup>70</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas" en Estudios Económicos, urbano-eciales y políticos electorales, UAM-I, Polis 1994. p. 151-162

### 2.3.3 Tercera Reforma.

La última reforma del sexenio de Salinas fue en mayo de 1994, ésta fue propiciada por los acontecimientos de Chiapas (surgimiento del EZLN y los cuestionamientos al sistema político mexicano) y por los partidos políticos con el objeto de garantizar una mayor transparencia durante el proceso electoral de ese año. Esas reformas consistieron en:

- Una auditoría al padrón electoral, la cual se realizaría bajo la supervisión de un Consejo Técnico integrado por ciudadanos.
- Se extendió la presencia de observadores -visitantes- a nivel internacional.
- Los representantes de los partidos políticos dentro de los Consejos General, Local y Distritales ya no tendrán voto, sólo voz, además tendrán solo un representante ante los Consejos.
- En el Consejo General, las decisiones a tomarse recaen en los representantes del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación), del Poder Legislativo (dos Senadores y dos Diputados uno del partido mayoritario y el otro de la primera minoría de cada Cámara) y seis consejeros ciudadanos que sustituyeron a los consejeros magistrados. Estos son electos por más de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, el secretario de Gobernación mantiene su voto, pero éste ya no será de calidad.
- Se incrementaron a diez los delitos electorales, dependientes de la Procuraduría General de la República.
- Se redujo a una quinta parte el tope de gastos de campaña permisible a los partidos políticos<sup>71</sup>.

Con esta última reforma se pretendió llevar a cabo una modificación sustancial en el terreno de los órganos electorales. El 3 de junio de 1994, el Secretario de

<sup>71</sup> Véase a Becerra Chávez, op. cit., pp. 58-74; José Antonio Crespo, op. cit., pp. 91-105. *Diario Oficial de la Federación* del 18 de mayo de 1994.

Gobernación, Dr. Jorge Carpizo, habló en la sesión especial del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en relación, entre otras cosas, a las instituciones electorales de México y de los partidos políticos, mencionando la necesidad de fortalecer la confiabilidad de los procesos electorales de la Nación. Es por esto que fue necesario una reforma más, ésta consistió en ampliar la participación de la sociedad en dichos procesos, y la "ciudadanización de los órganos y estructuras electorales".

En la modificación al artículo 102 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispuso que participen con voz y voto: el Presidente y Secretario, 6 Consejeros ciudadanos y los representantes de los partidos políticos. Los Vocales de Organización Electoral, Registro Federal de Electores y Capacitación Electoral y Educación Cívica concurrirían a las sesiones con voz pero sin voto. En esta reforma se ratificó que el Vocal Ejecutivo y Secretario (Juntas Local Y Distritales) serían Presidente y Secretario, pero se privó del voto al Secretario que tan sólo tendría voz, en tanto que el Presidente sí tendría voz y voto. Además los representantes de los partidos políticos quedarían en la situación del Secretario; con voz pero sin voto.

De esta forma en los Consejos Local y Distrital, y en términos de la reforma electoral de 1994, sólo el Presidente y los 6 consejeros ciudadanos tendrían voz y voto en la toma de decisiones fundamentales durante el proceso federal electoral de 1994. Declarándose con esta, la ciudadanización de los órganos electores.

Al respecto, Jorge Alcocer nos dice: "el Instituto Federal Electoral (IFE), como representante de los procesos electorales en México, no puede ser un ente sin sustentos jurídicos ni políticos. Postular su ciudadanización plena, partiendo de considerar a los consejeros ciudadanos como reales representantes de la sociedad, es equivocado ( . ), los consejeros ciudadanos cumplen una función que

los subrogan los poderes públicos y los partidos políticos, pero no los posibles votantes. Entonces, no son representantes de los ciudadanos (...) son representantes "irresponsables" ante la ley y su conciencia. Para tener una verdadera representación ciudadana directa, supondría que cuentan con el respaldo de la mayoría de la población, lo que conduciría al absurdo de tener que hacer elecciones generales, con voto universal, secreto y directo, para definir quienes se encargaran de organizar las elecciones<sup>72</sup>. José Woldenberg, coincide con el punto de vista de Alcocer, y propone que en lugar de ser nombrados como actualmente se hace, es decir, consejeros ciudadanos, se cambie por el de Consejeros electorales, afin de ser más congruentes con su origen<sup>73</sup>. A esto podríamos agregar que dicha ciudadanía implicaría, por un lado, que se le quitara el voto al Secretario de Gobernación y al Presidente (en el Consejo General y en los Consejos Local y Distritales respectivamente), por lo que coincide más con los planteamientos hechos por Alcocer y Woldenberg.

#### **2.4 ESTRUCTURA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (GENERALIDADES)**

En México, la organización de las elecciones federales se concibe como una función estatal que ejerce el Congreso de la Unión con la participación, tanto de los partidos políticos nacionales, como de los ciudadanos y representantes institucionales. Con fundamento en el artículo 68, párrafo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), a partir de la Reforma Electoral de 1990, se establece un nuevo marco de participación para el desarrollo de los procesos electorales federales. De esta manera, el Instituto Federal Electoral (IFE) queda como depositario de la Ley electoral y, responsable de la función estatal de organizar las elecciones.

<sup>72</sup> Cit. en Armado Alcántara, *El Nacional*, 28 de julio de 1995, p. 6.  
<sup>73</sup> *Ibidem*.

En este sentido, a diferencia de los organismos electorales que le precedieron -y que sólo funcionaban durante los procesos electorales-, el IFE se constituye como una institución de carácter permanente. El cual deberá conducirse bajo los principios de certeza, objetividad, imparcialidad, independencia y legalidad.

Asimismo, el IFE asumirá y realizará de manera integral y directa funciones que antes se encontraban aisladas o dispersas tales como las relativas a la integración, actualización y depuración del padrón electoral; a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; a la preparación y desarrollo de la jornada electoral, al cómputo de resultados y otorgamiento de constancias, así como a la capacitación y educación cívica electoral, entre las más importantes.

Otra de las innovaciones introducidas por la reforma electoral referida, es que se instituyó la profesionalización del personal encargado de prestar el servicio público electoral, a partir de reglas de reclutamiento, selección y actualización, así como de condiciones de inamovilidad orientadas a lograr la idoneidad e imparcialidad en el cumplimiento de sus responsabilidades.

El conjunto de atribuciones y funciones que la legislación le encomienda al Instituto Federal Electoral, con fundamento en el artículo 69 del Cofipe, el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
2. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos.
3. Integrar el Registro Federal de Electores
4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

6. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
7. Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

Para el cumplimiento de las atribuciones, se constituye como un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonios propios, e integra a la vez, un cuerpo de funcionarios al Servicio Profesional Electoral, quienes se conducirán bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (artículo 60 y 70 párrafo I)

El Instituto Federal Electoral cuenta con una estructura orgánica que abarca todo el territorio nacional, su domicilio base se encuentra ubicado en el Distrito Federal, lugar donde se concentran sus órganos centrales (Consejo General y la Dirección General) Este cuenta con 32 (Juntas Locales) delegaciones una en cada entidad federativa y 300 (Juntas Distritales) subdelegaciones distribuidas en cada distrito electoral uninominal ( artículo 71 de la ley en la materia ).

Adicionalmente, en su conformación y operación se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de los órganos directivos (integrados en forma colegiada con comisionados o representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, los partidos políticos y la ciudadanía, bajo la figura de Consejos), de los organismos técnico-ejecutivos integrados por los miembros del Servicio Profesional Electoral (bajo la figura de Juntas Ejecutivas) y de los órganos de vigilancia, con atribuciones exclusivas en el ámbito del registro de electores (integrados con los representantes de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones).

Los organismos técnico-ejecutivos se integraron, con Miembros del Servicio Profesional Electoral, es decir, por cada Junta Local o Distrital habrá cinco

Vocales (Ejecutivo, Secretario, de Organización Electoral de Capacitación Electoral y Educación Cívica y del Registro Federal de Electoral)

En tanto, los órganos de dirección -Consejos- se integraron con los cinco vocales, donde, el Ejecutivo asume el cargo de Presidente del Consejo, con derecho a voz y voto, los cuatro restantes sólo contaron con voz, por representantes de los partidos políticos, con derecho a voz y por seis consejeros ciudadanos con derecho a voz y voto

#### ORGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

NIVEL	DENOMINACION	ORGANOS DE DIRECCION	ORGANOS EJECUTIVOS Y TECNICOS	INTEGRACION	ORGANOS DE VIGILANCIA
NACIONAL	ORGANOS CENTRALES	CONSEJO GENERAL	JUNTA GENERAL EJECUTIVA	LA INTEGRACION DE ESTA JUNTA ES POR DIRECCIONES	COMISION NACIONAL DE VIGILANCIA
LOCAL	DELEGACION	CONSEJO LOCAL	JUNTA LOCAL EJECUTIVA	VOCALES: -EJECUTIVO -SECRETARIO -ORGANIZACION ELECTORAL -CAPACITACION ELECTORAL Y EDUCACION CIVICA -REGISTRO DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES	COMISION LOCAL DE VIGILANCIA
DISTRITAL	SURDELEGACION	CONSEJO DISTRITAL	JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA	VOCALES: -EJECUTIVO -SECRETARIO -ORGANIZACION ELECTORAL -CAPACITACION ELECTORAL Y EDUCACION CIVICA -REGISTRO DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES	COMISION DISTRITAL DE VIGILANCIA

El órgano superior de dirección del instituto Federal Electoral es el Consejo General y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza cuenta con 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal) y con 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal en que se

divide el territorio nacional para efectos de elecciones federales por el principio de mayoría relativa).

A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante períodos electorales.

Es importante señalar que todos los Consejos son órganos electorales en los que participan con voz y voto representantes tanto de los partidos políticos nacionales como de la ciudadanía, en términos y modalidades que dispone la propia ley, esto hasta antes de la reforma del 18 de mayo de 1994 al COFIPE.

#### INTEGRACION DE LOS ORGANOS ELECTORALES DE DIRECCION

NIVEL	DENOMINACION	INTEGRACION	No. DE ORGANOS INSTALADOS
CENTRAL (NACIONAL)	CONSEJO GENERAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONSEJO DEL PODER EJECUTIVO.</li> <li>• CONSEJO DEL PODER LEGISLATIVO.</li> <li>• CONSEJEROS MAGISTRADOS.</li> <li>• REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES.</li> </ul>	1
ESTATAL	CONSEJO LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• REPRESENTANTES DEL IFE.</li> <li>• CONSEJEROS CIUDADANOS.</li> <li>• REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS.</li> </ul>	32
DISTRITAL	CONSEJO DISTRITAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• REPRESENTANTES DEL IFE.</li> <li>• CONSEJEROS CIUDADANOS.</li> <li>• REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS.</li> </ul>	300
SECCIONAL	MESA DIRECTIVA DE CASILLAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• REPRESENTANTES CIUDADANOS.</li> <li>• PRESIDENTE.</li> <li>• SECRETARIOS.</li> <li>• REPRESENTANTES DE PARTIDOS POLITICOS.</li> </ul>	

DESPUES DE LA REFORMA DEL 18 DE MAYO DE 1994, LOS CONSEJEROS MAGISTRADOS SE SUSTITUYEN POR CONSEJEROS CIUDADANOS, Y SOLO TENDRAN VOZ LOS PARTIDOS POLITICOS.

La Comisión de Vigilancia está integrada en su mayoría por representantes de los partidos políticos nacionales, estos órganos se integran para coadyuvar en los trabajos relativos al padrón electoral. Los órganos comprenden las Comisiones Nacional, Local y Distritales Vigilancia.

## CAPITULO III

### CREACION DE LA FIGURA DEL CONSEJERO CIUDADANO EN EL D. F.

Hasta antes de 1990, la ley electoral no contemplaba la participación de los ciudadanos en órganos electorales, ésta se daba únicamente a través de los funcionarios de casilla o de la representación partidista. Fue con la reforma electoral del sexenio salinista (1990) cuando por primera vez es incluida en la ley electoral otro tipo de participación del ciudadano, sin ser extensiones de las antes citadas. De esta manera, en 1991, se pone en práctica la figura del consejero ciudadano en las elecciones locales en el Distrito Federal en los Consejos Local y Distritales. En tanto que en el Consejo General se incorporó la figura del consejero magistrado. Es hasta 1994 que la figura del consejero ciudadano se extiende al Consejo General del IFE, sustituyéndose al consejero magistrado por el consejero ciudadano.

El antecedente de este último lo encontramos en el Acuerdo por la Paz, la Justicia y la Democracia que se firmó el 27 de enero de 1994 con la participación de las principales fuerzas del país donde se acordaron dos objetivos fundamentales: la imparcialidad de las autoridades electorales y la transparencia en todas las etapas del proceso electoral. Traduciéndose en modificaciones a la Constitución - concretamente al artículo 41<sup>74</sup> - y posteriormente al Código electoral.

<sup>74</sup> Antes de la reforma del 18 de mayo de 1994, al Código electoral. Encontramos que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41, no se hace referencia a la figura del consejero ciudadano, pero sí a la del consejero magistrado y esto lo vemos en sus párrafos 6 y 9 que dicen la letra: La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga de ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectoras en el ejercicio de esta función estatal. El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos, los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional; los ciudadanos formarán las mesas directivas de casilla.

Para cumplir este objetivo de imparcialidad en las autoridades electorales, se pensó en entregar el control del IFE a ciudadanos comunes a nivel central y local. Por ello se habla de una ciudadanía de los órganos electorales a nivel central, local y distrital<sup>75</sup>

### 3.1 ANTECEDENTES DE LA FIGURA EN EL DISTRITO FEDERAL.

La figura jurídica del consejero ciudadano no tiene antecedentes en nuestra legislación electoral, y responde al imperativo de establecer en los órganos electorales condiciones y elementos que respondan a los principios de imparcialidad, certeza, legalidad, independencia y objetividad. Por tanto, la creación de esta figura de funcionarios electorales constituyó una importante innovación de las reformas institucionales aprobadas por el Constituyente permanente de abril de 1990, cuya función esencial es la de contribuir al cumplimiento de los fines encomendados al Instituto Federal Electoral, así como participar en las deliberaciones y en las decisiones de los Consejos respectivos, actuando como factor de equilibrio entre los consejeros institucionales y los representantes de los partidos políticos.

En el párrafo 16, hace referencia a los requisitos que debe cumplir tanto el consejero magistrado, como los magistrados del Tribunal.

En la reforma del 18 de mayo de 1994, se incorporó a la Constitución (artículo 41) la figura del consejero ciudadano. En sus párrafos 7 y 8, los cuales dicen a la letra: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos responderán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

En el párrafo 16, hace referencia a los requisitos del Consejero ciudadano del órgano superior.

<sup>75</sup> Cerec, Santiago. "Consejeros ciudadanos: su visión, sus ideas y el tiempo", sección Ideas, en *Excelsior* del 28 de junio de 1994.

### 3.2 DISCUSIÓN Y ANALISIS EN LA CAMARA DE DIPUTADOS

Es en 1989, cuando se planteó la reforma al artículo 41 de la Constitución Política. Participaron en la discusión de dicho artículo diputados del PAN, PRI, PRD, entre otros, haciendo sus propuestas y observaciones.

Uno de los puntos de mayor controversia sobre la integración de los organismos electorales se centró en el número de representantes que debía tener cada partido político. Ante este hecho, "los partidos buscaron un elemento que concuerriera a integrar los organismos electorales con el fin de fortalecer su imparcialidad cumpliendo una función de 'fiel de la balanza' o factor de equilibrio en la toma de decisiones, que mediara entre los representantes gubernamentales y los partidos"<sup>78</sup>.

En este tenor, Arturo Núñez nos menciona en su libro "La reforma electoral de 1989-1990" tres de las posturas de los partidos políticos respecto a la nueva forma de participación ciudadana en órganos electorales.

