

75
2 ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CREACION, INTEGRACION, FUNCIONES Y
PERSPECTIVAS DEL INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL: ORGANOS ELECTORALES DEL
DISTRITO FEDERAL PARA LAS ELECCIONES DEL
AÑO 2000

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
J E S U S V A L D E S P E Ñ A

ASESOR: LIC. HUBERTO CASTILLO GONZALEZ

MEXICO, D. F.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

270977
1999



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A mi esposa Laura
con todo mi amor

A mis hijos Ana Laura y Jesús Alberto
por su valioso tiempo

A mis padres
por su amor y apoyo incondicional

A mis queridas hermanas
por su cariño y apoyo

A mis amigos
por su amistad

AGRADECIMIENTOS

**A la Universidad Nacional Autónoma De México
por darme la oportunidad de formar parte de ella.**

**A mis maestros
por brindarme sus conocimientos.**

**Al Director de Tesina
Lic. Huberto Castillo González por su apoyo y orientación.**

**Al Lic. Arnulfo Puga C. y al Lic. Francisco Valencia C.
por su apoyo y confianza.**

Al Honorable Jurado

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
APARTADO 1	
ANTECEDENTES	
1.1 Evolución de las instituciones y organismos electorales de 1812 a 1946.	3
1.2 La legislación electoral de 1946 a 1987.	9
APARTADO 2	
INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.	
2.1 Creación, principios y fines del Instituto Federal Electoral.	18
2.2 Integración y funcionamiento del Instituto Federal Electoral.	21
2.3 Análisis de la eficacia político-administrativa de los los órganos descentrados del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, de 1991 a 1997.	26
2.3.1 Elecciones de 1991.	26
2.3.2 Elecciones de 1994.	31
2.3.3 Las reformas constitucionales de 1996. Su impacto en el IFE.	34
2.3.4 Elecciones de 1997.	44
2.3.5 Factores que afectaron el desarrollo de los órganos descentrados del IFE en el DF.	48
APARTADO 3	
PERSPECTIVAS Y PROPUESTA PARA OPTIMIZAR LA ESTRUCTURA FUNCIONAMIENTO Y LEGITIMIDAD DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL PARA LAS ELECCIONES DEL AÑO 2000.	
3.1 Aspectos necesarios para optimizar el funcionamiento de los órganos electorales. Un enfoque administrativo.	53
3.2 La ciudadanía total de los Órganos Electorales del Distrito Federal: Una perspectiva política.	56
POST-SCRIPTUM	63
BIBLIOGRAFÍA.	67

INTRODUCCION

Durante las dos últimas décadas, México al igual que los demás países de América Latina, se ha visto inmerso en una severa crisis económica, que ha puesto en tela de juicio la legitimidad y eficiencia de su acción estatal y función gubernamental. Paralela a esta crisis, se encuentra la problemática política, la cual enfrenta críticas permanentes respecto a los deficientes avances democráticos en nuestro país, siendo un cuestionamiento recurrente la desconfianza respecto a la transparencia y credibilidad de los procesos electorales. En respuesta a ello, las autoridades respectivas, han emprendido reformas al Estado, así como a su Administración Pública, tendientes a fortalecer el desarrollo democrático y la racionalidad administrativa.

Una de las estrategias que ha puesto en marcha el Estado mexicano, ha sido el fortalecimiento de los órganos electorales tanto en su autonomía, imparcialidad como eficiencia. Con la finalidad de que garanticen el desarrollo pacífico, transparente y creíble de las elecciones, así mismo, que sean capaces de dar confianza a los diferentes actores de los procesos electorales -ciudadanía, partidos políticos y autoridades estatales-, y den legitimidad a los procesos electorales.

Como resultado de estas acciones a partir de 1990 surgió el Instituto Federal Electoral (IFE), como órgano electoral que representa la autoridad máxima en la materia. A la fecha ha sido responsable de organizar tres procesos electorales 1991, 1994 y 1997. Durante este periodo ha sido objeto de severas críticas, respecto a su integración y funcionamiento. Entre los principales cuestionamientos de que es objeto están: parcialidad en la selección de sus funcionarios, falta de eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus

funcionarios, duplicidad de funciones, y exceso de estructura en años no electorales. Así mismo, el Instituto, ha tenido cambios normativos en su integración y funcionamiento, entre los que se destacan los realizados en 1996, en donde se registró la ciudadanía total del IFE.

El estudio y evolución del Instituto Federal Electoral resulta de gran importancia, ya que representa un pilar fundamental en la vida democrática de México, en tanto que la organización eficiente, imparcial y transparente de los procesos electorales, conforman un factor elemental para la legitimidad y credibilidad de la acción estatal.

El objeto del presente trabajo de investigación es el diagnóstico de la eficiencia y eficacia político-administrativa de los órganos electorales del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, durante el período comprendido entre 1991 y 1997, a partir de su integración y funcionamiento, así como de las decisiones acordadas entre los diferentes actores políticos. Lo anterior, con la finalidad de determinar si los actuales órganos electorales del Distrito Federal, responden a las expectativas de imparcialidad, credibilidad, legitimidad y representatividad requeridos por la ciudadanía y partidos políticos

Para su estudio, se divide en tres partes. La primera aborda la evolución de las instituciones y organismos electorales, así como la legislación electoral respectiva, previa a la creación del IFE. En la segunda parte trata la creación, integración y funcionamiento del IFE, haciéndose énfasis en el análisis de la eficacia político-administrativa del IFE en el Distrito Federal de 1991 a 1997. Por último, en el tercer apartado se plantea una propuesta político-administrativa para optimizar la estructura, funcionamiento y legitimidad de los órganos electorales del Distrito Federal para las elecciones del año 2000.

APARTADO 1 ANTECEDENTES

En el presente apartado se analizan las disposiciones legales de mayor relevancia en materia electoral, cuya importancia consiste en conocer la evolución de las instituciones y órganos responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, así como de precisar las modificaciones o adiciones que tuvieron en su estructura, integración y funciones.

Este análisis consta de dos fases. En la primera se examinará el periodo de 1812 a 1946, y en la segunda, el periodo de 1946 a 1987, ya que "a partir de 1946 se registra un proceso de federalización de los procesos electorales"¹, a través del cual se le retiró a los grupos locales el control de la organización de las elecciones.

1.1 Evolución de las Instituciones y Organismos Electorales de 1812 a 1946

Los primeros indicios de una legislación electoral y la existencia formal de órganos electorales, se encuentran en la Constitución Política de la monarquía española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Ésta establecía que las elecciones se realizaran en "tres grados, celebrándose juntas de parroquia, de partido y de provincia"². Cada uno de estos niveles consideraba lo siguiente:

Juntas Electorales de Parroquia. La parroquia representaba una circunscripción religiosa-administrativa; por lo tanto, se constituía como la célula del proceso electoral, y era el párroco del lugar quien la presidía. Para la conducción del acto electoral y la elección del elector de la parroquia, se elegían un presidente, un secretario y dos escrutadores, quienes

¹ Núñez Jiménez, Arturo. La reforma electoral de 1989-1990. México, FCE, 1993, p. 17

² González Casanova, Pablo. Las elecciones en México, evolución y perspectivas. México, Siglo Veintiuno Editores, 1989, p. 42

integraban la mesa conductora, y cuyas funciones principales eran las de recibir la votación, computarla y publicarla, así como elaborar el acta correspondiente.

Juntas Electorales de Partido. La denominación de partido, en esta época, implicaba una unidad territorial que tenía cierta afinidad con el actual distrito electoral. En estas juntas se elegía a los electores de partido, quienes a su vez integrarían las juntas de provincia. Se integraban con los electores designados en las juntas de parroquia; había un presidente, un secretario y dos escrutadores. Sus funciones y facultades principales consistieron en certificar los nombramientos de los electores, recibir la votación, realizar el cómputo y la publicación correspondiente, así como extender el acta respectiva³.

Juntas Electorales de Provincia. El objeto de estas juntas era la elección de diputados. Se integraban por un presidente, un secretario y dos escrutadores. Sus funciones y facultades principales fueron las de revisar los nombramientos de los electores; recibir, computarizar y publicar los resultados de la votación; extender las actas correspondientes, así como los poderes respectivos a los diputados, y remitir copia de las actas de las elecciones a las mismas cortes.