En un primer momento los representantes de los partidos políticos pensaron que este elemento podrían conformarlo ciudadanos que actuaran como terceros en discordia, pero hubo profundas divergencias sobre las características que deberían reunir: "1) Algunos querían que fueran escogidos al azar, lo que otros rechazaban porque consideraban riesgoso que se diera el caso de que decisiones fundamentales para comicios recayeran en personas analfabetas o impreparadas para el desempeño de estas tareas; 2) otros proponían que fueran individuos dedicados a la vida académica, pero también se impugnaba que fueran a constituir una nueva "junta de notables" y; 3) no faltó que se planteara que debían ser ciudadanos propuestos por los partidos políticos, aunque se reconoció

---

<sup>78</sup> Jiménez Op., cit., p. 83.

nuevamente que eso los haría en la realidad representantes partidistas encubiertos”<sup>77</sup>

### 3.2.1 PARTICIPACIÓN Y APORTACIONES DEL PAN

El Partido Acción Nacional desde 1989, ya hablaba de una cuasi “ciudadanización” de los órganos electorales prueba de ello la podemos encontrar en su Iniciativa de Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (El libro azul). “La integración de las comisiones locales y de los comités distritales electorales, se propone su formación con un presidente y dos vocales designados por insaculación de entre las propuestas que de ciudadanos no comprometidos con las luchas partidarias presenten los partidos políticos registrados. A la manera del Consejo Federal,<sup>78</sup> estos organismos también quedarán integrados con comisionados de los partidos políticos, cuando menos uno y hasta un máximo de tres de acuerdo a su porcentaje de votación”<sup>79</sup>

La propuesta que presentó Acción Nacional de reforma al artículo fue la siguiente: “Artículo 41. El órgano superior de dirección se integrará por tres grupos de consejeros que tendrán los mismos derechos y las mismas obligaciones, con excepción del Secretario de Gobernación que presidirá y tendrá derecho a voz, pero no a voto y a veto recurre ante el Tribunal Federal Electoral.

El primer grupo de consejeros se integrará por cinco representantes de los poderes, que serán: uno designado por el Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación, dos más por la Cámara de Senadores y dos por la de Diputados; los

<sup>77</sup> Jiménez *Op. cit.*, p. 83-84.

<sup>78</sup> Iniciativa de Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, del Partido Acción Nacional, 14 de abril de 1989, p. 2.

consejeros de las Cámaras serán designados uno por la primera mayoría y otro por la primera minoría.

El segundo grupo será designado por los partidos políticos como a continuación se indica: un consejero del partido que obtenga entre el 15 y el 10% de la votación nacional emitida, dos consejeros ciudadanos si es más del 10% y hasta el 20% y tres hasta el 30%, y cuatro consejeros si obtienen más del 30% de dicha votación.

El tercer grupo será el de los consejeros magistrados en número que determine la ley, elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados; de entre las propuestas que presente el Ejecutivo, en número de tres veces superior al de aquellos, las propuestas rechazadas serán devueltas con observaciones al Ejecutivo, el que hará llegar nuevas propuestas en los mismos términos; de ser éstas rechazadas, la Cámara designará por insaculación a los faltantes de entre los que propongan los grupos parlamentarios, en forma proporcional a su representación.<sup>19</sup>

El diputado Juan Antonio García Villa, acotó la importancia de que el órgano superior estuviera integrado de manera imparcial a satisfacción de los contendientes, éste debería integrarse por consejeros designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, que son los que desarrollan la función electoral y tienen a su cargo la organización correspondiente. Asimismo, mencionó que la participación de ciudadanos sin militancia o sin preferencias partidistas, permitiría construir el elemento que garantizará, en la medida de lo posible, la imparcialidad del órgano electoral superior.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> El Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. No. 10, octubre 17, 1989, p. 21.

<sup>20</sup> Véase El Diario de Debates, *Op. cit.*, p. 15.

Uno de los puntos que cuestionó tanto Acción Nacional como otros partidos, fue que cómo era posible que los ciudadanos mexicanos que debían incorporarse al organismo rector y que se denominarían consejeros magistrados fueran propuestos por el Ejecutivo y votados por las dos terceras partes de esta Cámara de Diputados y que si en una primera ronda de la votación no se obtenía la mayoría calificada, entonces la designación se haría por el procedimiento de insaculación. La crítica se dio también en el sentido de que no era posible que el Ejecutivo tenga en la ley electoral, y mucho menos en el texto Constitucional, un mayor número de atribuciones

Dicha propuesta debería trasladarse al resto de los organismos electorales, a nivel Local en cada estado, y en los 300 Distritos electorales del país.

### 3.2.2 PARTICIPACION Y APORTACIONES DEL PRI

La iniciativa de reforma a la ley electoral que presentó el grupo cameral de PRI, y que denominó Cofipe, estuvo estructurado en ocho libros, divididos en títulos y capítulos, con un total de 375 artículos y seis transitorios<sup>81</sup>.

En cuanto a la discusión del artículo 41 Constitucional, el Diputado Javier López Moreno comentó la propuesta del PRI, toma en cuenta que el "Ejecutivo Federal participe en la designación de lo que se ha dado en llamar los consejeros magistrados o bien los magistrados del Tribunal Electoral, no está buscando un afianzamiento indirecto o directo del poder presidencial, está buscando, una mayor corresponsabilidad, un eje de mayor cohesión política, entendida ésta en una sana, leal, honrada colaboración de poderes, por eso es que se deja a la

<sup>81</sup> El Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. No. 6, mayo 3, 1969, p. 14.

Cámara de Diputados que resuelva lo procedente. Se busca el robustecimiento de los poderes Legislativo y Ejecutivo"<sup>62</sup>.

Asimismo, no se estuvo de acuerdo con la propuesta que presentaron los diputados de Acción Nacional, en cuanto a las tres rondas y que en caso de que no se alcanzara la votación de las dos terceras partes respecto a la propuesta del Ejecutivo. Se dijo que por qué tres y no más.

Se insistió en que la propuesta del PRI conduciría, a un intento de colaboración respetuosa, eficaz entre los dos poderes, por el camino que proponía Acción Nacional, sólo se llegaría a un callejón sin salida, que los alejaría de una posible solución

Que ciertamente el consejero magistrado no aporta necesariamente imparcialidad y objetividad, pues como individuo tiene una concepción del mundo y una ideología política que lo compromete en un entorno social, pero sí aporta mayor plenitud al "valor-certeza"<sup>63</sup>.

### 3.2.3 PARTICIPACION Y APORTACIONES DEL PRD

El Partido de la Revolución Democrática no presentó iniciativa de reforma al Código electoral de manera formal<sup>64</sup>. "Presentó en Tribuna un proyecto de 10 puntos de reforma constitucional político-electoral para integrar las cámaras y la asamblea de una manera más democrática; el voto de los mexicanos en el extranjero; uso equitativo de los medios de comunicación por los partidos;

<sup>62</sup> Véase El Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, No. 10, octubre 17, 1989, p. 22.

<sup>63</sup> Véase El Diario de los Debates, Op. cit., p. 31.

<sup>64</sup> La Nación, 23 de julio de 1990, p. 3.

recursos para los partidos públicamente conocidos, democratización del Distrito Federal y propuso organismos electorales imparciales<sup>85</sup>.

Para este último punto, el Partido de la Revolución Democrática planteó la creación de un Consejo Nacional Electoral, concebido como un poder verdaderamente imparcial y autónomo y esto significaba independiente de cualquier poder, ó sea un cuarto poder, que goce de plena dependencia de los demás, sin el gobierno.

El Partido de la Revolución Democrática al igual que Acción Nacional no estuvo de acuerdo en que el Ejecutivo fuera el que propusiera la lista de candidatos a consejeros magistrados. La Diputada Amalia García cuestionó: ¿cuál es la imparcialidad que hay, cuando frente a este lote se le presenta al Legislativo la posibilidad de escoger? Yo creo que no hay imparcialidad en esto, porque estamos ya en una propuesta cerrada y podemos discutir múltiples propuestas, seguramente habrá otras, muchas más, los compañeros de Acción Nacional hacían una en este momento, yo creo incluso, aunque sería cuestión de un debate, que vendrá cuando se discuta la ley secundaria, la Ley electoral, que estaríamos incluso dispuestos a que el Ejecutivo presentara propuestas aquí, pero también a que los grupos parlamentarios de esta Cámara de Diputados hicieran sus propuestas y que de un número amplio de propuestas diversas pudiéramos, entonces sí, sacar un consenso<sup>86</sup>.

El PRD, proponía que se hicieran diversas propuestas y que los seis consejeros magistrados, que han de ser electos recibieran las dos terceras partes de la votación de la Cámara de Diputados. Esto permitiría un mecanismo en el cual todos aquellos partidos políticos, incluso con profundas diferencias, se sentaran a

<sup>85</sup> El Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, No. 30, julio 13, 1960, p. 131.

<sup>86</sup> El Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, No. 10, octubre 17, 1960, p. 26.

debatir permitiendo llegar a un acuerdo, ya que la propuesta del PRI no pretende que se llegue a un acuerdo, sino que el Ejecutivo enviará su número de propuestas, "estas son mis canicas y escojan ustedes las de los colores que más les gusten". se propone un lote cerrado<sup>27</sup>

<sup>27</sup> El Diario de los Debates, Op. Cit., p. 26.

## CAPITULO IV

### SELECCION DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS EN EL D.F.

A lo largo de nuestros capitulos se proporcionaron una serie de elementos (presidencialismo, sistema electoral y de partidos, movimientos sociales, democracia, derechos políticos, etc.) que nos permiten entender la transformación de nuestro sistema político, facilitándonos ubicar la figura del consejero ciudadano de los Consejos Local y Distritales en el marco de las reformas al sistema electoral contemporáneo. Recordemos que esta figura es relativamente nueva: nace en la primera reforma del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se establecen los criterios para la selección de los candidatos a ser consejeros ciudadanos, se sigue un procedimiento de designación por parte de los Consejos General y Local (se explicará más adelante), pero nunca se explica de donde provienen las propuestas para ser consejero ciudadano de los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal, ni bajo que criterios se decide quienes son los más aptos a ocupar el cargo.

#### 4.1 SELECCIÓN VERSUS ELECCION.

Es necesario hacer la distinción entre un proceso de selección de uno de elección, ya que esto nos permitirá explicar el proceso de designación de los consejeros ciudadanos.

Por consiguiente, la elección será entendida como aquella "que por un lado puede ser una técnica de designación de representantes, y por el otro la vinculación del acto de elegir con la existencia real y la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos"<sup>88</sup>. Mediante esta elección "se determinarán cargos, donde los electores, como se mencionó anteriormente, eligen directamente a la(s) persona(s) que han de desempeñar los cargos o bien eligen a las personas que tiene por misión elegir después a las personas llamadas a ocupar los cargos de que se trate"<sup>89</sup>.

En tanto, que la selección podemos entenderla como el procedimiento de escoger entre los aspirantes más aptos (los criterios para decidir quién es más apto varían) a ocupar un cargo, a través de la designación y votación correspondiente llevada a cabo por un individuo o grupo de personas, que a prueba a dicho(s) candidato(s). El procedimiento de designación es considerado como un "apadrinamiento" que tiende a aumentar el poder del padrino, a no ser que haya reglas que delimiten el campo de los candidatos "cualificados"<sup>90</sup>.

Podemos observar que una diferencia entre la elección y la selección es que la primera se da mediante votación directa popular y la segunda es por designación de una persona o grupo de personas. Mientras que en la primera, el número de electores es relativamente mayor a los candidatos; en la segunda los candidatos son o pueden ser un número relativamente mayor a la persona o personas que los designan.

<sup>88</sup> Diccionario Electoral. Serie elecciones y democracia. CAPEL, Costa Rica, 1989 p. 216

<sup>89</sup> Ossorio, Manuel Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Ed. Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1980, p. 276

<sup>90</sup> Sills, L. David Enciclopedia Internacional de la Ciencias Sociales, Vol. 4 p. 160

#### **4.1.1 DESIGNACIÓN.**

Los consejeros ciudadanos ante el Consejo Local en el Distrito Federal fueron designados por el Consejo General el 31 de enero de 1994 por mayoría absoluta dentro de las propuestas presentadas por la Junta General Ejecutiva y conforme al artículo 82, inciso e) y 102 párrafo 3. Por su parte, los consejeros ciudadanos ante los cuarenta Consejos Distritales fueron designados por el Consejo Local en febrero de 1994 por mayoría absoluta en términos del artículo 105, párrafo 1, inciso c), con base en las propuestas realizadas por la Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal.

Tales designaciones pueden ser impugnadas por los representantes de los partidos políticos ante el Tribunal Federal Electoral, siempre y cuando los consejeros ciudadanos propuestos no hubiesen reunido los requisitos señalados por los artículos 103 y 114, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para los consejeros ciudadanos en los Consejos Local y Distritales, respectivamente.

#### **4.2 PROCEDIMIENTO (LEGAL O INTERPRETATIVO).**

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), se establece el siguiente procedimiento para la designación de los consejeros ciudadanos que integraron los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal para el proceso federal electoral de 1994.

El Consejo General designó, por mayoría absoluta de entre las propuestas que presentó la Junta General Ejecutiva, a los consejeros ciudadanos que integraron los Consejos Locales<sup>91</sup>.

Para el caso de los Consejos Distritales en el Distrito Federal, la Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal presentó las propuestas, y el Consejo Local designó por mayoría absoluta a los consejeros ciudadanos que los integraron<sup>92</sup>.

Estos son los únicos elementos que nos proporciona la ley electoral para la designación de los consejeros ciudadanos, sin embargo ante este vacío procedimental, es obvio, que la institución electoral aplicó un procedimiento consuetudinario, para todos los casos, ¿de dónde provienen las temas?, ¿cuáles son los criterios para aceptar una tema?, ¿se susciben a un perfil específico y en general cuáles son los requerimientos para determinar quién es apto y quién no para ser consejero?, ¿cuál fue? en el caso de existir.

PROPUESTAS	DESIGNA	FIGURA
JUNTA GENERAL	CONSEJO GENERAL	CONSEJEROS CIUDADANOS DEL CONSEJO LOCAL
JUNTA LOCAL EN EL DISTRITO FEDERAL	CONSEJO LOCAL EN EL DISTRITO FEDERAL	CONSEJEROS CIUDADANOS DE LOS CONSEJOS DISTRIALES

Es claro ver que las propuestas para ocupar el cargo de consejero ciudadano las lleva a cabo la Junta según sea el caso, pero no se explica de dónde provienen tales ¿son independientes; de Delegaciones políticas; de partidos políticos; del mismo Instituto por mencionar algunas?. Anteriormente ya habíamos hecho esta

<sup>91</sup> En el artículo 62, párrafo 1, inciso c) del Coepe, se explica esta atribución del Consejo General.

<sup>92</sup> El Coepe en su artículo 10b, párrafo 1, inciso c) dentro de su ámbito de competencia está el designar a los Consejeros ciudadanos de los Consejos Distritales.

reflexión ¿Qué debemos entender por designación-selección? y en caso de darse, ¿bajo que criterios opera?

#### 4.3 REQUISITOS O CARACTERISTICAS.

La ley electoral en este sentido es muy clara como se puede apreciar en el artículo 103 y 114 (del Cofipe) que se refieren a la integración de los Consejos Local y Distritales, respectivamente. En estas los consejeros ciudadanos deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles y estar inscrito en el Registro Federal de Electores.
- b) Ser nativo o residente de la entidad respectiva.
- c) Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones.
- d) No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido postulado como candidato para alguno de ellos, en los últimos 6 años anteriores a la designación, en el caso de los Consejos Distritales; y 5 para el Local.
- e) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los últimos 3 años; y
- f) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

De los requisitos antes citados, el Instituto Federal Electoral, a través de la Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal, llevo a cabo una etapa de revisión y cotejo de los documentos que integraron cada uno de los expedientes de los 492 consejeros ciudadanos propietarios y suplentes para el proceso electoral de 1994.

Dicha etapa consistió en la constatación de la documentación oficial presentada por los consejeros ciudadanos y de esta manera se procedía a verificar como sigue:

En el caso del inciso a) la verificación se dio a través del Acta original o certificada de nacimiento y de la credencial para votar con fotografía, última que acreditaba que el ciudadano estaba inscrito en el Registro Federal de Electores. Respecto al inciso b), los ciudadanos que residían en el Distrito Federal pero que eran originarios de otra entidad se les solicitó una constancia de residencia expedida por la Delegación Política correspondiente.

En el caso del inciso c), se solicitó constancia de estudios máximos. Empero, resulta cuestionable en el sentido de que saber leer o escribir no garantiza que se pueda hacer una interpretación adecuada de la ley electoral (que según algunos especialistas es complicada), lo cual si resultaría con la implementación de cursos de capacitación a consejeros ciudadanos que permitieran ampliar su conocimiento en el ámbito electoral en el que participaron. Situación que fortalecería más la toma de decisiones objetivas, imparciales e independientes al interior de los Consejos.

Para el inciso d), la Junta Local elaboró una Declaración que el ciudadano firma, en la que hace constar que no ha ocupado ningún cargo de elección popular ni ha sido postulado como candidato, en el periodo establecido en el Cofipe. Para el inciso e), se sigue el mismo procedimiento que el d).

Por último, para el inciso f) no existe un documento que acredite tal situación, ya que los procedimientos penales se han modificado, y por ello la Procuraduría General de la República ya no expide este tipo de constancias.

#### 4.4 FUNCIONES.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en ninguno de sus artículos establece de manera precisa las funciones que deben desempeñar los consejeros ciudadanos en los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal. Sin embargo, se podría interpretar como ámbito de competencia -de manera implícita- las funciones que corresponden a los Consejos Local<sup>93</sup> y Distritales<sup>94</sup>, ya que de otra forma sólo correspondería a esta figura la función de asistir a las sesiones a que sea convocado y votar.

<sup>93</sup> El ámbito de competencia del consejo local es de acuerdo al artículo 195 del Cofipe: a) Vigilar la observancia de este Código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; b) vigilar que los Consejos Distritales se instalen en la entidad en los términos de este Código; c) Designar en el mes de noviembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros ciudadanos que integran los Consejos Distritales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 113 de este Código, con base en las propuestas que al efecto haga la Junta Local Ejecutiva; d) aprobar el tope máximo de gastos que pueden erogar los partidos políticos en las campañas de cada fórmula de candidatos a senadores de su entidad federativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182-A de este Código; e) acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenecan, que hayan presentado su solicitud ante la junta local correspondiente para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c) del párrafo 3 del artículo 5 de este Código; f) publicar la integración de los consejos distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad; g) registrar suplenitoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla en el caso previsto en párrafo 3 del artículo 203 de este Código; h) registrar las fórmulas de candidatos a senadores; i) efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en términos señalados en el capítulo Cuarto del Título Tercero del Libro Quinto de este Código; j) resolver los recursos de revisión que les competen en los términos de este Código; k) las demás que le confiera este Código.

<sup>94</sup> El ámbito de competencia para los Consejos Distritales es el siguiente según el artículo 110 del Cofipe: a) Vigilar la observancia de este Código y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; b) aprobar el tope máximo de gasto de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de diputados de mayoría relativa en el distrito electoral uninominal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182 inciso a) de este Código; c) determinar el número y ubicación de las casillas conforme al procedimiento señalado en los artículos 195 y 197 de este Código; d) inscribir a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto en el artículo 193 y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos de este Código; e) registrar las fórmulas de candidato a diputados por el principio de mayoría relativa; f) registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acuerden para la jornada electoral; g) acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación que pertenecan, que hayan presentado su solicitud ante la junta distrital correspondiente para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c) del párrafo 3 del artículo 5 de este Código; h) expedir, en su caso, la identificación de los representantes de los partidos, en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir de su registro, y en todo caso, diez días antes de la jornada electoral; i) efectuar el cómputo distrital y la declaración de validez en las elecciones de diputados de mayoría relativa, el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional; j) realizar el cómputo distrital de la elección de senadores; k) realizar el cómputo distrital de la votación de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; l) resolver los recursos de revisión, en los términos del Libro Séptimo de este Código y m) las demás que le confiere este Código.

El investigador Manuel Larrosa al respecto nos dice "Los consejeros ciudadanos Locales y Distritales aprueban, determinan, vigilan, registran, expiden y resuelven algunos de los aspectos del proceso y la jornada electoral, sin embargo sus atribuciones legales para ellos son mínimas. A partir de la reforma de mayo de 1994, son los únicos miembros de los órganos con voz y voto junto con el Presidente (Vocal Ejecutivo)".<sup>85</sup> En este sentido, se puede señalar que "Los consejeros ciudadanos no tienen facultades para proponer, sino están sólo para votar".<sup>86</sup>

Ante estos dos puntos de vista, rescatamos que efectivamente los consejeros ciudadanos sólo aprueban, vigilan y en algunas ocasiones llevan a cabo pequeñas modificaciones a los documentos a aprobarse (acuerdos, actas, etc), y éstas se realizan en sesión. Ya que recordemos que los documentos son elaborados por las Juntas (Local o Distrital según sea el caso), donde los consejeros ciudadanos no tienen ninguna participación ya que su función está en los Consejos.

Para asistir a las sesiones de Consejo Local o Distritales según sea el caso, a los consejeros ciudadanos se les asegura el derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales, a lo que se agrega una dieta de asistencia por sesión (750 pesos por sesión, otorgados en 1994) que para cada proceso electoral se determina.

<sup>85</sup> Larrosa Haro, Manuel "Los consejeros ciudadanos en la legislación electoral federal" en *Electoral, Análisis, Crítica, Cultura Política*, No. 4, julio agosto de 1994, p. 51.

<sup>86</sup> Nava Hernández, Eduardo *La corresponsabilidad de partidos y ciudadanos en la organización del proceso electoral*. Ponencia presentada en el Tercer Foro de reforma electoral en la Ciudad de México, 1996, p. 3.

## CAPITULO V

### PARTICIPACION Y PERFIL DEL CONSEJERO CIUDADANO EN EL DISTRITO FEDERAL EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1994.

Cuando hablamos de participación, tendemos hacerlo desde planos diversos y para propósitos muy diferentes

El término de participación es demasiado amplio como para tratar de abarcar todas sus connotaciones posibles en una sola definición, por lo que tendremos que darle un adjetivo, para facilitar el trabajo

Algunos de los adjetivos que se le han dado a "la participación ciudadana son: participación política partidista (donde el ciudadano, se afilia voluntariamente de acuerdo a la identificación ideológica y conforme a las estrategias de acción de un partido político para concretizarla); participación social (las personas que integran una comunidad, participan con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de vida); participación civil (el ciudadano puede estar organizado y en esta forma, se puede aprovechar la energía creadora y el interés de las personas ya que están convencidas de que la ayuda mutua es factor indispensable para mejorar su nivel de vida, en lo particular, y lograr una sociedad más justa)<sup>37</sup>, entre otros. Para este caso haremos referencia a la participación ciudadana en órganos electorales. Particularmente para el caso de los consejeros ciudadanos en los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal, pasando de manera breve por los otros tipos de participación ciudadana en espacios electorales.

<sup>37</sup> Gantés, Yolanda Organización de la participación ciudadana municipal. CINEM, México, 1987, p. 24.

## 5.1 DEFINICION DE PARTICIPACION CIUDADANA EN ORGANOS ELECTORALES:

"Participar, en principio, significa 'tomar parte' convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona pero también significa 'compartir' algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia"<sup>56</sup>.

Al respecto Mauricio Merino hace mención de tres dilemas sobre la participación: 1) no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran; 2) esta no puede darse sin una distribución desigual de aportaciones individuales ni puede producir, invariablemente, los mismos resultados para quienes deciden 'tomar parte' de un propósito compartido; 3) conservar un equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno es, quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia<sup>57</sup>.

Participación ciudadana en órganos electorales: esta participación se lleva a cabo en el marco de un proceso electoral, integrado por normas, instituciones y procedimientos que regulan y orientan la participación (intervención), del ciudadano, de los partidos políticos y de las autoridades electorales.

### 5.1.1 LA PARTICIPACION CIUDADANA EN ORGANOS ELECTORALES.

La participación ciudadana en los órganos electorales la podemos encontrar expresada de diversas maneras, a través de los partidos políticos (representantes de éstos ante los Consejos respectivos, en las Comisiones de Vigilancia y en las

<sup>56</sup> Merino, Mauricio *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 4, IFE, México, 1995, p. 5.

<sup>57</sup> Revisar a Mauricio Merino *Op. cit.*

mesas directas de casilla), de Observadores Electorales Nacionales (véase el capítulo I); de funcionarios de las mesas directivas de casilla y de los consejeros ciudadanos ante los Consejos respectivos.

En este caso la forma de participación que se está tratando es la de los consejeros ciudadanos propietarios en los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal, en la elección federal de 1994.

#### **5.1.2 PARTICIPACION CIUDADANA A TRAVES DE LOS PARTIDOS POLITICOS.**

Uno de los derechos de los partidos políticos nacionales se refiere a la participación, conforme a la Constitución y al Cofipe, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral<sup>160</sup>. La cual se da de tres maneras, a través de representación en los Consejos correspondientes, en las Comisiones de vigilancia y la representación en las mesas directivas de casilla.

La primera consistió en la acreditación de representantes ante los Consejos Local y Distritales dentro de los 30 días siguientes a la fecha de instalación del Consejo de que se trate. Vencido este plazo, los partidos que no acreditaron representantes no formaron parte del Consejo respectivo durante el proceso. En todo momento se pudo sustituir a los representantes ante los Consejos del Instituto (artículo 126).

Antes de la reforma del 18 de mayo de 1994, los representantes de los partidos políticos ante los Consejos respectivos tenían derecho a voz y voto, después de esta reforma sólo tienen derecho a voz (artículo 113, párrafo 4).

<sup>160</sup> Véase el artículo 36 párrafo 1, inciso II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Además los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados gozaron de las franquicias postales y telegráficas y de descuentos en las tarifas de los transportes otorgados a las dependencias oficiales, según lo acordó el Director General del Instituto (artículo 132)

La segunda forma de participación, se da a través de las Comisiones de Vigilancia Nacional, Local y Distritales. Los partidos políticos nacionales acreditan oportunamente a sus representantes ante las respectivas Comisiones de Vigilancia, los que podrán ser sustituidos en todo tiempo. Cada uno de los partidos políticos tendrá un representante propietario y un suplente<sup>161</sup>.

Las Comisiones de Vigilancia tienen las siguientes atribuciones.

- a) Vigilar la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales, así como su actualización;
- b) Vigilar que las Credenciales para Votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos;
- c) Recibir de los partidos políticos las observaciones que se formulen a las listas nominales de electores;
- d) Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral (artículo 166)

Y la tercera forma de participación, sólo se dio durante la jornada electoral, la cual consistió en nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada mesa directiva de casilla, así como acreditar en cada uno de los Distrito Electorales Uninominales a un representante general por cada diez casillas

---

<sup>161</sup> Véase el artículo 167 del Código

electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales (artículo 198 del Cofipe). El registro de los nombramientos de ambos representantes se hizo ante los Consejos Distritales correspondientes, sujetándose a las siguientes reglas.

- a) Debieron registrar su documentación ante los Consejos Distritales que establece el Consejo General, trece días antes de la elección.
- b) Posteriormente, los Consejos Distritales devolvieron a los partidos políticos el original de los nombramientos respectivos, sellados y firmados por el Presidente y el Secretario.
- c) Asimismo, los partidos políticos contaron con un plazo para sustituir a sus representantes hasta con diez días de anterioridad a la fecha de la elección, devolviendo con el nuevo nombramiento, el original del anterior (artículos 201 y 202)

Los datos contenidos en los nombramientos fueron los siguientes:

- a) Denominación del partido político;
- b) Nombre del representante;
- c) Indicación de su carácter de propietario o suplente;
- d) Número del distrito electoral, sección y casilla en que actuaron;
- e) Domicilio del representante;

- f) Clave de la credencial para votar;
- g) Firma del representante;
- h) Lugar y fecha de expedición; y
- i) Firma del representante o del dirigente del partido político que hizo el nombramiento (artículo 203)

Los nombramientos de los representantes generales contenían los mismos datos de los representantes ante las mesas directivas de casilla, con la excepción del número de casilla.

Los representantes acreditados gozaron de los siguientes derechos:

- a) Participaron en la instalación de las casillas;
- b) Recibieron copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla;
- c) Posibilidad de presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación;
- d) Presentar al término del escrutinio y del cómputo escritos de protesta;
- e) Acompañar al Presidente de la mesa directiva, al Consejo Distrital correspondiente, para hacer entrega de la documentación y expediente electoral;

f) Los demás que establece la ley electoral (artículo 200)

### 5.1.3 PARTICIPACION CIUDADANA A TRAVÉS DE FUNCIONARIOS DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

Indudablemente uno de los elementos más importantes durante la jornada electoral es la mesa directiva de casilla, la cual es un órgano electoral integrado por ciudadanos facultados para recibir la votación y garantizar la libre emisión y efectividad del sufragio y garantizar el secreto del mismo y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en las que se dividen los 300 distritos uninominales<sup>100</sup>.

Para integrar las mesas directivas de casilla en 1994 se procedió a la insaculación, la cual es una innovación importante que ha presentado el Cofipe con respecto a legislaciones anteriores en material electoral. Esta consiste en el proceso de nombrar funcionarios mediante sorteo.

De esta manera, del 1 al 30 de abril de 1994 las Juntas Distritales procedieron a insacular de las listas nominales de electores a un 15% de ciudadanos de cada sección electoral sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados fuese menor a 50. Previamente, durante el mes de enero del mismo año, en sesión del Consejo General se procedió a elegir la letra del mes correspondiente del nacimiento de las personas a insacular, dando como resultado la correspondiente al mes de noviembre. Durante esta primera insaculación fue necesario, en algunos casos, tomar los siguientes meses para cubrir dicho porcentaje ya que no era suficiente el mes de noviembre

<sup>100</sup> Véase el artículo 146 párrafos 1 y 2 del Cofipe.

En esta primer etapa de insaculación estuvieron presentes los miembros del Consejo Local y de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

Asimismo, a las personas que resultaron insaculadas les fue impartido un curso de capacitación y de este las Juntas Distritales entre el 1 y el 30 de junio procedieron a hacer una relación de aquellos que habían acreditado dicha capacitación y que no estaban impedidos física o legalmente para el cargo. De esta relación los Consejos Distritales insacularon a los ciudadanos que integraron las mesas directivas de casillas.

Conforme a la ley las mesas directivas de casilla se integraron por un Presidente, por un Secretario, por dos escrutadores y sus respectivos suplentes

Los requisitos que cubrieron los ciudadanos que integraron las mesas directivas de casilla son los siguientes:

- a) Residir en la sección electoral que comprenda la casilla;
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores;
- c) Contar con Credencial para Votar con Fotografía;
- d) Estar en ejercicio de sus derechos políticos;
- e) Tener un modo honesto de vivir;
- f) Haber participado en el curso de capacitación electoral;

g) No ser servidor público de confianza con cargo superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía, y

h) Saber leer y escribir y no tener más de 70 años al día de la elección.<sup>102</sup>

#### 5.1.4 PARTICIPACION CIUDADANA EN ORGANOS ELECTORALES A TRAVÉS DEL CONSEJERO CIUDADANO.

La primera reforma electoral (1990) del sexenio de Salinas incluyó una nueva forma de participación ciudadana en los órganos electorales en sus Consejos Local y Distritales; a ésta nueva figura se le denominó consejero ciudadano.

En el proceso federal de 1994, participaron 246 consejeros ciudadanos propietarios y sus respectivos suplentes en la integración de los Consejos Local y Distritales. Nuestra población de estudio comprende a todos los consejeros ciudadanos propietarios de los Consejos Local y Distritales del Distrito Federal que participaron en la elección de 1994.