Concluida la elección, y una vez reunidas las cortes, se designaban dos comisiones para calificar el proceso; una se integraba por cinco individuos, que revisaban los expedientes electorales e informaban a la asamblea de la legitimidad de los poderes otorgados a los presuntos diputados, la otra la conformaban tres individuos que hacían lo mismo con respecto a los primeros cinco integrantes de la primera comisión.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, del 22 de octubre de 1814, estableció que la estructura, integración y funcionamiento de los órganos electorales, se mantuvieran conforme a lo estipulado en la Constitución de Cádiz de 1812.

³ Vease, García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1988. México, Adeo-Editores, S.A., 1989, pp. 145-148

Con la Ley de Elecciones para la Formación del Constituyente, del 17 de junio de 1824, se registraron cambios en la nomenclatura de los órganos electorales: a las juntas parroquiales se les denominó juntas primarias, y a las juntas de partido se les llamó juntas secundarias. En tanto, las juntas electorales de provincia conservaron su denominación.⁴ Las funciones e integración de estos órganos se llevó a cabo en apego a lo establecido en la Constitución de Cádiz. Había un presidente (que era el jefe político o alcalde de la cabecera del partido), un secretario y dos escrutadores.

Cabe mencionar que aún no existía un padrón electoral ni las instituciones administrativas idóneas para su conformación, de tal manera que la organización de los procesos electorales continuaban bajo la responsabilidad de los poderes locales.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 -en su artículo noveno-, facultó a los estados a legislar en materia electoral. A partir de este hecho, se abre un paréntesis en materia electoral, ya que no hay lineamientos a nivel federal.

Es menester señalar que esta normatividad, con visión progresista, establece el sufragio universal y no exige la capacidad económica o rentista para los representantes populares.

El 12 de junio de 1830 se emitieron las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República. A pesar de ser una ley de carácter local, la referimos aquí, por la relevancia de sus aportaciones a la legislación electoral. Trató temas como la estrecha relación territorial que existía entre la manzana y la sección; proporcionó avances significativos en lo que serían más adelante el Registro de Electores y la credencial permanente de elector, e introdujo modificaciones en la integración de la mesa

⁴ Vease De Andrea Sánchez, Newman Valenzuela, y otros. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano . México, Editorial Porrúa, S.A , 1987, p.71

de casilla, ya que en lugar de un presidente, un secretario y dos escrutadores, se conformó de un presidente y cuatro secretarios.

La Ley sobre las Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales, del 30 de noviembre de 1836, mejor conocida como las Siete Leyes Constitucionales, implicó un retroceso en materia electoral, ya que se constituyó el Estado como un Supremo Poder Conservador, integrado por cinco individuos que decidían de manera exclusiva sobre la actividad electoral. Tal situación minimizó la actividad ciudadana en los procesos electorales. Su participación se restringió a las elecciones de diputados, y de los siete miembros de las juntas departamentales.

El Registro de Electores reafirmó su presencia y desarrollo, con base en los adelantos establecidos en la ley de 1830. Aparece un nuevo órgano en la estructura electoral, la Junta Provincial, que más tarde se constituiría como Junta Instaladora; su integración respondió a lo establecido en la legislación anterior: un presidente y cuatro secretarios.

La estructura y legislación electoral, permanecieron invariables hasta las modificaciones y adiciones que se le hicieron a la Ley Orgánica Electoral de 1857.

La Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, introduce cambios considerables en la legislación respectiva. La estructura territorial electoral inicia una nueva definición con la numeración de los distritos. La República se dividió "en distritos electorales, con base en la organización federal de los estados, territorios y el Distrito Federal"⁵; permaneció y se reforzó la elaboración del padrón electoral; se incorporó el concepto de mesa directiva de casilla, integrada por un presidente, dos secretarios y dos escrutadores. Sus funciones sin embargo, continuaron siendo prácticamente las mismas: recepción del voto, escrutinio y publicación de los resultados, así como elaboración del acta correspondiente y envío de los expedientes a la junta del distrito. Cabe destacar que con esta ley se incrementó la

⁵ De Andrea Sánchez, op. cit. p. 78

participación de la ciudadanía y se generó una amplia movilización política. Aunque no se agruparon partidos u organizaciones políticas, se integraron algunos clubes para participar en las elecciones federales.

La Ley Electoral maderista del 19 de diciembre de 1911, y su reforma del 22 de mayo de 1912, representaron una innovación en el derecho electoral, debido a que otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos⁶; esto es, les dio el rango de sujetos de derecho, ya que reglamentó su constitución y funcionamiento. Así mismo, organizó y estructuró al registro de electores, con una Junta Revisora del Padrón Electoral, integrada por el presidente municipal y por dos excandidatos que hubieran competido contra él, o en ausencia de éstos, dos expresidentes. Con esta ley desaparece el término de partido como demarcación territorial y se crearon los colegios municipales sufragáneos, los cuales se integraban por los municipios en que se dividía el distrito.

Con relación a la mesa directiva, su integración prevaleció de la siguiente manera: un presidente, dos secretarios y dos escrutadores, así como la función del comisionado para instalarla. Los partidos políticos y los candidatos tenían derecho de nombrar a un representante en la casilla; sus funciones y facultades fueron las de recibir la votación, realizar el cómputo correspondiente, elaborar las actas respectivas, y enviar el expediente a la junta electoral de distrito.

Con la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, del 20 de septiembre de 1916, se introdujo un nuevo órgano en la estructura electoral: la Junta Computadora. Se integraba por los presidentes de las casillas de un distrito electoral, que reunidos en las cabeceras distritales, realizaban el cómputo general de votos, y declaraban electo diputado a quien hubiera obtenido mayoría simple.

⁶Vease. Moreno, Daniel. Los partidos políticos del México contemporáneo, México, Pax-México, 1985, p.44

La Ley para la Elección de Poderes Federales, del 2 de julio de 1918, representó avances sustanciales en materia electoral. Creó "las listas permanentes de electores y la credencial de elector; reorganizó las juntas computadoras, e incorporó un capítulo especial de disposiciones penales"⁷. Además, creó los consejos de listas electorales, distritales y municipales, de acuerdo con las siguientes atribuciones:

Consejos de Listas Electorales. Era la autoridad máxima del padrón electoral. Residían en las capitales estatales y se integraban por nueve miembros del municipio, nombrados al azar. Su función consistió en formar y revisar las listas electorales.

Consejos Distritales Electorales. Estaban integrados por el presidente municipal de la cabecera del distrito, quien lo presidía, y por dos exandidatos que hubieran competido contra él, o a falta de éstos, dos expresidentes; además, había cuatro ciudadanos designados por insaculación. Sus funciones eran las de revisar y perfeccionar el padrón electoral de su distrito.

Consejos Municipales. Tenían la misma función e integración que el consejo distrital, pero a nivel municipal. El síndico del lugar lo presidía.

Por otro lado, la mesa directiva de casilla conservó sus funciones e integración: un presidente, dos secretarios y dos escrutadores. "Algunas de las reformas importantes a esta ley, fueron las del 25 de mayo y del 7 de julio de 1920, las cuales insistían en que los partidos tenían que elaborar sus propias boletas y entregárselas a los presidentes municipales, además de que las credenciales tendrían que ser parte de los expedientes electorales y darle constancia al elector de haber votado; las reformas del 24 de diciembre de 1921, del 24 de noviembre de 1931, del 19 de enero de 1942 y del 4 de enero de 1943 se abocaron sobre todo al fortalecimiento del padrón electoral, pues el incremento de la población fue notable en ese amplio período"⁸.

⁷ Secretaría de Gobernación. Código federal de instituciones y procedimientos electorales, Comentado, México, El Nacional, S.A., 1991, p.22

⁸ Instituto Federal Electoral. Curso de inducción, programa de formación y desarrollo, México, Impresiones Mar'ca, S.A.de C.V., 1993, pp. 12-13

1.2 La Legislación Electoral de 1946 a 1987

Con la Ley Federal Electoral, promulgada el 7 de enero de 1946,⁹ se da un cambio de fondo en el derecho electoral, así como en la estructura responsable de organizar los procesos electorales. Por primera vez en la historia de México, la preparación, vigilancia y desarrollo de las elecciones quedaron bajo la responsabilidad del gobierno federal, para lo cual se crearon los siguientes órganos: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; las comisiones locales electorales; los comités distritales electorales, y el Consejo del Padrón Electoral. Esta ley conservó la junta computadora y la mesa de casilla electoral.

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral se integraba con dos comisionados del Poder Ejecutivo (el secretario de gobernación y otro miembro del gabinete); dos miembros del Poder Legislativo (un diputado y un senador), y por dos comisionados de los partidos políticos de mayor relevancia a nivel nacional.