Para la elaboración de este apartado, el trabajo se centró en elementos externos a los consejeros ciudadanos. Por ello, fue necesario establecer nuestra población total de Miembros del Servicio Profesional Electoral (MSPE)<sup>104</sup>, como los elementos que durante el proceso electoral fueron los más cercanos a los consejeros ciudadanos y, por tanto, están en condiciones de evaluar su participación. A ellos se les aplicó un cuestionario para conocer el nivel de participación de los consejeros ciudadanos propietarios que participaron en el proceso federal de 1994 en los Consejos Local y Distritales del Distrito Federal.

<sup>102</sup> Véase artículo 120 del Código.

<sup>104</sup> La población total de Miembros del Servicio Profesional Electoral del IFE que participaron durante el proceso federal de 1994, fue de 246 miembros en las Juntas Local y Distritales en el Distrito Federal; después del 20 de abril de 1994, se redujo el número a 146 aproximadamente debido a un recorte y ajuste de personal.

Por consiguiente, sólo se tomaron en cuenta a los MSPE que aun continúan ocupando su cargo (146 de 246). De esta manera nuestro total de MSPE activos (antes de proceso y después) es de 146 de la cual se tomó una *prueba piloto*<sup>105</sup> resultado de una muestra no probabilística de tamaño 82 en la que se encontró que 78 (95%) MSPE opinaron que la asistencia de los consejeros ciudadanos propietarios fue alta (88%) y regular (7%)

El diseño de la encuesta por muestreo fue aleatorio simple y la selección de los 18<sup>106</sup> Miembros del Servicio Profesional Electoral (MSPE) de las Juntas Local y Distritales en el Distrito Federal, se hizo a través de la tabla de números aleatorios. En el diseño de la muestra, se utilizó una precisión del 10% con un nivel de confianza del 95%<sup>107</sup>

<sup>105</sup> El cálculo de la prueba piloto se realizó bajo la siguiente formulación:

Pago: Resultado de la prueba piloto

$$P = \frac{78}{82} = 95.12\% \quad q = 0.486$$

<sup>106</sup> Para diseñar la muestra se tomaron los datos que nos arrojó el cuestionario que se aplicó en la prueba piloto - técnicamente se tomaron en cuenta los dos primeros preguntas, que anteriormente se explicó. Obteniendo una muestra probabilística de 18 MSPE.

<sup>107</sup> Cálculo que se realizó para diseñar la muestra:

Por proporción de MSPE a favor (95.12%)  
 que proporción de MSPE en contra (0.486)  
 m= precisión requerida (10%)  
 t= nivel de confianza (95%)

$$N = \frac{P \cdot q}{m^2} = \frac{(0.9512) \cdot (0.486)}{(0.1)^2} = 20.54$$

$$n = 8 \cdot (0.9512) = 76.12$$

t = Nivel de confianza correspondiente al 95% o tablas de probabilidad (1.96)

n = 60	n = 20.54
t = 1.96	t = 1.96
N	N = 146

La selección de los Distritos se hizo a través de la tabla de números aleatorios iniciando en la columna 8, fila 17. Los números y Distritos sombreados en el Padrón son los que corresponden a dicho procedimiento.

### PADRON

DISTRITO	No. ASIGNADO	DISTRITO	No. ASIGNADO	DISTRITO	No. ASIGNADO
I	<b>001</b>	XII	035	XXVIII	069
I	002	XIII	036	XXIX	070
I	003	XIV	037	XXX	071
I	<b>004</b>	XV	038	XXXI	<b>072</b>
I	005	XVI	039	XXXII	073
I	006	XVII	040	XXXIII	074
II	007	XVIII	041	XXXIV	075
II	008	XIX	042	XXXV	076
II	009	XX	043	XXXVI	077
IV	010	XXI	044	XXXVII	078
<b>IV</b>	<b>011</b>	<b>XXII</b>	<b>045</b>	XXXVIII	079
<b>V</b>	<b>012</b>	XXIII	046	XXXIX	080
<b>V</b>	<b>013</b>	XXIV	047	XXXIV	<b>081</b>
<b>V</b>	<b>014</b>	XXV	048	XXXV	082
<b>VI</b>	<b>015</b>	XXVI	049	XXXVI	083
VI	016	XXVII	050	XXXVII	084
VII	017	XXVIII	051	XXXVIII	085
VII	018	XXIX	052	XXXIX	<b>086</b>
VII	019	XXX	053	XXXV	087
VII	020	XXXI	054	XXXVI	088
VIII	021	XXXII	055	XXXVII	089
VIII	022	<b>XXXIII</b>	<b>056</b>	XXXVIII	090
IX	023	XXXIV	057	XXXIX	091
<b>IX</b>	<b>024</b>	XXXV	058	XXXVIII	092
IX	025	XXXVI	059	XXXIX	093
X	026	<b>XXXVII</b>	<b>060</b>	XXXIX	094
X	027	XXXVIII	061	<b>XXXIX</b>	<b>095</b>
X	028	XXXIX	062	XI	096
XI	029	XL	063	XI	097
<b>XI</b>	<b>030</b>	<b>XXVI</b>	<b>064</b>	LOCAL	098
XI	031	XXVII	065	LOCAL	099
XII	032	XXVIII	066	LOCAL	100
XII	033	XXIX	067		
XII	034	XXX	068		

Los cargos que ocupan los Miembros del Servicio Profesional Electoral que respondieron el cuestionario, se ordenan, ya que se considera que no es necesario agregarlos.

Las hipótesis que se trabajan a continuación, se desprendieron de las tres primeras preguntas del cuestionario que se aplicó, y son:

La participación de los consejeros ciudadanos propietarios de los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal en el proceso federal de 1994 fue:

- a) alta en cuanto asistencia;
- b) alta en intervención, y
- c) si fortaleció a la sociedad.

**a) alta en cuanto asistencia .**

El 88% de los Miembros del Servicio Profesional Electoral que participaron en el proceso federal de 1994, en los Consejos Local y Distritales, opinan que la asistencia de los consejeros ciudadanos propietarios de los respectivos Consejos fue alta” Por lo que se estima que:

La proporción de Miembros del Servicio Profesional Electoral que participaron en el proceso federal de 1994, en los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal opinaron que la asistencia de los consejeros ciudadanos propietarios fue alta, está entre .88+ .15, lo que significa que el nivel de confianza es altamente

```

a) p=am
p=16/18= .88
Se estima:
Var (p)=p q / (n-1)
          = .88 (.12) / (18-1)
          = .1056 / (17)
          = (.0062117) (.8767)
          = .0054158
    
```

Cota de error t / Var (p)

t Varianza estandarizada= (-2, 3) esta dada en función del nivel de confianza (90%, 95%, etc.), para el 95% de confianza t = +2

Cota= 2 \* 0054458 = .10759 = .15

Conclusión: 88 + .15.

confiable. De tal forma, que se puede considerar que la asistencia de los consejeros ciudadanos, se caracterizó por ser alta y constante.

**b) alta en intervención.**

El 44% de los Miembros del Servicio Profesional Electoral que participaron en el proceso de 1994 en los Consejos ya referidos opinan que la intervención de los consejeros ciudadanos propietarios fue alta. Por lo que se estima que

La proporción de MSPE que participaron en el proceso de 1994, en los Consejos Local y Distritales opinaron que la intervención de los consejeros ciudadanos propietarios de los Consejos Local y Distritales es incierta, ya que está entre el .44+- .22 (alta), .28+- .20 (regular), .22+- .19 (mínima) y .06+- .11(nula), lo que significa que el nivel de confianza no es confiable, ya que de un 50%, el 44% de

b) p=a/h p=8/18=44					Cuestión p=8/18=44 ALTA					p=9/18=28 REGULAR					p=4/18=22 MINIMA					p=1/18=6 NULA							
Var (p)		p	q	N-n	n-1	N	Var (p)		p	q	N-n	n-1	N	Var (p)		p	q	N-n	n-1	N	Var (p)		p	q	N-n	n-1	N
= (.44) (.56)		.44	.56	18-8	7	18	= (.28) (.72)		.28	.72	18-9	8	18	= (.22) (.78)		.22	.78	18-4	13	18	= (.06) (.94)		.06	.94	18-1	17	18
= .2364 (.8767)					7		= .2016 (.8767)					8		= .1716 (.8767)					13		= .0564 (.8767)					17	
= (.01410) (.8767)							= (.011556) (.8767)							= (.016094) (.8767)							= (.003017) (.8767)						
= 0.12757							= 0.10396							= 0.088495							= 0.02808						
Cota de error / t / Var (p)					Cota de error / t / Var (p)					Cota de error / t / Var (p)					Cota de error / t / Var (p)												
t = 95% = +2					t = 95% = +2					t = 95% = +2					t = 95% = +2												
Cota= 2 x 0.12707					Cota= 2 x 0.10396					Cota= 2 x 0.088495					Cota= 2 x 0.02808												
= .25414					= .20792					= .17699					= .05616												
Conclusión .44+- .22					Conclusión .28+- .20					Conclusión .22+- .19					Conclusión .06+- .11												

los encuestados la calificó como alta y el 06 cree que fue nula, y del 50% restante, el 28 opinó que fue regular y el 22% mínima. De este modo, podemos pensar que la intervención de los consejeros ciudadanos se distinguió por ser muy variable

**c) se fortaleció a .**

El 50% de los MSPE que participaron en el proceso federal de 1994, en los Consejos Local y Distritales opinaron que la sociedad se vio fortalecida con la participación de los consejeros ciudadanos propietarios de los Consejos Local y Distritales. Por lo que se estima que:

La proporción de Miembros del Servicio Profesional Electoral que participaron en el proceso federal de 1994, en los Consejos referidos opinan que la sociedad se fortaleció con la participación de los consejeros ciudadanos propietarios de los Consejos Local y Distritales, está entre .5+- .23. Lo que significa que el nivel de confianza es confiable, ya que un 50% de los encuestados estimó que la sociedad fue la fortalecida. Sin embargo, no tan sólo se fortaleció a la sociedad, ya que el

c) p=0.0  
n=9/18=0.5

\*\* Se estima:

Var (p)	p	q	N-n	N
	n-1			
=(.5)(.5)	148	18		146
	13			

=.25 (0.767)  
17

=(0.47056) (0.767)

= 0.12693047

Cota de error t / Var (p)  
t = 95% = 1.2

Cota = 2 \* 0.12693047 = 0.25386094

Conclusión 5+ .23

39% de MSPE opinan que las instituciones electorales también se fortalecieron, en tanto que el 11 % a firma que el gobierno fue fortalecido. Lo que significa, que el nivel de confianza es confiable

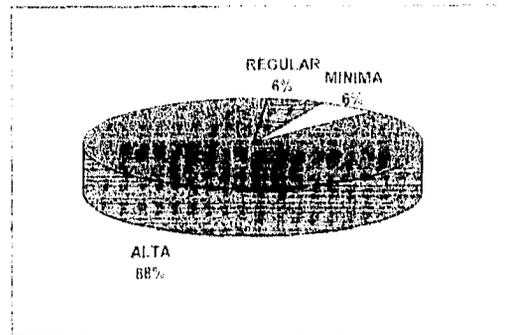
#### **5.1.4.1 EVALUACIÓN GLOBAL DE LA PARTICIPACIÓN DEL CONSEJERO CIUDADANO EN EL D.F.**

En este apartado se llevó a cabo el análisis de las 10 preguntas que integraron el cuestionario que se aplicó a los MSPE. Por consiguiente, partimos del procesamiento de la información obtenida en términos porcentuales para su manejo, ya que resulta más práctico. Cabe señalar que en este apartado no se incluyen ni el nivel de confianza, ni cota de error, etc. Este se hizo con la finalidad de rescatar toda la información que nos arrojó el cuestionario, y que nos muestran otros parámetros del estudio que no se integraron en el apartado anterior, y que a continuación se enuncian.

##### **Asistencia de los consejeros ciudadanos.**

Como podemos observar en la gráfica 1, la asistencia de los consejeros ciudadanos en los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal, fue alta. No podemos dejar de mencionar que un porcentaje menor de MSPE opinó que también fue regular y en algunos casos mínima

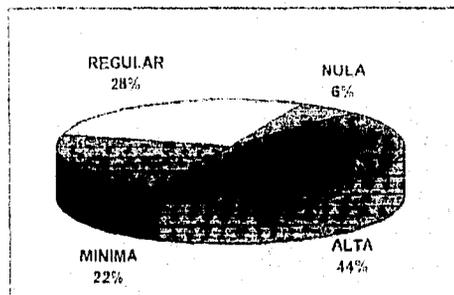
GRAFICA 1



**Intervención de los consejeros ciudadanos.**

En este punto es donde se encuentra una diferencia marcada de opiniones en cuanto a la de intervención de los consejeros ciudadanos en los Consejos Local y Distritales, como lo indica la gráfica 2 la intervención de los consejeros ciudadanos fue muy variable

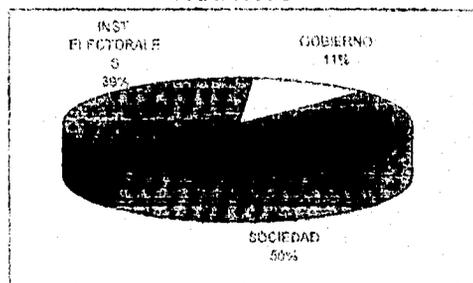
GRAFICA 2



### A quién fortaleció su participación.

De acuerdo con la gráfica 3, la sociedad fue la primera en fortalecerse con la participación de los consejeros ciudadanos, seguida de las instituciones electorales y en menor medida el gobierno. Aunque poco menos de la mitad (44%) de los entrevistados opinó sobre el fortalecimiento de la sociedad con ésta participación dudamos que efectivamente la sociedad se haya fortalecido con la participación de los consejeros ciudadanos, por que entonces La formulación de la pregunta produjo respuestas muy amplias, que permiten definir criterios o elementos para caracterizar o tipificar el fortalecimiento referido. El procedimiento de selección de los consejeros ciudadanos (véase en el cap. IV) no nos permite ver a esta figura como representantes de la sociedad como se ha querido ver. Sin embargo, no es raro que la instituciones electorales se hayan fortalecido con la participación de éstos por dos motivos: por un lado, el que desde su nacimiento esta figura buscó dar mayores márgenes de credibilidad y legitimidad a los procesos electorales, y por el otro se buscó dar la imagen de que se habría un nuevo espacio donde la ciudadanía podía expresarse. Finalmente con el fortalecimiento de las órganos electorales, el gobierno se beneficiaría.

GRAFICA 3

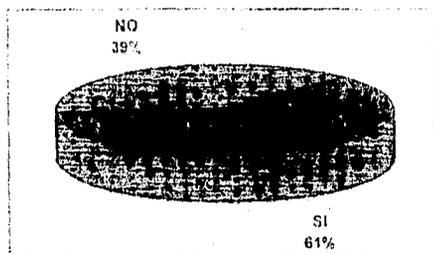


**Tiene conocimiento de la función que desempeñaron.**

La gráfica 4 nos muestra los porcentajes de MSPE que consideran que el consejero ciudadano tuvo o no conocimiento de la función que desempeñó.

Sin embargo, la pregunta fue abierta, por lo que se derivaron una variedad de respuestas, que se agrupan en función del -si o no tiene- conocimiento. Ver cuadro 1

**GRAFICA 4**



**CUADRO 1**

SI	%	No	%
Su actuación lo dijo todo	5.55	Es esencial capacitarlos	11.11
Tiene conocimiento del Cofipe	33.33	No tiene conocimiento del Cofipe	22.22
Sólo buscaron el beneficio de la sociedad	5.55	No tiene conciencia política	5.55
Es necesario reforzar sus conocimientos del Cofipe	11.11		
Es necesaria una capacitación en el ámbito electoral	5.55		
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>		<b>39</b>

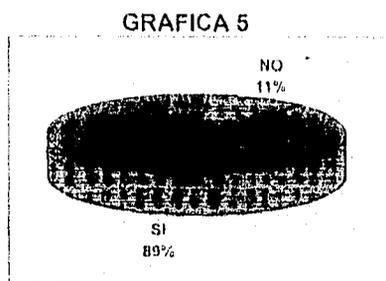
Podemos observar en el cuadro 1, que más de la mitad de los encuestados consideran que el consejero ciudadano tuvo conocimiento de su función, pero que

es necesario capacitarlos y reforzar sus conocimientos del Cofipe. En este sentido, nos preguntamos ¿qué tanto conocía sus funciones?<sup>100</sup>

#### Capacitación del consejero ciudadano.

La gráfica 5 muestra el porcentaje de MSPE que opinan si debe o no capacitarse al consejero ciudadano.

No obstante, la pregunta fue abierta, por lo que se obtuvo una diversidad de respuestas, que se concentran en función de si es o no necesario capacitarlos. Ver cuadro 2.



<sup>100</sup> Se entrevistó al Licenciado Manuel Larrosa Haro, investigador del Centro de Estadística y Documentación Electoral de la UAM-I, consejero ciudadano propietario en el XXXV Distrito Electoral del Distrito Federal, quien participó en el proceso electoral de 1994. El Lic. Larrosa considera que los consejeros ciudadanos del Distrito en el que participó no habían cuestiones elementales sobre elecciones y existía un desconocimiento de la ley electoral, por cual, él considera necesario capacitar a los consejeros ciudadanos, ya que esta les permitiría conocer la ley electoral que aplicarán y, asimismo les permitirá tener un buen desempeño en su trabajo, ya que los consejeros no son un grupo organizado como lo son los partidos políticos o bien el cuerpo de la autoridad de funcionarios electorales.

Recordemos que hace unos meses, noviembre de 1995, se llevó a cabo el primer encuentro de consejeros ciudadanos de los órganos electorales en el estado de Guadalajara, al parecer no se obtuvieron los resultados esperados, pues la asistencia a este evento fue mínima se conocieron distintas versiones sobre la presión que algunas autoridades del IFE efectuaron sobre los consejeros de los órganos electorales de competencia federal (que organizaron las elecciones de agosto de 1994) para que no asistieran al encuentro. Desde Perifoneo y vado de Tlalpan, en el Distrito Federal, se estuvieron pidiendo a los vocales del IFE en los diferentes estados los perfiles de los consejeros ciudadanos que asistieron al encuentro. Ante este último acontecimiento y recuperando, el último punto de vista del Consejero ciudadano Larrosa, se pretenderá que los consejeros ciudadanos sigan desvinculados y si fuera así con que propósito. Véase la Jornada del 19 de noviembre de 1995, p. 16.

Sería muy interesante poder conocer la opinión de los demás consejeros ciudadanos, pero si para realizar un evento es difícil que éstos asistan, y aun más difícil poder localizarlos.

CUADRO 2

SI	%	NO	%
Es fundamental capacitar a los consejeros ciudadanos para un mejor desempeño de sus funciones	33.33	Consideraron que no es necesario capacitarlos ya que tienen conocimiento de sus funciones, así como un nivel académico adecuado que les permite desempeñarse bien	11.11
Para que sepan cual es su función en los Consejos	11.11		
Para reforzar sus conocimientos del Cofipe	16.66		
No saben lo que dicen y hacen	11.11		
otras	16.66		
TOTAL	89		11.11

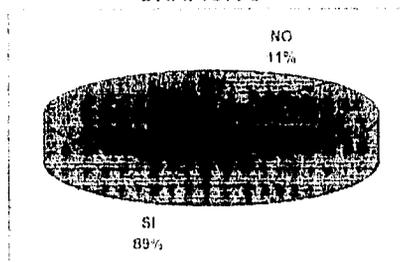
El cuadro 2 nos permite afirmar que es necesario capacitar a los consejeros ciudadanos, ya que si bien un porcentaje considerable de encuestados opinó que el consejero ciudadano si tuvo conocimiento de sus funciones, en este cuadro apreciamos que un poco más del 80 por ciento sugiere que se les capacite. Esta les permitirá un mejor desempeño de sus funciones, y el nivel de las intervenciones y decisiones sería más confiable. Además permitirá reforzar sus conocimientos del ámbito político-electoral.

**Determinación de sus funciones.**

La gráfica 6 muestra los porcentajes de los encuestados que opinaron si es necesario o no determinar las funciones de los consejeros ciudadanos en el Cofipe.

Empero, la pregunta fue abierta, por lo que dimanaron una multiplicidad de respuestas, que se reúnen en la tabla 3 dependiendo de si es o no necesario determinar sus funciones.

GRAFICA 6



CUADRO 3

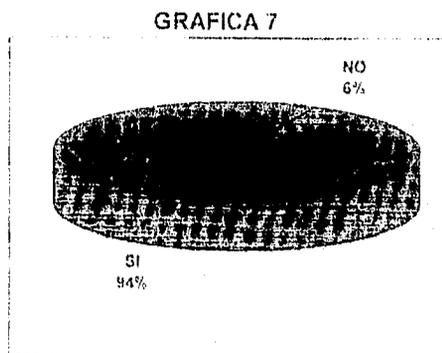
SI	%	NO	%
La ley no es clara al respecto	27.77	Ya están estipuladas	5.55
Para legalizar sus funciones	16.66	No respondió	5.55
Toda actividad debe ser regida por una norma	16.66		
Para su mejor desempeño	11.11		
Otras	16.66		
<b>TOTAL</b>	<b>89</b>		<b>11</b>

Un porcentaje considerable de los encuestados consideró importante establecer las funciones de los consejeros ciudadanos en la ley electoral, ya que el Cofipe no es muy claro al respecto. Esto propiciaría que los niveles de participación aumentaran, ya que tendrían más fundamentos que respaldaran su función y desempeño en los Consejos.

#### Importancia del nivel de instrucción.

La gráfica 7 nos muestra los porcentajes de MSPE que consideran importante el nivel de instrucción y los que no, para el lugar que deben ocupar en el Consejo (General, Local o Distrital)

Sin embargo, la pregunta fue abierta, por lo que se derivaron una variedad de respuestas, que se reunieron en el cuadro 4, en función de la respuesta que se dio.



**CUADRO 4**

SI	%	NO	%
Entre más preparación tengan mejor será su desempeño	22.22	Porque son miembros de la sociedad	5.55
Ayudará a un mejor entendimiento de la problemática	22.22		
Permitirá un mejor manejo de la ley electoral	16.66		
Tendrían un criterio más amplio al tomar las decisiones	11.11		
otras	11.11		
No respondió	11.11		
	<b>94</b>		<b>6</b>

Este punto es de gran importancia, ya que un 94 por ciento de los encuestados opina que es necesario que el consejero ciudadano tenga como mínimo un nivel

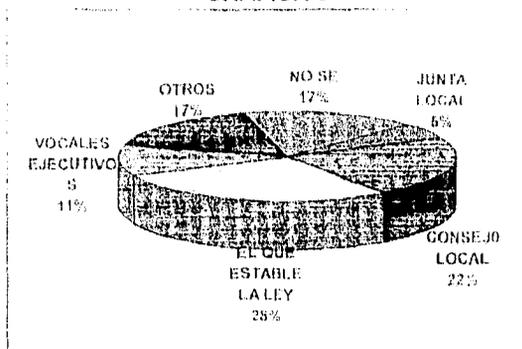
de licenciatura, pues consideraron que esto permitirá tomar mejores decisiones, y aumentar los niveles de participación -intervención-. Asimismo, tendría un mejor manejo de la ley electoral, lo cierto es que no tan sólo es importante el grado de instrucción, ya que este no garantiza el conocimiento de una área en específico -como el ámbito político electoral-, debido a la gran variedad de especializaciones de los consejeros. Sin embargo no podemos soslayar que esto permite tener un mosaico de opiniones que podrían enriquecer las discusiones, pero también existe la posibilidad de obstruir los trabajos durante las sesiones de los Consejos -Local y Distritales-. Ver cuadro 4.

#### **Procedimiento de elección o selección.**

Los Miembros del Servicio Profesional Electoral encuestados opinaron que la selección de los consejeros ciudadanos de los Consejos Local y Distritales se dio a través de la Junta Local para el caso de los Consejos Distritales, del Consejo Local para el caso de los Distritales, de los lineamientos establecidos en el Cofipe -en el caso de los Consejos Local y Distritales-; de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales. Es realmente preocupante que un porcentaje alto de encuestados desconozca el procedimiento de selección de los consejeros ciudadanos, y aun más preocupante es la respuesta que se dio en cuanto al "que establece la ley", ya que esta respuesta no nos dice nada. Recordemos que el Cofipe sólo nos dice quienes aprueban las temas -quienes designan-, más no de que forma se lleva a cabo la selección<sup>107</sup>. Ver gráfica 8.

<sup>107</sup> Cfr. Cofipe, Artículos 62, párrafo 1 inciso e) y 105, párrafo y, inciso c). IFE, Secretaría General Dirección General, 1994, pp. 77 y 101 respectivamente.

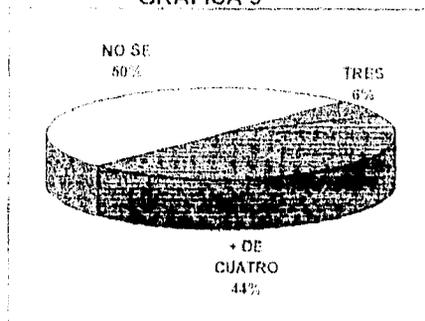
GRAFICA 8



#### Número de propuestas.

Podemos apreciar en la gráfica 9 que un poco menos de la mitad de los encuestados consideró que son más de cuatro las propuestas para ocupar el cargo de un consejero ciudadano; la mitad no saben y el resto opinan que son tres. Esto nos permite reflexionar y al mismo tiempo preguntarnos ¿por qué un porcentaje considerable de encuestados desconoce el número de propuestas a ocupar el cargo de un consejero ciudadano?. Quizá la respuesta gire en torno a que dentro de los órganos electorales las funciones se fragmentan a partir de las funciones que corresponden a cada una de las cinco vocaldas que integran a una Junta, de tal forma que sólo una parte de sus miembros conoce unas tareas y otras no

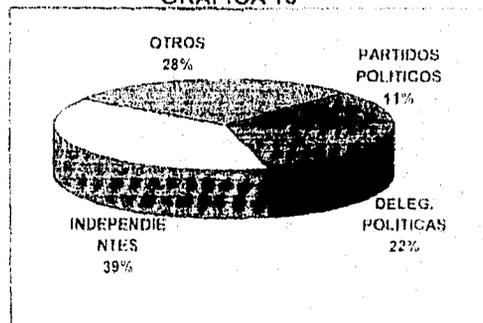
GRAFICA 9



**Origen de las propuestas.**

Los encuestados opinan que las propuestas son hechas por los partidos políticos, delegaciones políticas, de carácter independiente, e inclusive por vocales de las Juntas Distritales -en otros-. Ver la gráfica 10.

GRAFICA 10



De todo lo anterior podemos desprender que la participación de los consejeros ciudadanos en los Consejos Local y Distrital durante el Proceso federal de 1994, en cuanto a su asistencia fue alta, pero su intervención tuvo una fuerte variación,

ubicando sus puntos de referencia entre mínima y regular. Esto sugiere que puede deberse a la falta de conocimiento y manejo de la ley electoral -Cofipe-, que no necesariamente significa bajo nivel académico de los consejeros, ya que como veremos más adelante, más de la mitad de éstos tienen licenciatura.

Lo que permite afirmar que el contar con un alto nivel académico no es garantía de que se tengan conocimientos políticos-electorales; ante esto se hace necesaria una capacitación sobre la implicación de un proceso electoral y de la ley electoral vigente, que garantice que estos ciudadanos tendrán la información necesaria que les permita intervenir de manera más frecuente. Pero, el problema no radica únicamente en la falta de conocimiento, sino también a los vacíos legales que encontramos en el Cofipe, respecto a sus funciones, obligaciones y limitaciones, baste recordar que el Cofipe no especifica las funciones de éstos, por lo tanto no se puede pedir, algo que no está reglamentado y que de alguna manera delimita su desempeño.

Por último, consideramos que la participación del consejero ciudadano, y de acuerdo con la información anterior, dependió en gran medida del perfil socioeconómico que manifestó, ya que éste determinó de alguna forma su desempeño y dirigió su toma de decisiones a partir de las características que cada uno de ellos poseía.

## **5.2 PERFIL SOCIOECONOMICO DEL CONSEJERO CIUDADANO.**

El perfil socioeconómico que presentaron los consejeros ciudadanos propietarios que participaron, en el proceso electoral de 1994, en el Distrito Federal, indica que fue determinado a partir de los intereses de un organismo electoral, más no de la ciudadanía o de los partidos políticos, como lo veremos a continuación.

Los elementos obtenidos de los expedientes de los consejeros ciudadanos permitieron diseñar y acceder a la totalidad del universo que comprende 246 consejeros ciudadanos propietarios en los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal, por ende el nivel de confianza y precisión de las estimaciones con valores establecidos son del 100%. En este trabajo no se consideró a los consejeros ciudadanos suplentes por que éstos no participaban en las sesiones de Consejo, sólo en caso de ausencia del propietario, la mayoría de los consejeros propietarios tenían una asistencia del 99% a las sesiones de Consejo Local y Distritales.

Para determinar el perfil socio-económico se establecieron cinco variables a las que se podía tener acceso debido al tamaño de la población, éstas fueron: edad, sexo, ocupación, residencia u origen y escolaridad.

A partir de los resultados, que arrojaron estas variables, se puede concluir que el consejero ciudadano propietario en el Distrito Federal que participó en las elecciones federales de 1994 contaba con las siguientes características:

1. Hombres entre 31 y 40 años;
2. originarios del Distrito Federal;
- 3 con licenciatura (Derecho, Economía y Contaduría);
4. cuya actividad laboral se da en el sector público en las áreas administrativas.

#### **5.2.1 EDAD.**

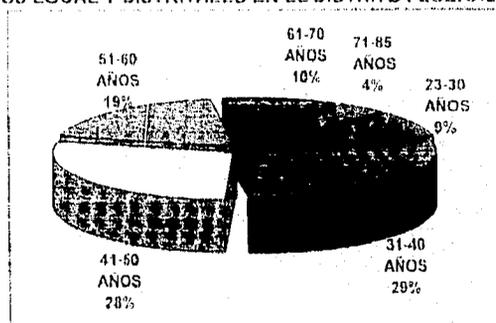
Para determinar la edad predominante entre los consejeros ciudadanos propietarios fue necesario hacer intervalos de 10 en 10 ( de 21 a 30, 31 a 40, etc.) para ubicar en cual de ellas se concentraban las edades de los consejeros

ciudadanos del Distrito Federal de la elección federal de 1994, como parte de los Consejos Local y Distritales del Distrito Federal. De esta manera, podemos señalar que el intervalo de mayor frecuencia es de 31 a 40 años, con un 29%, seguido de su consecutivo (41 a 50) con 28%, y en el extremo contrario se puede observar que el intervalo de 71 a 80 años sólo tiene un 4%. Ver gráfica 11.

Los 246 datos de los consejeros ciudadanos mostraron que la edad más frecuente (moda) es de 45 años, y la mediana fue de 48.5 años, en tanto que el promedio (media aritmética) fue de 46 años, esta última nos permitió obtener la desviación estándar<sup>103</sup> de 12.11.