El secretario de gobernación contaba con voto de calidad en caso de empate durante la toma de decisiones, las cuales se decidían por mayoría de votos. Para el ejercicio de sus funciones, el presidente de la comisión se auxiliaba de un secretario, el cual debía ser forzosamente el notario más antiguo de la ciudad de México.

Las principales funciones y facultades de esta Comisión, fueron las de vigilar el adecuado desarrollo del proceso electoral; instalar el Consejo del Padrón Electoral; nombrar a los presidentes de las comisiones locales electorales; convocar a los partidos para que propusieran comisionados para integrar las comisiones locales electorales; desahogar los asuntos que le formularan los ciudadanos o partidos y aprobar el modelo de credencial.

Las comisiones locales se integraban por tres ciudadanos residentes en la localidad y por dos comisionados de los partidos políticos; el presidente era designado por la Comisión

⁹ Un análisis riguroso de las leyes electorales de 1946 a 1977, se encuentran en Medina, Luis, Evolución Electoral en el México contemporáneo, México, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.

Federal de Vigilancia Electoral, y se auxiliaba de un notario público, que fungía como secretario. Las decisiones se tomaban por mayoría de votos .

Entre sus funciones más importantes estaban las de preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral en su entidad; designar a los integrantes de los comités electorales distritales; informar a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral los asuntos de su competencia y revisar las actividades de los comités electorales distritales.

A su vez, los comités electorales distritales se integraron de igual manera que las comisiones locales. Contaban con dos comisionados de partidos políticos y con tres personas residentes del distrito, y eran presididos por la persona que designara la comisión local.

Sus funciones y facultades fueron las de publicar los padrones y listas electorales de ese distrito; realizar la división territorial del distrito en secciones electorales; designar a los ciudadanos que presidían las mesas de casilla; instalar la junta computadora, y convocar a los partidos políticos para que propusieran ciudadanos en las mesas de casilla.

El Consejo del Padrón Electoral, se constituyó como un organismo federal de carácter técnico, dependiente de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Por primera vez concentró y coordinó las funciones del registro de electores a nivel federal, retirándoles esta atribución a los poderes locales y municipales. Se integraba por el director general de estadística, que lo presidía, y por los directores generales de población y de correos.

Sus funciones y facultades principales consistieron en ser el órgano responsable ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; realizar la división territorial del país en distritos electorales; elaborar y revisar permanentemente el padrón electoral, y entregar las listas de electores a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Cabe destacar que este consejo contaba con autonomía administrativa.

Junta Computadora. Este órgano (creado con la ley de Carranza de 1917) se integraba con los presidentes de las casillas de cada distrito electoral, entre quienes, a través de un escrutinio secreto y por mayoría de votos, se elegía a un presidente, un vicepresidente,

cuatro secretarios y cuatro escrutadores. Previo a esta designación, la presidencia provisional recaía en el presidente del comité electoral distrital .

Mesa directiva de casilla. Se consolida como la célula de los procesos electorales. Se integraba por un presidente, un secretario y dos escrutadores. Sus funciones continuaron siendo las mismas.

A partir de esta ley, se establecen los mecanismos legislativos y estructuras que prevalecerán, con mínimas modificaciones, hasta 1973.

La Ley Electoral Federal, del 4 de diciembre de 1951, retomó los principios de la ley del 46 y las modificaciones que ésta tuvo en 1949. Incluyó nuevas disposiciones e incorporó modificaciones de forma. A la Comisión Federal de Vigilancia Electoral la denominó Comisión Federal Electoral, cuya integración tuvo los siguientes cambios: se eliminó a un comisionado del Poder Ejecutivo, quedando sólo uno (el secretario de gobernación), y se incrementó a tres el número de comisionados de los partidos políticos nacionales. Esta comisión era presidida por el secretario de gobernación, y le auxiliaba en sus funciones un notario público, que fungía como secretario. Este notario ya no tenía que ser el más antiguo de la ciudad de México, sino el que la propia comisión designara, entre los que tuvieran más de diez años en el ejercicio.

Sus principales funciones y facultades eran las de registrar la constancia del candidato que hubiera obtenido la mayoría de votos en la elección de diputados; entregar a la comisión local electoral las listas nominales de electores, y realizar la división territorial del país en distritos electorales.

La comisión local electoral y el comité electoral registraron cambios en su integración. Se les suprimió a los dos comisionados de los partidos, y en su lugar les fue autorizado un representante con voz, pero sin voto. Las funciones de la comisión local electoral fueron las de resolver las reclamaciones de los partidos políticos; entregar a los comités electorales las listas nominales de electores; reunir los paquetes electorales de la elección de senadores;

informar de los resultados a la Comisión Federal Electoral, así como turnar el expediente al congreso del estado respectivo. El comité distrital electoral realizaba el cómputo de los votos;¹⁰ expedía las constancias a los candidatos triunfadores y remitía un informe a la Comisión Federal Electoral de las actas levantadas en cada casilla.

En lugar del Consejo del Padrón Electoral, se creó el Registro Nacional de Electores, el cual se constituyó como una institución de servicio público, permanente y con autonomía administrativa. Su integración se reestructuró, quedando únicamente con un director -nombrado por el presidente de la Comisión Federal Electoral- y por funcionarios y empleados designados por el director.

Sus funciones básicas fueron las de expedir la credencial de elector y atender las reclamaciones de los partidos, en el sentido de exclusión o inclusión de electores.¹¹

La mesa directiva de casilla se integró, conforme a lo establecido en la Ley Electoral Federal de 1946, por un presidente, un secretario y dos escrutadores. También podían asistir representantes de los partidos políticos nacionales.

Sus funciones y facultades fueron las de levantar el acta de apertura y cierre de la casilla; certificar que las ánforas estuvieran vacías antes de la votación; entregar copias certificadas del resultado del escrutinio a los representantes de los partidos políticos; asegurar la libertad y secreto del voto; realizar el escrutinio y cómputo general de los votos, y enviar copia del acta al comité distrital electoral.

La siguiente ley en materia electoral se promulgó hasta el año de 1973, durante el gobierno del Presidente Echeverría; sin embargo, es menester mencionar, por su importancia en la vida democrática de nuestro país, las reformas hechas a la Ley Electoral Federal de 1951.

¹⁰ Con ésta legislación se eliminaron las juntas computadoras, dejando la facultad del cómputo al comité distrito electoral.

¹¹ La expedición de la credencial de elector fue de carácter permanente, bajo una administración federal, de acuerdo con las reformas constitucionales que tuvo esta ley en 1963. Así mismo, esta ley estableció que el Registro Nacional de Electores realizara la división seccional, que anteriormente llevaban a cabo los distritos.

a) La reforma del 17 de octubre de 1953, le otorgó el voto activo y pasivo a la mujer (derecho votar y ser votado).

b) La reforma del año de 1963, que creó el sistema de diputados de partido.

c) Las reformas de 1969 otorgaron el voto a los jóvenes que hubieran cumplido los 18 años de edad. ¹²

Ley Federal Electoral, del 5 de enero de 1973. "En esta Ley se determinó, por primera vez en el derecho electoral mexicano, que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales serían corresponsables en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral e integraban, para ello, como organismos electorales, la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales, los comités electorales y las mesas directivas de casilla" ¹³, respetando así los órganos electorales ya constituidos.

La Comisión Federal Electoral registró cambios en su integración: le eliminaron a los tres comisionados de los partidos, y se autorizó la representación de éstos a través de la incorporación de un representante de cada partido político nacional.

Entre sus funciones y facultades estaban las de registrar las constancias de mayoría de los ciudadanos que hubieran obtenido mayoría de votos en la elección de diputados; convocar a los órganos electorales a sesiones extraordinarias; dar o negar el registro de partidos políticos, así como declarar su pérdida.

La comisión local y el comité electoral no fueron afectados en su integración. Las funciones principales de la comisión local electoral, fueron las de realizar el cómputo de la elección de senadores; extender la constancia de mayoría de votos a los senadores, y registrar los nombramientos de los representantes de partidos, candidatos y fórmulas. En tanto, el comité distrital electoral debía entregar a las mesas directivas de casilla la papelería

¹² Para mayor información véase, Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1993, p.233

¹³ De Andrea Sánchez, y otros op.cit. p.220

electoral; conocer de las reclamaciones de los partidos políticos sobre las listas nominales de electores, y enviar al Registro Nacional de Electores copia de los cómputos distritales.