GRAFICA 11

EDAD DE CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS EN LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRITALES EN EL DISTRITO FEDERAL (1994)

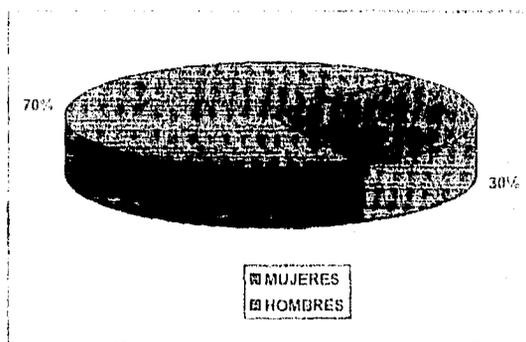


### 5.2.2 SEXO.

La gráfica 12 nos muestra que la integración de los Consejos Local y Distritales en Distrito Federal en un 70% está conformada por hombres, y el 30% restante son mujeres, lo que equivale a 172 y 74 personas respectivamente

<sup>103</sup> La desviación estándar es el promedio cuadrático de las desviaciones de los datos del conjunto con respecto a la media, de tal manera que al obtener la desviación estándar, al mismo tiempo obtenemos las diferencias de las características con respecto al promedio aritmético en Holguín Godoyes, Fernando y Emilio Álvarez-Icaza E. Integración y procesamiento de la información. Parte II. Estadística. Instituto Federal Electoral, 1993, p. 124

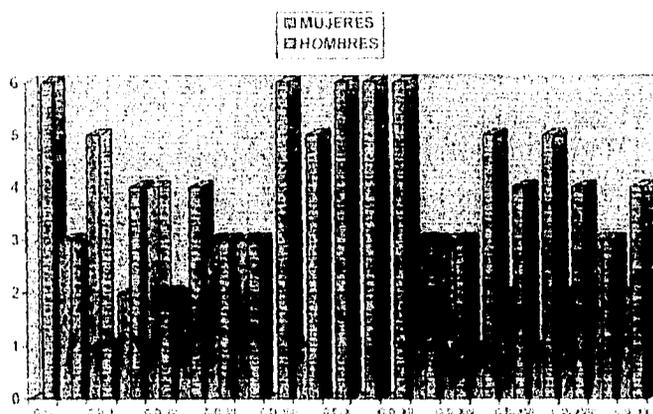
GRAFICA 12  
 CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS EN LOS  
 CONSEJOS LOCAL Y DISTRITALES EN EL  
 DISTRITO FEDERAL POR SEXO (1994).



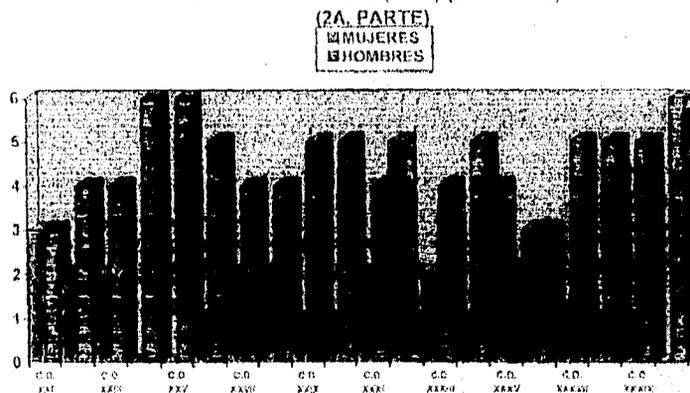
Tomando en cuenta que cada Consejo (40 Distritales y un Local) integra a 6 consejeros ciudadanos propietarios, podemos apreciar en la gráfica 13 que en 8 Consejos dominó en su totalidad la presencia de hombres, en tanto que en ninguno hubo presencia totalitaria de consejeras ciudadanas. En 10 Consejos predominó la presencia de 5 hombres por una mujer, y sólo en dos Consejos fue de 5 mujeres por un hombre. En 11 Consejos por cuatro hombres hubo dos mujeres y tan sólo en 2 Consejos por cuatro mujeres dos hombres. Para finalizar podemos señalar que en 8 Consejos se logró un equilibrio entre hombres y mujeres.

GRAFICA 13

CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS EN LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRIALES EN EL DISTRITO FEDERAL POR SEXO (1994) (1A. PARTE).



CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS EN LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRIALES EN EL DISTRITO FEDERAL POR SEXO (1994) (2A. PARTE).



### 5.2.3 ORIGINARIOS O RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL

En la gráfica 14 podemos apreciar que el 74% del total de los consejeros ciudadanos propietarios nació en el Distrito Federal (182 consejeros ciudadanos), en tanto que el 26% (64 consejeros ciudadanos) restante son residentes desde hace por lo menos cinco años en el Distrito Federal, provenientes de estados como Oaxaca, Chiapas, Sinaloa, Puebla, Michoacán, Coahuila, Tabasco, Hidalgo, Guerrero, Guanajuato, Veracruz, Estado de México, etc

GRAFICA 14

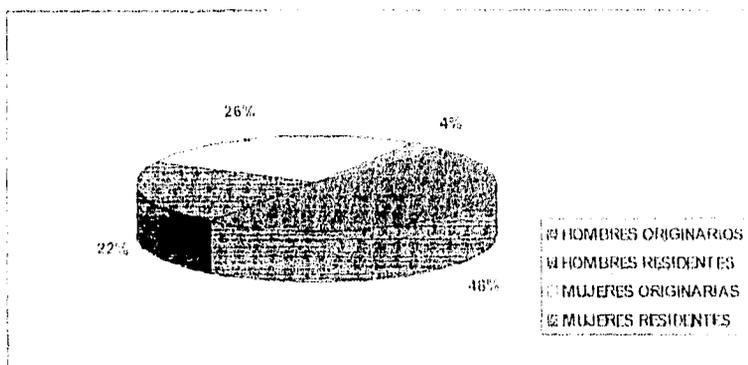
CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS EN LOS CONSEJOS LOCAL  
Y DISTRITALES ORIGINARIOS Y RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL  
(1994)



Del total, un 74% de consejeros ciudadanos son originarios del Distrito Federal, el 48% (117) son hombres y el 26% (65) son mujeres. En tanto, el 26% restante son originarios de otros estados, pero con residencia en el Distrito Federal, y de este porcentaje el 22% (55) son hombres y el 4% (9) mujeres. Ver la gráfica 15

GRAFICA 15

CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS EN LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRITALES ORIGINARIOS Y RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL, POR SEXO (1994).



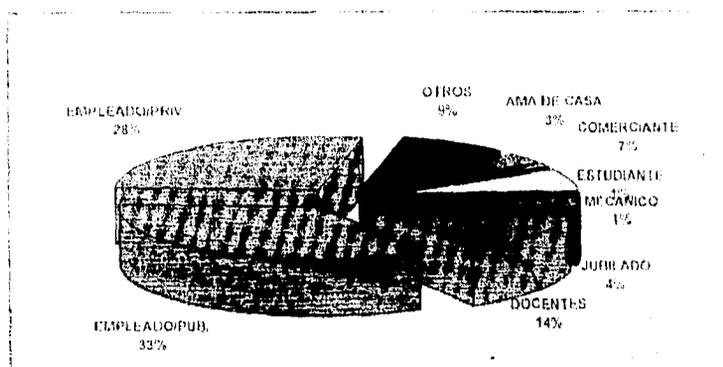
#### 5.2.4 OCUPACION.

Por lo que respecta al nivel de ocupación de los consejeros ciudadanos propietarios en el Distrito Federal, la gráfica 16 nos permite ver que el sector que más predomina es el público con un 33% (84 personas), ubicándose con más frecuencia en empleados federales de confianza, de base y administrativos, empleados de las Delegaciones Políticas y Secretarías, entre otros. En segundo lugar, se encuentra el sector privado con un 28% (68 personas), con un predominio de la rama del comercio y de la industria. En tercer lugar, se ubica la docencia con un 14% (34 personas) a nivel licenciatura y educación básica.

Y por último, los referentes que menor porcentaje arrojaron fueron los correspondientes a ama de casa con 3%; estudiantes y mecánicos ambos con 1% respectivamente.

GRAFICA 16

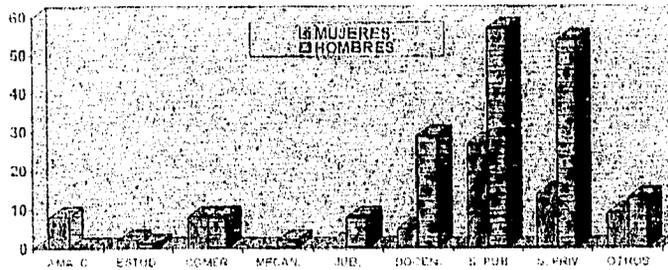
OCUPACION DE CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS EN LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRITALES EN EL DISTRITO FEDERAL (1994)



En la gráfica 17 observamos que del total -de consejeros ciudadanos propietarios-, el 33% correspondió a ocupación en el sector público, del cual el 23% son hombres y el 10% mujeres; en el sector privado de un 28% el 22% son hombres y el 6% mujeres; 14% docentes, el 12% son hombres y el 2% mujeres; en otros rubros ocupacionales equivalentes al 9%, el 5% son hombres y el 4% mujeres, en el área comercial, es decir el 7%, existe un equilibrio entre hombres y mujeres; por lo que corresponde a los jubilados que son el 4%, 3.5% son hombres y 5 mujeres; los estudiantes 1%, .8% son mujeres y .2% son hombres. Para finalizar, encontramos que el 3% son amas de casa y 1% mecánicos.

GRAFICA 17

OCUPACION DE CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS EN LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRITALES EN EL DISTRITO FEDERAL, POR SEXO (1994).

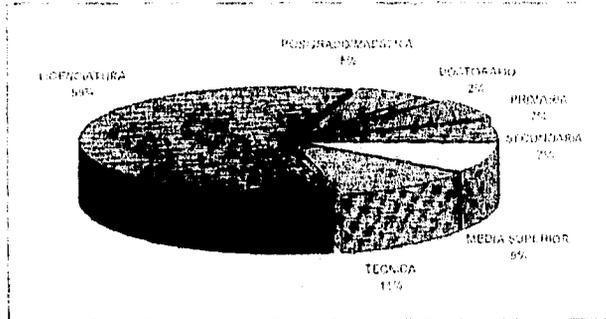


5.2.5 ESCOLARIDAD.

La gráfica 18 nos muestra que el 59% de los consejeros ciudadanos cuenta con un nivel de preparación de licenciatura, equivalente a 146 personas, con un predominio de las carreras en Derecho, Economía, Contaduría, Ingeniería (en distintas especialidades), Filosofía y Letras, Medicina y Administración Pública. En segundo lugar se ubica la preparación técnica con un 11% (28 personas), con un predominio de las carreras secretariales y comerciales. En tercer lugar, se ubica la preparación media-superior con 9% (23 personas). En cuarto lugar se encuentran los estudios de primaria y secundaria con 7% cada uno, es decir 16 personas. En penúltimo lugar se localizan las maestrías y posgrados con un 5% (13 personas), con especializaciones en Administración Pública, Economía, Derecho y Psicología. Y por último, con 2% se ubican los doctorados en Derecho y Pedagogía con sólo 4 personas

GRAFICA 18

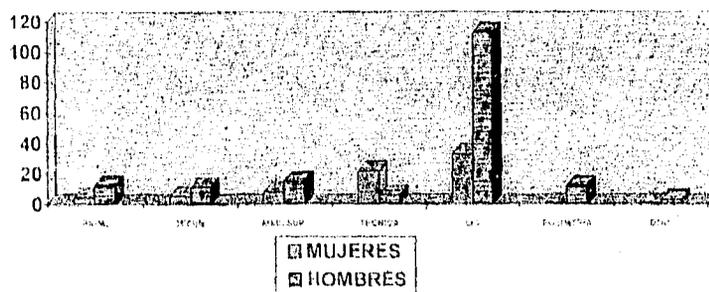
ESCOLARIDAD DE CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS EN LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRITALES EN EL DISTRITO FEDERAL (1994)



Del 100%, el 59% cursó estudios de licenciatura de los cuales el 46% son hombres y el 13% mujeres, en estudios técnicos encontramos que del 11%, 2% son hombres y 9% mujeres, en educación media-superior del 9% del total, 6% son hombres y 3% mujeres; tanto en primaria (7%) como en secundaria (7%) se observa que el 5% son hombres y el 2% mujeres. Por último, agregaremos que el 5% estudió un posgrado o maestría donde el 4.5 % corresponde a hombres y sólo el .5% a mujeres, y en Doctorado del 2% 1.5 son hombres y el resto mujeres. ver gráfica 19.

GRAFICA 19

ESCOLARIDAD DE CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS EN  
LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRIALES EN EL DISTRITO FEDERAL  
POR SEXO (1994)



Todo lo anterior, nos permite comprobar que efectivamente, el perfil que mostraron los consejeros ciudadanos que participaron en los Consejos Local y Distritales del Distrito Federal, estuvo más encaminado a cumplir con los propósitos de una institución electoral y no como un espacio que permitiera a la ciudadanía expresar su opinión, ejemplo de ello es que un 59% de los consejeros ciudadanos contaba con una licenciatura donde predominaron carreras como Derecho, Economía, Contaduría e Ingeniería por citar algunas, pero esto en ningún momento garantizó el conocimiento de cuestiones electorales elementales, y mucho menos de la ley que debían aplicar; en contraste con la opinión que expresaron los encuestados se reconoció por un lado que los consejeros ciudadanos tuvieron conocimiento de su función, por el otro observamos que un 89 % de los encuestados opinó que es necesaria una capacitación, en este sentido la interrogante es qué tanto conocían sus funciones.

De igual forma, no podemos dejar de mencionar que los Consejos en el Distrito Federal se integraron, en algunos casos, por amas de casa, mecánicos, jubilados

y comerciantes como lo demuestra la gráfica 17, los cuales contaban con estudios de primaria, secundaria, técnicos y media superior en varios casos, lo cual claro no significa que entre este grupo no existiera conocimiento de cuestiones electorales. Esto nos permite pensar qué nivel de discusión alcanzaron los Consejos que integraron a consejeros ciudadanos que cubran estas características.

Por ende, consideramos que este perfil, en algún momento, permitió o facilitó un posible manejo de los consejeros ciudadanos por parte del Presidente del Consejo correspondiente, ya que se generó cierta delegación y dependencia de la responsabilidad en la toma de decisiones políticas propios de los consejeros.

#### 5.2.6 CUADROS COMPARATIVOS.

**PORCENTAJES DE CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS  
POR SEXO EN LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRITALES EN EL  
DISTRITO FEDERAL, 1994.**

MUJERES	HOMBRES
30%	70%

**CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS EN LOS CONSEJOS LOCAL Y  
DISTRITALES POR SEXO EN EL DISTRITO FEDERAL, 1994.**

CONSEJO	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	CONSEJO	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
LOCAL	0	6	6	DISTRITAL 21	3	3	6
DISTRITAL 1	3	3	6	DISTRITAL 22	2	4	6
DISTRITAL 2	5	1	6	DISTRITAL 23	2	4	6
DISTRITAL 3	2	4	6	DISTRITAL 24	0	6	6
DISTRITAL 4	4	2	6	DISTRITAL 25	0	6	6
DISTRITAL 5	2	4	6	DISTRITAL 26	1	5	6
DISTRITAL 6	3	3	6	DISTRITAL 27	2	4	6
DISTRITAL 7	3	3	6	DISTRITAL 28	2	4	6
DISTRITAL 8	0	6	6	DISTRITAL 29	1	5	6
DISTRITAL 9	1	5	6	DISTRITAL 30	1	5	6
DISTRITAL 10	0	6	6	DISTRITAL 31	2	4	6
DISTRITAL 11	0	6	6	DISTRITAL 32	5	1	6
DISTRITAL 12	0	6	6	DISTRITAL 33	2	4	6

DISTRITAL 13	3	3	6	DISTRITAL 34	1	5	6
DISTRITAL 14	3	3	6	DISTRITAL 35	1	2	6
DISTRITAL 15	1	5	6	DISTRITAL 36	3	3	6
DISTRITAL 16	2	4	6	DISTRITAL 37	1	5	6
DISTRITAL 17	1	5	6	DISTRITAL 38	1	5	6
DISTRITAL 18	2	4	6	DISTRITAL 39	1	5	6
DISTRITAL 19	3	3	6	DISTRITAL 40	5	5	6
DISTRITAL 20	2	4	6	<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>172</b>	<b>246</b>

**PORCENTAJES DE LA ESCOLARIDAD DE CONSEJEROS CIUDADANOS  
PROPIETARIOS EN LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRITALES EN EL  
DISTRITO FEDERAL, 1994.**

ESCOLARIDAD	PORCENTAJE
PRIMARIA	7%
SECUNDARIA	7%
TECNICA	11%
MEDIA SUPERIOR	9%
LICENCIATURA	53%
POSGRADO/MAESTRIA	5%
DOCTORADO	2%

**PORCENTAJES POR ESCOLARIDAD Y SEXO DE LOS CONSEJEROS  
CIUDADANOS PROPIETARIOS DE LOS CONSEJOS LOCAL Y  
DISTRITALES EN EL DISTRITO FEDERAL.**

ESCOLARIDAD	SEXO	%
LICENCIATURA	HOMBRES	46
	MUJERES	13
TECNICOS	HOMBRES	2
	MUJERES	9
MEDIA SUPERIOR	HOMBRES	6
	MUJERES	3
SECUNDARIA	HOMBRES	5
	MUJERES	2
PRIMARIA	HOMBRES	5
	MUJERES	2
POSGRADO O MAESTRIA	HOMBRES	4.5
	MUJERES	.5
DOCTORADO	HOMBRES	1.5
	MUJERES	.5

**PORCENTAJES DE LA OCUPACION DE CONSEJEROS CIUDADANOS  
PROPIETARIOS EN LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRITALES  
EN EL DISTRITO FEDERAL, 1994.**

OCUPACION	PORCENTAJE
EMPLADOS DEL SECTOR PUBLICO	33%
EMPLADOS DEL SECTOR PRIVADO	26%
DOCENCIA	14%
OTROS	9%
COMERCIAL	7%
JUBILADO	4%
AMA DE CASA	3%
ESTUDIANTE	1%
MECANICO	1%

**PORCENTAJES POR OCUPACIÓN Y SEXO DE LOS CONSEJEROS  
CIUDADANOS PROPIETARIOS DE LOS CONSEJOS LOCAL Y  
DISTRITALES EN EL DISTRITO FEDERAL.**

OCUPACION	SEXO	%
SECTOR PUBLICO	HOMBRES	23
	MUJERES	10
SECTOR PRIVADO	HOMBRES	22
	MUJERES	6
DOCENTES	HOMBRES	12
	MUJERES	2
OTROS RUBROS	HOMBRES	5
	MUJERES	4
AREA COMERCIAL	HOMBRES	3.5
	MUJERES	3.5
JUBILADOS	HOMBRES	3.5
	MUJERES	5
AMAS DE CASA	HOMBRES	0
	MUJERES	3
ESTUDIANTES	HOMBRES	2
	MUJERES	8
MECANICO	HOMBRES	1
	MUJERES	0

**PORCENTAJES DE LA EDAD DE CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS EN LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRITALES EN EL DISTRITO FEDERAL, 1994.**

EDAD	PORCENTAJE
23-30	9%
31-40	29%
41-50	28%
51-60	19%
61-70	10%
71-85	4%

**PORCENTAJES DE CONSEJEROS CIUDADANOS PROPIETARIOS ORIGINARIOS Y RESIDENTES EN EL D.F. DE LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRITALES EN EL DISTRITO FEDERAL, 1994.**

ORIGINARIOS		RESIDENTES	
74%		26%	
HOMBRES	48%	HOMBRES	22%
MUJERES	26%	MUJERES	4%

**5.3. PRINCIPALES APORTACIONES SOBRE LA INTEGRACION DEL CONSEJERO CIUDADANO A LOS ORGANOS ELECTORALES EN EL DISTRITO FEDERAL.**

Antes de hacer referencia a lo que se considera es la principal aportación del consejero ciudadano a los órganos electorales, se hará mención de manera breve de uno de los puntos más relevantes del actual debate de la reforma electoral, el cual nos permitirá entrar al punto a tratar.

Quizá uno de los objetivos primordiales de la reforma electoral, es lograr la autonomía plena de los órganos electorales. "De hecho, la legislación actual ya define al instituto (IFE) como un organismo público autónomo. Sin embargo parece haber consenso respecto de la necesidad de avanzar más en la dirección autonómica, retirando la participación de los consejeros representantes de los poderes públicos, incluyendo al Secretario de Gobernación. De esta manera, se reforzaría el carácter estatal, y no nada más gubernamental, de la función electoral"<sup>109</sup>

La última reforma electoral del sexenio de Salinas incluyó a ciudadanos independientes y apartidistas ( la figura de consejero magistrado fue sustituida por la de consejero ciudadano) en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dando inicio al proceso de "ciudadanización" de los órganos electorales, y reconociéndose jurídicamente la figura del consejero ciudadano en la Constitución General (artículo 41), ya que ésta existía sólo en la ley electoral (Cofipe) en los Consejos Local y Distritales desde 1990, al menos en el caso del Distrito Federal.

La existencia de los consejeros ciudadanos se ha generalizado en los órganos electorales del país desde hace unos años. Hoy los tenemos en la totalidad de los Consejos del Instituto Federal Electoral y en la generalidad de los órganos electorales estatales. Pretendiéndose, con ésto alcanzar la "ciudadanización" total de los órganos electorales, a través del fortalecimiento de la figura del consejero ciudadano.

En este sentido, la principal aportación de la figura del consejero ciudadano a las instancias electorales es que ha dado pie a la ciudadanización como fuente de legitimidad y credibilidad hacia los procesos electorales y en particular a la autoridad electoral.

<sup>109</sup> Moisés Hércules, Juan imparcialidad de la autoridad electoral IFE. Ponencia presentada en el Tercer Foro de reforma electoral en la ciudad de México, 1995, p 23.

Actualmente casi todos los órganos electorales de los estados se encuentran ciudadanizados, ya sea de manera parcial o total<sup>110</sup>.

#### 5.4. LA PARTICIPACION DEL CONSEJERO CIUDADANO EN LA "TRANSICION A LA DEMOCRACIA".

"El régimen político mexicano desde los años setenta ha iniciado una liberalización política. El proceso no ha ido en una sola línea. Se trata de un desarrollo zigzagueante que muchos esperamos concluya en una democratización<sup>111</sup>, aunque sabemos que ese proceso puede no llegar a ocurrir"<sup>112</sup>.

En este sentido, la liberalización política o aperturas no significan siempre democratización, y mucho menos consolidación de la democracia.

Esta liberalización pone en evidencia precisamente la crisis del régimen autoritario. Ciertamente es que la crisis política a tenido mayores y menores niveles de profundidad, pero no ha tenido como desenlace un derrumbe del régimen que permita suponer el inicio de una transición<sup>113</sup>.

El proceso de apertura gradual y controlada -órganos electorales- que ha venido dándose en nuestro sistema electoral, ha consentido incorporar una serie de

<sup>110</sup> Ante el escepticismo de muchos, los consejeros ciudadanos electorales han demostrado que un grupo de hombres y mujeres comunes, respetables e independientes del gobierno y de los partidos políticos, pueden tener en sus manos la organización electoral y reforzar la credibilidad en las elecciones. Los diferentes consejos electorales total o parcialmente ciudadanizados han pasado la prueba de fuego en los días últimos años y han salido bien librados, de ahí su propagación y su fortalecimiento político. En la Jornada de 19 de noviembre de 1996, p. 7. De José A. Pinchetti Ortiz "Los consejeros electorales, olvidense de la neutralidad".

<sup>111</sup> De acuerdo con G. O'Donnell y P. Schmitter la Democratización es un proceso mediante el cual las reglas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones previamente gobernadas por otros principios, o bien extendidos para incluir a personas que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones, o bien extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana. Confrontarse en Cansino, op. cit. p. 20.

<sup>112</sup> Cárdenas Graeda, Jaime F. Transición política y reforma constitucional en México. IUI-UNAM, México, 1994, p. 109.

<sup>113</sup> Cansino, Op. cit., p. 20.

elementos que le han permitido avanzar (de manera lenta), hacia una posible transición a la democracia. Esto por lo menos podemos percibirlo en el ámbito electoral. Uno de esos elementos es la figura del consejero ciudadano (innovación de la reforma electoral de 1990). El origen de la ciudadanización "estuvo en la falta de credibilidad y legitimidad en las autoridades electorales integradas por el gobierno y los partidos políticos. (...) La presencia de estos 'árbitros' sirvió para que la gente aceptara como buenos los resultados de las elecciones"<sup>114</sup>.

Sin embargo, todo parece indicar que éstos no han logrado dar credibilidad y legitimidad a las elecciones, por el contrario esta figura ha sido en algunas ocasiones cuestionada.

Tan sólo recordemos que en las elecciones de 1991, "los consejeros ciudadanos actuaron como subordinados de las Juntas Distritales Ejecutivas, verdaderos 'espectadores obedientes' que no jugaron ningún papel; inclusive, en la jornada electoral y en el cómputo distrital se dejó ver con frecuencia su parcialidad a favor de PRI por que generalmente votaron con este partido. (...) éstos tuvieron una actuación supeditada a las Juntas Distritales y al PRI. Su parcialidad se manifestó sobre todo en las votaciones que se realizaron en los Consejos, pero su actuación fue pasiva en general (...) Beneficiándose con esta parcialidad al PRI"<sup>115</sup>.

La imagen que dejaron ver los consejeros ciudadanos en las elecciones de 1991, en el Distrito Federal en los Consejos Local y Distritales dejó insatisfechas las reiteradas demandas ciudadanas de "independencia e imparcialidad"<sup>116</sup> en los órganos electorales, ya que aún se sigue manteniendo el control de éstos a través del representante de la Secretaría de Gobernación.

<sup>114</sup> Ortiz Pinchetti, José A. "Otoño político" en la *Jornada* del 26 de noviembre de 1995 p. 7.

<sup>115</sup> Gómez Tagle, Silvia. *Las elecciones de 1991. La recuperación ciudad*. Edt. La Jornada, México, 1994 p.140-150.

<sup>116</sup> Gómez Tagle, *Op. cit.*, p. 153.

El proceso electoral federal de 1994, no fue tan diferente de 1991, en cuanto a la participación de los consejeros ciudadanos en los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal, nuevamente se mostraron pasivos y el peso de las decisiones políticas -en la práctica- recayeron en los vocales ejecutivos -Presidente del Consejo-, mostrando simpatía por los representantes del PRI y por los funcionarios electorales<sup>117</sup>. Este proceso estuvo "marcado por organismos que funcionaron con una deficiencia fundamental: el nulo carácter colegiado de los Consejos Distritales, donde el voto de los consejeros ciudadanos de ningún modo garantiza la representación real de la ciudadanía en las decisiones vitales que se tomaron en este nivel, ni mucho menos la 'ciudadanización' que se pregonaba. Su falta de independencia se debe a que su designación no es producto de un proceso democrático"<sup>118</sup>. Generándose un perfil que permite el manejo de los consejeros ciudadanos, cierto es que más del cincuenta por ciento de éstos cuenta con una licenciatura -psicología, ingeniería, economía, filosofía, derecho, etc.-, pero también es justo reconocer que un porcentaje considerable de Miembros del Servicio Profesional Electoral -elementos que estuvieron más cerca de los consejeros-, consideran indispensable e inaplazable se les capacite en el ámbito político electoral, ya que en la mayoría de los casos lo desconocen, esto permitirá: a) que tengan un mejor desempeño, b) que se incrementen los niveles de intervención; c) reforzar sus conocimientos electorales -en caso de los si lo conocen-; d) contar con un fundamento legal para reforzar su intervención; e) mejor entendimiento de la problemática; f) mejor entendimiento de las disposiciones legales, que den fin a las discusiones sin sentido, etc.

No podemos negar que esta liberalización ha permitido nuevas formas de participación que van desde la incorporación de ciudadanos comunes a órganos electorales hasta una ampliación de las prerrogativas de los partidos políticos

<sup>117</sup> Valdés Vega, María Eugenia "La observación electoral: marco legal y la experiencia concreta". Seminario: El proceso electoral federal de 1994, experiencias y perspectivas. Del 28 de noviembre al 6 de diciembre de 1994. UAM-I y UAEM. México, 1994 p. 21

<sup>118</sup> Valdés. *Op. cit.*, p. 23.

tendientes a equilibrar los niveles de competencia. Lo que nos permite hablar de esta liberalización es el control que se sigue ejerciendo en los órganos electorales a través de secretario de Gobernación. Por lo tanto sólo nos hemos quedado en un proceso de liberalización política que ha permitido al gobierno abrir o cerrar espacios de acuerdo a las necesidades o intereses del régimen. Así, la transición a la democracia se presenta exclusivamente en el marco del discurso institucional y no por ello negaremos los cambios que se están generando, ejemplo de ello son las elecciones sin competencia a elecciones cada vez más competidas, de la nula alternancia a una alternancia, las transformaciones están ahí y la peor política es la de negarlas<sup>119</sup>.

<sup>119</sup> Woldenberg, José, "Proceso democratizador" en La Jornada, 17/febrero/1998 p. 9. Coincido con Woldenberg en que efectivamente se han venido generando cambios en nuestro sistema electoral, pero considero que estos cambios aún no nos permiten hablar de un proceso de transición.

## CONCLUSIONES

Ante la falta de un equilibrio real en la división de los poderes, se ha dejado manos libres al Ejecutivo para el ejercicio de múltiples facultades, permitiéndose la fundación de un sistema de gobierno autoritario.

Antes de 1977, los sistemas electoral y de partidos se distinguieron por ser no competitivos, es decir por no permitir la competencia real en las urnas. Esta peculiaridad principal del sistema electoral y de partidos resultó coherente con el autoritarismo tradicional del régimen político en su conjunto.

Es a finales de los años setenta, cuando se empieza a producir un proceso de liberalización, es decir de apertura gradual y controlada -órganos electorales- del régimen político que permitió reforzar algunos procedimientos legales. Las elecciones se convirtieron, así, en el medio privilegiado de legitimar a los gobernantes.

Por consiguiente, la clase política y la sociedad manifestaron un interés sin precedentes en la legislación, instituciones y procedimientos para efectuar las elecciones.

El proceso de apertura gradual y controlada empezó hacer disfuncional al régimen, de manera más notoria a partir de 1988, planteándose de nueva cuenta una reforma electoral en 1989. El resultado fue el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -Cofipe-, el cual incorporó novedosas figuras como fueron la creación del Instituto Federal Electoral y como parte de su integración se incorporó la figura del consejero magistrado en el Consejo General y al consejero ciudadano en los Consejos Local y Distritales.

El proceso de liberalización política que ha venido dándose en nuestro sistema electoral a partir de los setenta, le ha permitido incorporar una serie de elementos que le han dejado avanzar (de manera lenta), hacia una posible transición a la democracia, por lo menos podemos observarlo en el ámbito electoral, uno de esos elementos es la figura del consejero ciudadano

Esta figura nos permitió plantearnos cuatro hipótesis que a continuación enunciaremos, y asimismo serán evaluadas a partir de los datos que se obtuvieron.

*1) El consejero ciudadano no surge de un proceso de elección (a través del voto popular), sino de un proceso de selección: lo que implica que éste no representa a la sociedad, es decir, ésta nunca lo eligió. El consejero ciudadano responde entonces a los intereses de una estructura electoral, por lo que es más adecuado denominarlo consejero electoral y no ciudadano.*

Nuestra primer hipótesis resultó correcta, ya que el consejero ciudadano es producto de una designación, por lo tanto respondió a los intereses de una estructura electoral.

Si bien, la selección implica un procedimiento de escoger -elegir- entre los aspirantes más aptos, aún nos seguimos preguntando ¿cuáles fueron los criterios que se establecieron para decidir quién era el más apto a ocupar el cargo de un consejero ciudadano?. Todo parece indicar que los Miembros del Servicio Profesional Electoral -más de un 80%- encuestados, desconocen el procedimiento de selección de los consejeros ciudadanos, ya que sus respuestas no nos dicen nada. Recordemos que el Cofipe sólo nos menciona quienes aprueban las temas -quienes designan-, más no de qué forma se lleva a cabo la selección.