El Registro Nacional de Electores no registró cambios en su integración. Sus principales funciones fueron las de distribuir las listas nominales de electores a los órganos electorales, así como proporcionárselas a los partidos políticos, y elaborar las estadísticas de los votos en cada distrito electoral.

Las mesas directivas de casilla conservaron la misma integración. Sus funciones principales eran las de firmar las actas respectivas; integrar los paquetes electorales; turnar los paquetes al comité distrital, y comprobar que las boletas correspondieran al número de electores anotados en la lista nominal.

Con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, del 28 de diciembre 1977, "la composición de los Organismos Electorales desde el nivel más alto de la Comisión Federal Electoral hasta la entidad nuclear de las mesas de casilla, evidenció una incorporación plena de la representación de los partidos políticos." ¹⁴ La Comisión Federal Electoral registró cambios en su integración: se le incorporaron los comisionados de los partidos con registro condicionado, el secretario técnico y el director del Registro Federal de Electores, los cuales concurrían a las sesiones con voz, pero sin voto. Sus funciones fueron las de vigilar que las prerrogativas de los partidos se desarrollaran conforme a la ley; resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición de los partidos políticos; aprobar la división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales; determinar el número de circunscripciones plurinominales; publicar la integración de las comisiones locales y comités distritales electorales; registrar las candidaturas de puestos de elección; asignar los diputados plurinominales a cada partido político, y editar una publicación periódica.

¹⁴ *Ibidem* p. 113

La comisión local electoral y el comité distrital electoral, presentaron cambios en su integración. Se le incorporó un comisionado, con lo cual llegó a cuatro el número de sus miembros: un presidente, un vocal primero, un vocal segundo y un secretario. Los comisionados de los partidos políticos participaban con voz pero sin voto.

En cuanto a las funciones de la comisión local electoral, se destacan las siguientes: publicar en los periódicos la integración de los comités distritales electorales; entregar a los comités distritales la documentación electoral; registrar las listas regionales de candidatos por representación popular, y efectuar los cómputos de su circunscripción plurinominal. Las funciones del comité distrital electoral fueron muy similares a las dispuestas por la legislación anterior.

El Registro Nacional de Electores también presentó cambios en su estructura: se le incorporó un secretario general y un Comité Técnico y de Vigilancia. Sus principales funciones y facultades fueron las de realizar estudios sobre la distribución del país y utilizar las técnicas censales electorales, para mantener actualizado el padrón único.

La integración de las mesas directivas de casilla prevaleció. Entre sus funciones se destacan las de integrar en paquetes la documentación de cada elección, verificar el número de votos emitidos para cada candidato, y formular la lista regional.

El Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, reafirmó el carácter colegiado de los órganos electorales de la Comisión Federal Electoral. Una de sus innovaciones más significativas en materia electoral, fue la incorporación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en los procesos electorales.

La Comisión Federal Electoral presentó cambios en su integración, pues el número de los comisionados de los partidos variaba, de acuerdo con el porcentaje de votación nacional obtenida.¹⁵ Entre sus funciones y facultades más relevantes estaban las de efectuar el

¹⁵ La ley indicaba que cada partido político contaría con un comisionado, siempre y cuando hubiera obtenido el 3 % de la votación nacional efectiva en la elección anterior de diputados, además de un comisionado adicional para los partidos que hubieran obtenido más del 3 % y hasta el 6 % de la votación, y los partidos

cómputo total de la elección de diputados, según el principio de representación proporcional; hacer el cómputo de las circunscripciones; determinar las capitales que serían cabecera de circunscripción plurinominal; extender la constancia de mayoría relativa a los candidatos a diputados, así como informar de los casos en que el tribunal de lo contencioso electoral resolviera la no expedición de la constancia de triunfo.

La comisión local electoral y el comité distrital electoral, registraron una disminución en su integración, al eliminarles a los dos vocales. Las funciones principales de la comisión local electoral eran las de registrar los nombramientos de los comisionados de los partidos políticos y comunicar al Colegio Electoral de la Cámara de Senadores sobre el registro, o negativa de éste, dictada por el Tribunal de lo Contencioso. Las principales funciones del comité distrital electoral fueron las de registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos; enviar las actas de cómputo a la comisión local electoral; enviar al Registro Nacional de Electores copia de los cómputos distritales; publicar los resultados de los cómputos; designar a los auxiliares electorales en la elección; recibir los recursos de revisión y apelación y remitirlos a la Comisión Federal Electoral y al Tribunal de lo Contencioso Electoral, y capacitar a los funcionarios de las mesas directivas de casilla.

Con las disposiciones de esta legislación, el Registro Nacional de Electores incrementó su estructura, al crearse los siguientes órganos: delegaciones estatales, distritales y municipales; coordinaciones de zona; comisiones estatales, y comités distritales de vigilancia.

Algunas de sus funciones y facultades principales fueron: dividir el territorio en cinco circunscripciones plurinominales; hacer la división distrital del país; proporcionar apoyo al comité técnico y de vigilancia, y vigilar la integración de las estadísticas electorales.

Las funciones e integración de las mesas directivas de casilla, no registraron cambio.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral se constituyó como un organismo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja

que hubieran obtenido más del 6 % de la votación tenían derecho a tantos comisionados como veces contenga su porcentaje el 3 % de la votación. Vease García Orozco. Antonio op.cit. pp.321 y s.s

de los partidos políticos. Se integró con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por la Cámara de Diputados, a propuesta de los partidos políticos. El presidente era designado por el pleno del Tribunal de lo Contencioso. Además, contaba con un secretario general designado por el presidente del Tribunal de lo Contencioso, secretarios y personal auxiliar. Sus sesiones eran públicas, y las decisiones se tomaban en pleno del Tribunal de lo Contencioso.

Sus funciones y facultades principales fueron las siguientes: notificar a los órganos electorales las resoluciones sobre las constancias de mayoría para diputados; notificar a los órganos electorales, y al Registro Nacional Electoral para su cumplimiento, las resoluciones sobre los recursos que conozca; supervisar y dirigir los trámites a los recursos planteados, y suplir las faltas de los magistrados numerarios.

La legislación electoral siguiente, dio origen al Instituto Federal Electoral, organismo máximo en la materia, el cual será objeto de estudio del siguiente apartado.

APARTADO 2

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En el presente apartado se estudia la creación, integración y funcionamiento del Instituto Federal Electoral (IFE), durante el período comprendido entre 1990 año de su creación y 1997. Así mismo, se realiza un diagnóstico sobre la eficacia en el desempeño de los órganos desconcentrados del IFE en el Distrito Federal (DF). La relevancia de este examen consiste en que permitirá conocer a fondo la estructura, integración y atribuciones de la autoridad responsable de organizar las elecciones en México, así como establecer si su funcionamiento en el Distrito Federal respondió a los principios y fines para los que fue creado, tanto desde el punto de vista técnico como político.

El presente análisis abarca tres etapas: en la primera se estudia la creación, principios y fines del IFE; en la segunda, su integración y funcionamiento, y en la tercera, se examina la eficacia político-administrativa de los órganos desconcentrados del IFE en el DF, de 1991 a 1997.

2.1 Creación, Principios y Fines del Instituto Federal Electoral.

La creación del Instituto Federal Electoral en el año de 1990, representó el inicio de una nueva cultura política en la conformación y desarrollo de los órganos responsables de la organización y vigilancia de las elecciones. Por primera vez en la historia de México, se cuenta con un organismo electoral de carácter permanente, depositario de la autoridad en la materia, autónomo en sus decisiones, y con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta institución surge como resultado de la voluntad de la sociedad, de las organizaciones políticas y de la autoridad gubernamental, para impulsar la modernidad política y la vida democrática de nuestro país, la cual exige una "plena transparencia de los procesos electorales, la adecuación de los mecanismos de participación, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y del sistema de partidos, así como la consolidación de una cultura política fincada en la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad".¹⁶

¹⁶Instituto Federal Electoral. Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991. Compendio. México, Plaza y Valdés S..A de C.V., 1993. p. 16

El Presidente Carlos Salinas de Gortari, en el año de 1988, convocó a un Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática. Se realizaron audiencias públicas, en donde se retomaron alrededor de 369 propuestas para elaborar una nueva legislación electoral. Las iniciativas de reformas constitucionales y de la ley reglamentaria se aprobaron en el mes de octubre de 1989; mientras que el decreto de reformas a la constitución, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990. Estas reformas consiguieron, en el artículo 41 constitucional, que:

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 la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función 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 técnico. 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 magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por los 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 casillas.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.¹⁷

Una vez reformado el marco constitucional, se aprobaron las reformas a la ley secundaria, a través del decreto publicado el 15 de agosto de 1990 en el Diario Oficial de la Federación, que se denominó Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Esta ley representa el nuevo marco jurídico en el que se sustentan los procesos electorales federales. Entre sus principales disposiciones están las siguientes: la creación del

¹⁷Secretaría de Gobernación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1990, pp.76-78

Instituto Federal Electoral, la elaboración de un Catálogo General de ciudadanos -que representó la base del Padrón Electoral- la definición de los medios para la conformación de un sistema de partidos más competitivo; la introducción de avances considerables en lo contencioso electoral y en el sistema de medios de impugnación; el establecimiento de los lineamientos para regular la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; la reglamentación para profesionalizar el servicio electoral; la regulación de la actividad electoral dentro del ámbito penal; la separación de las funciones técnicas-administrativas respecto de las de dirección-políticas, y la sistematización de manera lógica y cronológica de las actividades del proceso electoral.