*2) La selección institucional del consejero ciudadano genera en algún momento determinado un perfil socioeconómico que anula su imparcialidad, ya que ante la existencia de variables de selección predeterminadas por la institución electoral, en el sentido de homogeneizar las características de dichos consejeros, pueden tender a favorecer decisiones gubernamentales.*

La selección institucional de los consejeros ciudadanos generó un perfil socioeconómico cuyas características son hombres entre 31 y 40 años de edad, originarios del Distrito Federal, con licenciatura (Derecho, Economía y Contaduría), cuya actividad laboral se da en el sector público en las áreas administrativas. La inexistencia de variables de selección predeterminadas por la institución electoral generó un perfil con un nivel académico aceptable -licenciatura-, pero éste en ningún momento garantizó el conocimiento del ámbito político electoral debido a la diversidad de especializaciones con que contó ésta figura.

Por lo que, el voto de los consejeros ciudadanos entonces, de ningún modo garantizó la representación real de la ciudadanía en las decisiones vitales que se tomaron en los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal, ni mucho menos la ciudadanización que se pregonaba. Su falta de independencia se debe a que su designación no es producto de un proceso democrático, como ya lo explicamos.

La imagen que mostró el consejero ciudadano en la elección 1994, dejó insatisfechas las reiteradas demandas ciudadanas de independencia e imparcialidad en los órganos electorales, ya que aún se sigue manteniendo el control de éstos a través del representante de la Secretaría de Gobernación.

Todo lo anterior, nos permite comprobar que efectivamente, el perfil que mostraron los consejeros ciudadanos que participaron en los Consejos del Distrito

Federal, estuvo más encaminado a cumplir con los propósitos de una institución electoral y no como un espacio que permitiera a la ciudadanía expresar su opinión.

Por ende, consideramos que este perfil en algún momento permitió o facilitó un posible manejo de los consejeros ciudadanos por parte del Presidente del Consejo correspondiente, ya que éstos nuevamente se mostraron pasivos y actuaron en la mayoría de los Consejos como verdaderos espectadores subordinados y obedientes, generando cierta delegación -Presidente del Consejo respectivo- y dependencia de la responsabilidad en la toma de decisiones políticas propias de los consejeros, dejando ver con frecuencia su parcialidad a favor del PRI, manifestada sobre todo en las votaciones que se realizaron en los Consejos correspondientes

*3) La jerarquía del consejero ciudadano a nivel Consejo Local y Distrital está asociado directamente con la escolaridad y ocupación que realiza por lo que podemos encontrar que a menor nivel educativo mayor incidencia en la manipulación institucional, y por ende en la toma de decisiones del consejero ciudadano.*

Se comprobó que la jerarquía de los consejeros ciudadanos no estuvo vinculada verdaderamente al nivel de escolaridad y la ocupación que ostentaron éstos, ya que un 59% de los consejeros ciudadanos contaba con un nivel de preparación de licenciatura, con un predominio de las carreras en Derecho, Economía, Contaduría, Ingeniería (en distintas especialidades), Filosofía y Letras, Medicina y Administración Pública; un 11% con preparación técnica, con un predominio de las carreras secretariales y comerciales; un 9% con preparación media-superior; un 7% con estudios de primaria y un 7% con secundaria; un 5% con maestrías o posgrados, con especializaciones en Administración Pública, Economía, Derecho

y Psicología. Y por último, un 2% con doctorados en Derecho y Pedagogía. Lo que significa que tanto en los Consejos Local como Distritales, contaron con consejeros ciudadanos que poseían desde doctorado hasta licenciatura.

Asimismo, un 94% de los encuestados opinó que es necesario que el consejero ciudadano tenga como mínimo un nivel de licenciatura, pues consideraron que esto permitirá tomar mejores decisiones, y aumentar los niveles de la calidad de la participación -intervención-. También, tendría un mejor conocimiento y habilidad de la ley electoral, lo cierto es que no tan sólo es importante el grado de instrucción, ya que este no garantiza el conocimiento de una área en específico -como el ámbito político electoral-, debido a la gran variedad de especializaciones de los consejeros. Sin embargo no podemos soslayar que esto permite tener un mosaico de opiniones que podrían enriquecer las discusiones, pero también existe la posibilidad de obstruir los trabajos durante las sesiones de los Consejos -Local y Distritales-.

*4) La ciudadanía de los órganos electorales responde a una necesidad del Estado, por dar mayor legitimidad a procesos electorales que se han cuestionado durante décadas, es decir, no se da como una concesión del Estado hacia la sociedad o hacia los partidos políticos, sino que busca la posibilidad de crear espacios de participación tendientes a ser institucionalizados.*

En cuanto al proceso de ciudadanía de los órganos electorales no se puede concebir como una concesión del gobierno hacia los partidos políticos o hacia la sociedad. Este proceso estuvo más encaminado a responder a las necesidades del régimen para mantener o incrementar su legitimidad. Asimismo, no tuvo el objetivo de crear un nuevo espacio que permitiera a la sociedad expresar su opinión

El origen de esta ciudadanía se circunscribe a la falta de credibilidad y legitimidad en las autoridades electorales

Por otro lado, la principal aportación que hace el consejero ciudadano a los órganos electorales, es el que ha dado pie a la ciudadanía como fuente de legitimidad y credibilidad hacia los procesos electorales y en particular a la autoridad electoral.

Ejemplo de ello, es la existencia de los consejeros ciudadanos que se ha generalizado en los órganos electorales del país desde hace unos años. Hoy los tenemos en la totalidad de los Consejos del Instituto Federal Electoral y en la generalidad de los órganos electorales estatales. Actualmente casi todos los órganos electorales de los estados se encuentran ciudadanos, ya sea de manera parcial o total

Por último, la reforma electoral de 1994 del sexenio salinista estuvo encaminada en la misma dirección que las anteriores. Dar continuidad a la liberalización política que se ha venido dando desde finales de los años setenta, bien puede ser interpretado como un proceso de apertura gradual a través de la cual el gobierno ha venido concediendo algunos espacios -derechos políticos y civiles-, pero en una línea de dirección controlada -órganos electorales- mediante la cual ha buscado conservar o incrementar las bases de legitimidad del régimen.

No podemos negar que esta liberalización política ha permitido nuevas formas de participación que van desde la incorporación de ciudadanos comunes a órganos electorales hasta una ampliación de las prerrogativas de los partidos políticos tendientes a equilibrar los niveles de competencia. Sin embargo, esta liberalización se manifiesta a través del control que se ejerce en los órganos electorales a través de secretario de Gobernación. Por lo tanto sólo nos hemos

quedado en un proceso de liberalización política que ha permitido al gobierno abrir o cerrar espacios de acuerdo a las necesidades o intereses del régimen. Así, la transición a la democracia se presenta exclusivamente en el marco del discurso institucional y no por ello negaremos los cambios que se están generando, ejemplo de ello son las elecciones sin competencia a elecciones cada vez más competidas, de la nula alternancia a una alternancia

En el marco de la agenda de la reforma política que se encuentra en discusión, uno de los principales puntos es la autonomía de Instituto Federal Electoral y la integración de sus órganos electores. Para modificar esta situación se han hecho diversas propuestas y numerosos intentos para cambiar la ley correspondiente; sin embargo la resistencia principal viene del gobierno, ya que esto le haría perder el control de los órganos electorales.

Algunas de las propuestas que plantea la actual -1996- reforma electoral en cuanto a la figura del consejero ciudadano está en caminata a que sean 7 o 9 consejeros ciudadanos los que integraran los órganos, los cuales serán nombrados por consenso de los partidos políticos en el seno de la Cámara de Diputados; los requisitos que deberán cubrir serían los mismo que establece la ley electoral, sin embargo, deberán ser ciudadanos independientes y de reconocido prestigio y honorabilidad, con un grado de escolaridad avanzado y que no hayan tenido militancia partidista alguna, además se exigirá que no hayan ocupado cargos de representación popular o públicos con 5 años de anterioridad, y que se comprometan a no aspirar a dichos cargos cuando menos en 3 años después de abandonar el cargo, y que hayan militado activamente por la democracia; que se les dote de fuero constitucional similar al que protege a los miembros de los Poderes Legislativos de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

A estos puntos agregamos que el ciudadano que desee ocupar el cargo de consejero ciudadano debe recibir una capacitación de la ley electoral -Cofipe-; asimismo es necesario que se determinen su funciones, ya que esto les permitiría fundamentar su intervención durante todo el proceso electoral, y conocer cuál es su papel en los Consejos.

## BIBLIOGRAFIA

Aguirre, Begne y José Woldenberg, et al: Sistemas políticos, partidos y elecciones. Edit. Instituto de Estudios para la transición democrática, A.C Trazos Centro de Investigación A.C, México, 1993. p. 484

Alcocer, Jorge y Rodrigo Morales (coord): La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución Edit. Miguel Angel Porrúa, México, 1994. p.251

Bobbio, Norberto: El futuro de la democracia Edit. Fondo de Cultura, México, 1994. p. 138.

Cansino, César: Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México. Edit. Miguel Angel Porrúa, México, 1995. p.213.

Carpizo, Jorge: El presidencialismo mexicano, Edit. siglo XXI, México, 1979. p. 240.

Cárdenas Gracia, Jaime f. Transición política y reforma constitucional en México. IVJ-UNAM, México, 1994. p. 215.

Cerroni, Umberto. Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado cultural. Edit. Alianza, México, 1991. p.217.

Crespo, José Antonio. Umas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas, ESPASA CALPE. CIDE, México, 1995. p. 312.

Concha Malo, Miguel. Los derechos políticos como derechos humanos. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM. Editores La Jornada, México, 1994. p. 152.

Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano, Edit. Joaquín Mortiz, México. 1972. p. 116

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Instituto Federal Electoral, Secretaría General, México. 1994 p.326.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México. 1995. p.140

Diccionario Electoral, Serie: elecciones y democracia CAPEL, Costa Rica, 1989. p. 256

González Hernández, Juan Carlos: " Derechos y deberes políticos" en Diccionario electoral, IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1989. p.235.

González Casanova, Pablo. Segundo informe sobre la democracia México el 6 de julio de 1988. Edit. siglo XXI, México, 1990. p. 185.

González, José M. Teorías de la democracia. Edit: Anthropos, España, 1986.

Gómez Tagle, Silvia. Las elecciones de 1991. La recuperación oficial. Edit La Jornada, México, 1991. p. 534.

Holguín Quiñones, Fernando y Emilio Álvarez-Icaza: Integración y procedimiento de la información. Parte II. Estadística, Instituto Federal Electoral, 1993. p. 156.

Iniciativa de Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, del Partido Acción Nacional, 19 de abril de 1989. p. 104.

Iniciativa de reformas, adiciones y modificaciones al Código Federal Electoral de 1990. Cámara de Diputados, agosto de 1990.

Lajous, Alejandra. Los partidos políticos en México, Premia editora de libros, S.A. México, 1986. p. 185

La nueva ley electoral. Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales, Carpeta No. 119 BIS, biblioteca de la Cámara de Diputados.

Ley Federal de Organizaciones Políticas Procesos Electorales (LFOPPE).  
Comisión Federal Electoral, 1977

López Villafañe, Víctor. Formación del Sistema Político Mexicano, Edit.  
Siglo XXI, 2ª edición, México, 1991 p. 212

Merino, Mauricio: La participación ciudadana en la democracia. Cuadernos  
de divulgación de la cultura democrática, No. 4. IFE, México, 1995. p. 58.

Molinar Horcasitas, Juan: El tiempo de la legitimidad Elecciones,  
Autontarismo y Democracia en México. Edit. Cal y Arena, México, 1991. p. 265.

Núñez Jiménez, Arturo: El nuevo sistema electoral mexicano. Fondo de  
Cultura Económica, México, 1991 p. 315.

-----: La reforma electoral de 1989-1990. Fondo de Cultura  
Económica, México, 1993. p. 194.

Ossorio, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales,  
Edit. Heliasta, S.R.L, Buenos Aires, Argentina, 1990 p. 278.

Patiño Camarena, Javier: Derecho electoral mexicano. Edit. Instituto de  
Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994. p. 576.

Pérez del Castillo, Germán y Samuel León: 17 Ángulos de un Sexenio, Edit. plaza y valdés, México, 1987 p. 494

----- Elecciones a debate 1994. Testimonio y juicio de los observadores, los resultados finales, Edit. Diana, México, 1994 p. 267.

Sánchez Gutiérrez, Arturo: Elecciones a debate 1988. Las actas electorales perdidas, Edit. Diana, México, 1994

----- Las elecciones de Salinas, un balance crítico  
Edit. FLACSO, Plaza y Valdés, México, 1991 p. 239

Sartori, Giovanni: Partidos y sistema de partidos Marco para un análisis, vol. I, Edit. Alianza, Madrid, 1980

Scheaffer, Mendenhall y OTT: Elementos de muestreo, Grupo Edit. Iberoamérica, México, 1987, p. 321.

Senties, Yolanda: Organización de la participación ciudadana municipal, CNEM, México, 1987 p. 87.

Sills, L. David: Enciclopedia Internacional de la Ciencias Sociales, Vol. 4, p. 160.

Bovero, Michelangelo "Los adjetivos de la democracia". Ponencia leída por el autor en la Conferencia Magistral realizada en el IFE. México. 8 de agosto de 1995. p. 23.

Carpeta de La nueva ley electoral. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. No. 119 BIS. En la biblioteca de la Cámara de Diputados.

Creel, Santiago "Consejeros ciudadanos: su visión, sus ideas y el tiempo", sección ideas en Excelsior del 28 de junio de 1994.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. No. 10, octubre 17, 1989. p. 18-71

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. No. 6, mayo 3, 1989.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. No. 30, julio 13, 1990.

Diario Oficial de la Federación, 6 de julio de 1990.

Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 1990.

Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 1994.

Krieger, Emilio. "Constitución y derechos humanos", ponencia en el Foro convocado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, para los días 21. y 23 de mayo de 1994, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 18.

Larrosa Haro, Manuel. "Los consejeros ciudadanos en la legislación electoral federal" en Elector. Análisis. Crítica. Cultura Política No. 4, julio-agosto de 1994, p. 44-46.

Nava Hernández, Eduardo. "La corresponsabilidad de partidos y ciudadanos en la organización del proceso electoral". Ponencia presentada en el Tercer Foro de reforma electoral en la Ciudad de México, 1995.

La Nación, 1 de noviembre de 1989, p. 1 y 2.

La Nación, 23 de julio de 1990, p. 3.

Meyer, Lorenzo. "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", en Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Sociales, UNAM, No. 2/93 abril-junio, p. 57-81.

Molinar Horcasitas, Juan. "Imparcialidad de la autoridad electoral. IFE". Ponencia presentada en el Tercer Foro de reforma electoral en la ciudad de México, 1995.

-----: "legitimada perdida". en Nexos. México, 1991.  
p. 7-10

Moreno, Daniel: Reforma en la sección Ciudad y Metropoli , 22 de  
septiembre de 1995. p. 3B.

Ortiz Pinchetti, José:"-----", La Jornada, 16 de julio de 1995. p. 7.

-----: "Otoño político", La Jornada, 26 de noviembre de  
1995. p. 7.

-----:"Los consejeros electorales: olvidense de la  
neutralidad", La Jornada de 19 de noviembre de 1995. p. 7.

Rodriguez Araujo, Octavio: "Momento de definiciones" La Jornada,  
15/febrero/1996. p. 13.

Sánchez Susarrey, Jaime: "¿Reforma o Contrareforma?" en revista Vuelta,  
No. 157, diciembre de 1989. p. 47-50.

-----: "Reformas políticas: ayer y hoy" en revista  
Vuelta, No. 149, diciembre de 1989. p. 47-50.

Transición, revista mensual de política y cultura, No. 1, enero de 1996.

Valdés, Leonardo y Esperanza Palma: Revista Sociológica No. 11, sep-dic de 1989, UAM-Unidad Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales Y Humanidades. p. 17 y 77 respectivamente.

Woldenberg, José: Proceso 931, 5 de septiembre de 1994. p. 28.

-----: "Proceso democratizador" en La Jornada, 17/febrero/1996. p. 9.