A partir de 1990 y hasta nuestros días, el Instituto Federal Electoral constituye la máxima autoridad en la materia.

Los principios del Instituto Federal Electoral representan los lineamientos que debe observar en el desarrollo y ejecución de sus actividades, y son: certeza, legalidad, imparcialidad, y objetividad.¹⁸ Sus fines constituyen los objetivos por los que fue creado, y son: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, y coadyuvar a la promoción y difusión de la cultura política.¹⁹

¹⁸Certeza implica que las acciones que lleve a cabo el IFE sean veraces, reales y apegadas a los hechos; Legalidad: Significa que el IFE se conduzca en apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al COFIPE, y demás leyes aplicables; Imparcialidad: infiere neutralidad y apartidismo de los funcionarios del IFE; Objetividad: Consiste en analizar las acciones aisladas de una percepción personal. En razón de su organización, a estos principios se agregan elementos como el profesionalismo y desconcentración de funciones.

¹⁹Instituto Federal Electoral. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México, Talleres de Imprenta Ajusco; S.Ade C.V., 1994, pp. 69-70

2.2 Integración y funcionamiento del Instituto Federal Electoral

De acuerdo al COFIPE aprobado en 1990, se considerará al Instituto Federal Electoral un órgano público, autónomo, de carácter permanente y con personalidad jurídica y patrimonio propios, con la responsabilidad de organizar las elecciones federales, como representante de la autoridad máxima en la materia.

Para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con una estructura que se conforma por "tres tipos de órganos: de dirección; ejecutivos y técnicos, y de vigilancia, que articulados en una estructura nacional le permiten operar en todo el territorio del país".²⁰ Esta estructura, vista en un sentido vertical, contempla cinco niveles jerárquicos. En primera instancia están los órganos centrales, que son: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, y la Dirección General; en el segundo nivel están los 64 órganos locales, dos en cada entidad federativa -un consejo local y una junta local ejecutiva-²¹; el tercer nivel lo integran los 300 consejos distritales y las 300 juntas distritales ejecutivas; el cuarto nivel es el municipal, y lo conforman las oficinas municipales que se instalan de acuerdo a lo que disponga la Junta General Ejecutiva, y el último nivel le corresponde a la mesa de casilla, una en cada sección electoral, como regla general.

De los órganos centrales, el Consejo General²² constituye el órgano superior de dirección del IFE. Se integra por un consejero del Poder Ejecutivo, que es el Secretario de Gobernación, quien lo preside; por cuatro consejeros del Poder Legislativo (un diputado y

²⁰Núñez Jiménez, Arturo. El Nuevo Sistema Electoral Mexicano. México, FCE, 1991, pp. 111-112

²¹El IFE desconcentra su estructura a nivel delegacional (estatal), subdelegacional (distrital), municipal, y mesas de casilla. De estos órganos actúan de manera permanente las juntas ejecutivas, general local y distrital y el Consejo General; de manera temporal, los consejos locales y distritales; mesas de casilla, y oficinas municipales, que sólo se instalan durante el año del proceso electoral.

²²Los consejos (general, local y distrital), realizan las funciones políticas, de dirección del proceso electoral, y trabajan de manera colegiada. Las juntas ejecutivas (general, local y distrital), se encargan de las funciones operativas, técnicas especializadas y administrativas.

un senador para la mayoría, y un diputado y un senador para la primera minoría); por seis consejeros magistrados, y por representantes de los partidos políticos, cuyo número varía de acuerdo a su fuerza electoral; y por un Director y un Secretario General.

Entre sus atribuciones principales están: ser el órgano superior de dirección en materia electoral; expedir reglamentos internos; vigilar la instalación de los órganos del IFE; aprobar el anteproyecto de presupuesto del instituto; otorgar el registro a los nuevos partidos políticos; registrar a los candidatos a puestos de elección popular; efectuar el cómputo total de las elecciones, y asignar a los partidos las diputaciones de representación proporcional.

La Junta General Ejecutiva se introdujo de manera innovadora en la nueva estructura electoral. Constituye el órgano ejecutivo de mayor jerarquía del Instituto, encargado de llevar a cabo las resoluciones dictadas por el Consejo General. La integran el Director General del IFE, quien la preside; el Secretario General y los directores ejecutivos, cuyos nombres indican la actividad específica que tienen encomendada, y son: el director del Registro Federal de Electores; de Prerrogativas y Partidos Políticos; de Organización Electoral; del Servicio Profesional Electoral; de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.²³

Sus atribuciones principales son las de fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del instituto; supervisar y evaluar los programas del Registro Federal Electoral, del Servicio Profesional Electoral, y en general el trabajo realizado por las direcciones ejecutivas que la integran; aprobar el establecimiento de

²³ Las actividades principales de las direcciones ejecutivas son: Registro Federal de Electores, se encarga del levantamiento y actualización del Padrón Electoral; Organización Electoral, se responsabiliza de la instalación y funcionamiento de los órganos locales y distritales, así como del suministro de la documentación y materiales electorales; Prerrogativas y Partidos Políticos, realiza la atención a los derechos de los partidos políticos y la ministración de los recursos financieros y materiales que hacen efectivas las prerrogativas; Servicio Profesional Electoral, es responsable del reclutamiento, preparación y organización de los miembros de ese servicio; Capacitación Electoral y Educación Cívica, se encarga de la capacitación de los funcionarios de casilla y del instituto, así como del fomento de la cultura política democrática, y la de Administración, realiza lo relativo a la asignación de recursos materiales y humanos.

oficinas municipales; vigilar la debida integración y funcionamiento de las comisiones de vigilancia; seleccionar a los candidatos a consejeros ciudadanos a nivel local y someterlos a la consideración del Consejo General, y hacer la declaración de pérdida del registro de los partidos que no hayan obtenido el 1.5 % de la votación nacional.

A la Dirección General se le asignó ser el área responsable de la administración del IFE, así como de supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos. Las principales atribuciones del director general son las de representar legalmente al Instituto; concurrir al Consejo General, con voz pero sin voto; hacer cumplir los acuerdos del Consejo General, nombrar a los integrantes de las juntas locales y distritales ejecutivas; dar a conocer los resultados preliminares de las votaciones, y elaborar la estadística electoral.

El Registro Federal de Electores, se integró por un Director Ejecutivo, por la Comisión Nacional de Vigilancia, por el grupo asesor técnico de los partidos políticos, por un representante del INEGI, y por delegados en las entidades federativas. Sus funciones principales son las de formar el Catálogo General de Electores, levantar y mantener actualizado el Padrón Federal Electoral, expedir la credencial de elector, elaborar las listas nominales y entregarlas a los partidos políticos, y proponer cambios a la demarcación electoral.

Las juntas locales y distritales ejecutivas, son órganos electorales permanentes de nueva creación. Se integran por un vocal ejecutivo, quien las preside; un vocal de organización electoral; un vocal del registro federal de electores; un vocal de capacitación electoral y educación cívica, y un vocal secretario. ²⁴

²⁴ Las juntas locales y distritales desempeñan, en sus ámbitos jurisdiccionales, las tareas que nacionalmente realiza la Junta General Ejecutiva. A su vez, las vocalías de las juntas locales y distritales ejecutivas

Las principales funciones de la junta local son las de supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas de sus vocales; informar mensualmente al Director General sobre sus actividades; someter a la consideración de los consejos locales las propuestas de consejeros ciudadanos para integrar los consejos distritales, y recibir, sustanciar y resolver los recursos de revisión que se presenten contra actos o resoluciones de los órganos distritales. Las atribuciones de las juntas distritales son: proponer al Consejo General el número y ubicación de casillas; capacitar, seleccionar y designar a los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla, y resolver sobre los recursos de aclaración que se les presente.

Los consejos locales y distritales son órganos que únicamente actúan durante el año en que se realizan las elecciones. Se integran por un presidente y un secretario, que son el vocal ejecutivo y secretario, respectivamente, de las juntas ejecutivas local y distrital; por los vocales de organización electoral; del registro federal de electores, y de capacitación electoral y educación cívica, y por seis consejeros ciudadanos, y representantes de los partidos políticos (de acuerdo a su fuerza electoral).

Las funciones de los consejos locales son las de vigilar la instalación de los consejos distritales; designar a los consejeros ciudadanos que integrarán a los consejos distritales; registrar las fórmulas de candidatos a senadores y hacer el cómputo de su elección; expedir la constancia de mayoría de los senadores; recabar de los consejos distritales el cómputo de la votación por representación proporcional; realizar los cómputos de circunscripción plurinominal, y resolver los recursos de revisión de su competencia. Por su parte las funciones de los consejos distritales son: determinar el número y ubicación de las casillas; vigilar la instalación de las mesas directivas de casillas; registrar a los candidatos a diputados de mayoría relativa; expedir la identificación de los representantes de los partidos políticos; realizar el cómputo distrital de la elección de diputado, senador y Presidente de la República;

desempeñan las actividades que en el plano nacional desarrollan las direcciones ejecutivas, excepto las de Prerrogativas y Partidos Políticos, del Servicio Profesional Electoral y de Administración.

expedir la constancia de mayoría a los diputados, y custodiar la información electoral de todos los puestos de elección federal.

Mesas directivas de casilla. Por mandato constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos, cuyas funciones principales son las de instalar y clausurar la casilla; recibir la votación y efectuar el escrutinio y cómputo de la misma; suspender temporal o definitivamente la votación en caso de alteración del orden; turnar al consejo distrital la documentación y los expedientes electorales; fijar en lugar visible los resultados del cómputo de cada una de las elecciones; inutilizar las boletas electorales sobrantes, y recibir los escritos de protesta de los partidos políticos. Se integran por un presidente, un secretario y dos escrutadores.

El Tribunal Federal Electoral se constituyó como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, a cargo de la sustanciación y resolución de los recursos de apelación e inconformidad. Se integra por un presidente, designado por la sala central para un período de tres años, y por un secretario general. Para el desarrollo de sus actividades cuenta con una sala central permanente, con sede en el Distrito Federal, y jurisdicción en la circunscripción correspondiente, la cual se integra por cinco magistrados. Sus facultades y obligaciones son las de resolver recursos de apelación e inconformidad consignados en las actas de cómputo local o distrital; resolver recursos de apelación contra actos o resoluciones del IFE; designar, de entre los magistrados de cada sala, a quien será su presidente para cada elección, y nombrar, a propuesta del presidente del Tribunal Federal Electoral, a los jueces instructores de la sala y al secretario general. Así mismo, tiene cuatro salas regionales, las cuales se instalan durante el año del proceso electoral, con sede y jurisdicción en las cabeceras de las circunscripciones plurinominales. Dichas salas se integran por tres magistrados, y sus principales funciones son las de resolver los recursos de apelación en la etapa preparatoria de las elecciones, y de inconformidad contra los actos, resoluciones o

resultados consignados en las actas de cómputo, distrital o local de los órganos del Instituto Federal Electoral.

2.3 Análisis de la eficacia político-administrativa de los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, de 1991 a 1997

Conforme avanza la democratización de los procesos electorales, a partir de la conformación del Instituto Federal Electoral, la integración y desempeño de los órganos electorales ha registrado matices diversos, los cuales se han generado de acuerdo a las exigencias de los diferentes actores políticos, así como de las circunstancias políticas y económicas del país.

2.3.1 Elecciones de 1991

Las elecciones de 1991 se desarrollaron bajo un clima de desconfianza, hacia el régimen y los órganos electorales²⁵, debido al desempeño que tuvo la extinta Comisión Federal Electoral (CFE) durante las elecciones de 1988: La deteriorada imagen de la CFE se debió no solo a la famosa "caída del sistema", sino también a que dicho órgano²⁶ estaba integrado por una representación con mayoría aplastante del PRI. Tal situación provocó entre la ciudadanía y los partidos políticos, la desconfianza hacia esta institución, por lo que la sociedad en su conjunto y las organizaciones políticas exigieron, la creación de condiciones equitativas, transparentes y confiables, que garantizaran el desarrollo democrático de las elecciones.

²⁵ Véase. Aguilar Villanueva, Luis Fernando, Alcocer, Jorge, y otros. Foro para la Reforma Electoral. Memorias 1993. México, Instituto Federal Electoral. 1993, pp. 123-124

²⁶ Sánchez Gutiérrez, Arturo, Compilador. Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991. México, Talleres de Offset y Diseño, S.A.de C.V., 1992 p. 60

En respuesta a las demandas planteadas, el Poder Ejecutivo convocó en 1988 a los partidos políticos, las organizaciones sociales y la opinión pública, a participar en el debate para modificar el marco normativo de los procesos electorales. Esta iniciativa dio como resultado diversas modificaciones constitucionales y la creación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin embargo, la prevaleciente situación de desconfianza ocasionó que las reformas acordadas, y muchas tareas encaminadas a la preparación de las elecciones, tuvieran que encimarse, o bien realizarse de manera incompleta, por lo que fue necesario hacer uso de los artículos transitorios, así como de acuerdos celebrados sobre la marcha. Ejemplo de ello fue la integración de los órganos electorales, la cual quedó sujeta a resoluciones excepcionales, tomadas por los partidos políticos en ausencia del Estatuto del Servicio Profesional Electoral. La molestia generada por la integración de estos órganos se incrementó, debido a que el 82% de sus miembros tenían nexos con la administración pública, en especial con la secretaría de gobernación.²⁷ Esta situación se repitió cuando fueron nombrados los consejeros ciudadanos, pues la mayoría de ellos (el 52 %) provenían del sector público. La frecuencia con que se tuvo que recurrir a este tipo de acuerdos, generó el cuestionamiento permanente sobre la imparcialidad y adecuado funcionamiento de los órganos electorales, tanto de los relacionados con las áreas técnicas (vocalía de organización electoral, del registro federal de electores y de capacitación electoral), como de los involucrados en las áreas políticas (los consejos local y distrital).

En el área de organización electoral se observó un alto grado de cobertura de los principales programas asignados. La instalación de casillas se cumplió con el 99.52 %, esto es, se instalaron 9,593 casillas,²⁸ de las que se reubicaron sólo el 6.2 % (349), y únicamente

²⁷ Ibidem. pp.67-68

²⁸ Los programas considerados en el presente análisis, fueron la instalación de casillas, reubicación de estas, y presidentes sustituidos el día de la jornada electoral. Véase, Junta Local del IFE en el DF. Memoria del Proceso Electoral de 1991, México, 1991

se sustituyeron al 4.57 % de los presidentes (441). Al cruzar esta información con el grado de competencia política, y con la extensión territorial de cada distrito electoral, se determinó que, a mayor competencia, menor calidad del trabajo desarrollado. Ejemplo de ello fueron los distritos 19, 20 y 29. Asimismo, se observó que la extensión territorial no fue un factor determinante en el desempeño de estas áreas, ya que los distritos 24 y 40 registraron una adecuada cobertura, a pesar de su gran dimensión.²⁹

Dada la complejidad técnica de las actividades del Registro Federal de Electores, éste se vio afectado por los tiempos tan reducidos que se establecieron entre la promulgación del nuevo código y su instrumentación. La elaboración del padrón y el proceso de credencialización, por ejemplo, se llevaron a cabo al mismo tiempo que se preparaba el proceso electoral, situación que provocó críticas de los partidos políticos de oposición, quienes argumentaron que este paralelismo de actividades se realizaba con el fin de beneficiar al Partido Revolucionario Institucional, ya que ellos no podrían supervisar el desarrollo de tantas actividades al mismo tiempo. Entre las principales denuncias estuvieron³⁰ las relacionadas con el nuevo diseño de las secciones electorales, y con la captura de solicitudes y la emisión y entrega selectiva de credenciales, argumento que tomó mayor fuerza al saberse los resultados electorales, favoreciendo al PRI.

En contra parte con lo anterior, el área del registro federal de electores, a pesar del poco tiempo con que contó y a las dificultades operativas que enfrentó, registró una cobertura del 92.6% de credencialización, cifra que superó el nivel nacional de alrededor del 90%. Y como ocurrió con el área de organización electoral, se detectó también que, en la medida

²⁹ La competencia electoral en cada distrito, se tomó en consideración a los resultados electorales proporcionados por la ARDF, la cual se cruzó con el grado de cobertura realizada en sus principales programas; la extensión territorial se tomó de la información contenida en la Junta Local del IFE en el DF. Memoria del Proceso Electoral Federal de 1991. Esta información se confrontó con los principales programas de cada área técnica.

³⁰De acuerdo a Silvia Gómez Tagle, las principales manipulaciones del padrón en el DF, fueron el reseccionamiento manipulado a favor del PRI; el control y selección de los ciudadanos que deberían de aparecer en las listas nominales, y la falta de control en la emisión de credenciales.

en que la competencia política se acentuaba y la extensión territorial a cubrir aumentaba, la eficiencia operativa disminuía.³¹

El área de capacitación electoral y educación cívica, de manera similar a las anteriores, enfrentó un gran reto: seleccionar, capacitar y nombrar a casi 77 mil funcionarios para las casillas electorales. Se puede decir que, de manera general, esta actividad se realizó de acuerdo con lo establecido por la ley en la materia. Sin embargo hubieron algunas críticas al desarrollo de sus diferentes etapas, debido a las modificaciones en los tiempos establecidos, o bien por cambios de última hora realizados a los procedimientos. Ejemplo de ello se observó en la insaculación, la cual no se llevó a cabo conforme a lo establecido en la ley, ya que se modificó la fecha, el lugar de celebración, y el punto de referencia para la realización de esta actividad.³² Así mismo, este proceso registró contradicciones de datos, y en los distritos VI, XXV y XXXIX, se insaculó a un número de ciudadanos superior a los necesarios, lo cual causó desconfianza y cuestionamientos por parte de los partidos de oposición.

En la etapa de capacitación se registraron dos grandes problemas: el grado de participación de la ciudadanía y la eficiencia de la capacitación misma. En relación con el primer punto, se observó que la asistencia a los cursos fue del 19.73% de los ciudadanos insaculados,³³ hecho que indicó que las personas sorteadas declinaron su nombramiento como funcionarios de casilla (por apatía o por la falta total de información). La declinación de ciudadanos a fungir como funcionarios de casilla de su sección, ocasiono puestos vacantes, los cuales fueron cubiertos con ciudadanos de otras secciones del mismo distrito electoral.

³¹Se cruzó la cobertura de credencialización, con el grado de competencia política y la extensión territorial de cada distrito.

³² El acuerdo del 19 de abril de 1991 del Consejo General, estableció que la fecha de insaculación se cambiara del 6 al 20 de mayo, que la base sería el Padrón de Electores, en vez de la lista nominal, y que la insaculación se llevaría a cabo en los centros regionales, en lugar de en las juntas ejecutivas distritales.

³³Sánchez Gutiérrez, Arturo. op. cit. pp. 86-87

A los cursos de capacitación asistieron un total de 117,035, de los cuales aprobaron 98,099, esto es el 127.22 % de lo requerido en el Distrito Federal. Sin embargo, las juntas distritales ejecutivas al momento de realizar la integración de mesas, se encontró con secciones incompletas y otras con exceso de funcionarios disponibles, -debido a la declinación de algunos ciudadanos a participar como funcionarios de casilla en su sección electoral-. Esta situación representó un problema, ya que de acuerdo a la normatividad los integrantes de las mesas directivas debían de vivir en la sección respectiva, y no podían ser trasladados de una sección a otra. En el Distrito Federal, de 40 distritos, dos presentaron este problema: el distrito 20 tenía como "objetivo" 1,624 personas y aprobaron 1,654; en el 40 se requerían 8,856 y aprobaron 8,993. Para aliviar esta situación, el Consejo General intervino una vez más, autorizando a las juntas distritales ejecutivas a convocar a los ciudadanos contenidos en el padrón para ocupar las plazas vacantes.

Otro aspecto que generó las críticas hacia el funcionamiento de esta área, fue el hecho de que, al momento de realizar el nombramiento final de los funcionarios de casilla, se desconocieran los criterios discrecionales con los que actuaron las juntas distritales ejecutivas.

Por otra parte, el Consejo Local en el D.F., de manera general, cumplió con las atribuciones establecidas por el COFIPE, ya que funcionó como instancia de discusión sobre las formalidades del proceso electoral. Sin embargo, su desempeño político dejó mucho que desear, sobre todo en cuanto a la imparcialidad de sus miembros. El vocal ejecutivo y los consejeros ciudadanos fueron cuestionados de manera permanente, en razón de la desconfianza que generó su vinculación con la administración pública, así como por las decisiones que adoptaron en el seno de los consejos, ya que de manera sistemática se observó que su participación fue similar a la de los representantes del PRI, al grado de que

"ninguna de las propuestas importantes de la oposición"³⁴ -presentadas en el Consejo Local- fueron aceptadas.

A nivel de los consejos distritales, se observó con frecuencia parcialidad de los consejeros ciudadanos a favor del Partido Revolucionario Institucional, porque generalmente votaron en el sentido de éste. De acuerdo a Silvia Gómez Tagle, los consejeros ciudadanos actuaron como subordinados de las juntas distritales ejecutivas, lo cual generó desconfianza y falta de legitimidad en el proceso.

2.3.2 Elecciones de 1994

Las elecciones presidenciales de 1994 fueron totalmente diferentes a las de 1991. Se desarrollaron en un entorno político, económico y social conflictivo y seriamente comprometido. El surgimiento de la guerrilla en Chiapas, el asesinato de Luis Donaldo Colosio y la desconfianza electoral acumulada por décadas, obligaron a las autoridades gubernamentales y organizaciones políticas, a perfeccionar las instituciones y la legislación electoral, a generar la credibilidad de los procesos electorales, mejorar la calidad de la oferta política, y ha consolidar los avances democráticos iniciados en 1989-1990.³⁵

El marco normativo de estas elecciones fueron las reformas realizadas al COFIPE en 1993 y 1994, las cuales introdujeron elementos que incrementaron la imparcialidad y transparencia en la organización de los comicios. Entre los puntos relevantes destaca la ciudadanización de los órganos electorales, con lo cual la toma de decisiones quedó bajo responsabilidad de los consejeros ciudadanos.

En 1994 la estructura desconcentrada del IFE en el DF presentó cambios respecto de 1991. Sus funciones prácticamente fueron las mismas, tanto en las áreas técnicas como en

³⁴Gómez Tagle, Silvia y Ma. Eugenia Valdés. Distrito Federal. Las elecciones de 1991. La recuperación oficial, Gómez Tagle, Silvia (coordinadora), México. La Jornada, Serie Disidencias, 1993, p. 138

³⁵ Cf. Pérez Fernández del Castillo, Germán, Alvarado M. Arturo, y otros. La voz de los votos : un análisis crítico de las elecciones de 1994, México, Miguel Angel Porrúa, 1995.

las políticas. A pesar de las innovaciones introducidas en la ley en la materia, estas áreas fueron objeto de los siguientes cuestionamientos: la integración de su estructura volvió a ser punto de críticas; los vocales fueron designados por acuerdos entre los partidos políticos,³⁶ pasando a segundo plano el Estatuto Profesional del Servicio Electoral, dichos vocales fueron sustituidos dos meses antes de las elecciones. Tal situación se observó de manera similar en la designación de los consejeros ciudadanos. Al respecto, Raúl Fuentes Cárdenas, menciona que "los consejeros ciudadanos fueron resultado de una negociación entre tres partidos políticos".³⁷

El área de organización electoral desempeñó sus funciones con apego a lo dispuesto en el COFIPE. Las denuncias e irregularidades presentadas por los observadores y partidos políticos,³⁸ fueron porque algunas casillas abrieron tarde o tardaron en instalarse, por la inadecuada colocación de mamparas -que no garantizaron el voto secreto-, y por la falta de boletas electorales en las casillas especiales. Estos reclamos parciales y sin sustento sólido no empañaron el trabajo realizado por esta área, pues la cobertura en la instalación de las casillas fue del 100%, esto es, se instalaron 10,221, de las cuales ninguna reportó cambios de lugar, y sólo se sustituyeron a 105 presidentes.

El cuestionamiento principal que se hizo al área del Registro Federal de Electores, fue en cuanto a la veracidad e imparcialidad de la depuración del padrón electoral, pues esta

³⁶En el mes de junio de 1994, se dio el proceso de decapitación de funcionarios electorales. Este proceso fue llevado por los diferentes partidos que de común acuerdo decidieron que vocal permanecía y cual no. Los criterios utilizados fueron los supuestos nexos partidistas y/o gubernamentales. Del IFE en el DF, salieron 54 vocales, el 27 % de su estructura.

³⁷Fuentes Cárdenas, Raul. Autonomía de los Órganos Electorales. En busca de un consenso para la Reforma Electoral, Centro de Estudios para la Reforma del Estado (comp.). México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., 1995, p. 123.

³⁸Con las reformas de 1994 al COFIPE, se reglamentó la presencia de los observadores nacionales y extranjeros. Entre los principales grupos ciudadanos de observadores nacionales están Alianza Cívica; Red Vecinal; Coparmex, etc. Véase la Memoria del Proceso Electoral de 1994, op cit. pp.160-161

actividad representaba un problema técnico muy complejo y varios de los actores políticos no tenían la infraestructura para poderlo abordar, evaluar y supervisar, de manera adecuada.

En el Distrito Federal, la principal acusación fue por las homonimias en el padrón electoral, pues los partidos de oposición manifestaban que una misma persona sacaba varias credenciales, y las utilizaba de manera fraudulenta. Al respecto, el Consejo Técnico del Padrón Electoral, después de realizar una verificación muestral, concluyó que no había "evidencia de que el llamado problema de homonimia estuviera asociado con una múltiple entrega de credenciales para votar con fotografía a los mismos ciudadanos".³⁹ A pesar de lo anterior, el porcentaje de cobertura entre el padrón de electores y la lista nominal, fue aproximadamente el 97%, lo cual se consideró como muy satisfactorio. Por otra parte, el padrón electoral estuvo sujeto a verificaciones y auditorías de manera sistemática, de las cuales salió bien librado desde una perspectiva técnica, más no política, ya que el PRD lo cuestionó siempre.

El área de capacitación electoral y educación cívica, desarrolló sus actividades de acuerdo con lo establecido por la propia la ley. La desconfianza que había privado en las elecciones anteriores -con la supuesta discrecionalidad de las juntas distritales ejecutivas- se eliminó con la instrumentación de la doble insaculación.⁴⁰ Esta área capacitó aproximadamente a 745 mil personas, nueve veces más de lo requerido, de las cuales se eligieron a 81,768 para ocupar cargos como funcionarios de casilla. Sin embargo, previo a la jornada electoral, renunciaron 4,205 personas, y durante la jornada 712. Es decir, que fueron capacitadas y sustituidas un total de 4,917 personas, con lo cual se tuvo una cobertura del 100 %.

³⁹ Pérez Fernández del Castillo, Germán. op. cit. p.157

⁴⁰Con las reformas de 1993 al COFIPE, se introdujo la segunda insaculación, que realizó cada consejo distrital, de manera aleatoria, a ciertas letras del alfabeto, las cuales se eligieron por medio de un sorteo. Véase. Memorias del Proceso Electoral Federal de 1994. op cit.pp.151-155

2.3.3 Las reformas constitucionales de 1996. Su impacto en el IFE

Las reformas constitucionales de 1996 son el resultado de la voluntad política demostrada por las autoridades gubernamentales, partidos políticos y sociedad en general, para fortalecer la vida democrática de nuestro país. El presidente Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión, convocó a los diferentes actores políticos para llevar a cabo una "reforma electoral definitiva", que permitiera la consolidación de las instituciones electorales y el fortalecimiento del sistema de partidos, así como la equidad en la competencia electoral. En el año de 1995 se instaló la Mesa Central para la Reforma Política del Estado, por medio de la cual se recogieron las propuestas vertidas en torno a la Reforma Electoral y a la Reforma Política del Distrito Federal, conformándose así la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que aprobó el H. Congreso de la Unión el 22 de agosto de 1996.⁴¹

Como efecto de las reformas constitucionales, fue necesario cambiar: 1) la legislación reglamentaria del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 2) la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, referente a las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 3) la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4) el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Así mismo, fue necesario expedir la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁴²

Las reformas realizadas se concentraron principalmente en tres rubros: instituciones electorales, régimen político del Distrito Federal, y órganos de representación nacional.

⁴¹El Nacional. Suplemento. Modificaciones Constitucionales, iniciativa para la reforma electoral a la Constitución y del DF, México, 29 de julio de 1996

⁴²Vease. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 22 de noviembre de 1996

Entre las principales modificaciones de que fueron objeto las instituciones electorales, están las efectuadas a la estructura e integración del IFE, las cuales impactaron, básicamente, en la integración de los órganos centrales: el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, y la Secretaría Ejecutiva. Los órganos desconcentrados prácticamente no registraron cambios en su conformación.

El Consejo General quedó integrado por un consejero presidente (con voz y voto), ocho consejeros electorales (igualmente con voz y voto), por consejeros del Poder Legislativo (uno por cada grupo parlamentario, que puede ser indistintamente de la cámara de senadores o diputados. Con voz, pero sin voto)), por representantes de los partidos políticos, uno por cada partido político nacional (con voz, pero sin voto) y por el secretario ejecutivo (únicamente con voz), además, cuenta con las siguientes comisiones especializadas para la supervisión de las actividades del Instituto: de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas; de prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión; de organización electoral; del servicio profesional electoral, y de capacitación electoral y educación cívica. Dichas comisiones se integran exclusivamente por consejeros electorales y funcionarán de manera permanente. Entre las principales atribuciones del Consejo General, están las de designar al secretario ejecutivo, a los directores ejecutivos; a los vocales ejecutivos, locales y distritales, y a los consejeros electorales de los consejos locales; resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como la pérdida del mismo; determinar los topes máximos de gastos de campaña que puedan erogar los partidos políticos en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados; expedir el reglamento de sesiones de los consejos locales y distritales, y fijar las políticas generales del Instituto, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

La Presidencia del Consejo General, será presidida por un consejero electoral. Sus principales funciones son las de proponer al Consejo General el nombramiento del secretario

ejecutivo y de los directores ejecutivos; remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto del presupuesto del Instituto, aprobado por el Consejo General; presidir la Junta General Ejecutiva; ordenar la realización de estudios o procedimientos para conocer, el día de las elecciones, las tendencias electorales; dar a conocer la estadística electoral; convenir con las autoridades competentes sobre la información que deberá proporcionar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales, y proponer la creación de nuevas áreas.

La Junta General Ejecutiva presentó cambios en su conformación. Se integra por el presidente del Consejo General; por el secretario ejecutivo, y por los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores; de Prerrogativas y Partidos Políticos; por el de Organización Electoral; del Servicio Profesional Electoral; de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y el de Administración. Las principales modificaciones que presentó en sus funciones fueron las de proponer al Consejo General la políticas y los programas generales del Instituto, y presentar a la consideración del Consejo General el proyecto del dictamen sobre la pérdida de registro de un partido político.

La Secretaría Ejecutiva es dirigida por el secretario ejecutivo, quien actúa como secretario del Consejo General, con voz pero sin voto, y como secretario de la Junta General Ejecutiva. Entre sus principales funciones están las de coordinar a la Junta General Ejecutiva, conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, así como informar permanentemente al presidente del Consejo General.

El Registro Federal de Electores no presentó cambios en su integración, pero sus funciones se reforzaron, ya que podrá realizar la técnica censal en todo el país para la

actualización y obtención de un padrón confiable; así mismo, introdujo las listas nominales con fotografía.

Las juntas locales y distritales tampoco presentaron cambios en su integración. Las funciones de las juntas locales prácticamente son las mismas. En relación con las funciones de las juntas distritales, la principal modificación que registraron fue la de presentar al consejo distrital, para su aprobación, la propuesta de los asistentes electorales.

Los consejos locales y distritales tampoco presentaron cambios en su integración. Entre las principales funciones de los consejos locales están las de designar a los consejeros electorales que integrarán a los consejos distritales, con base en la propuesta que hagan el consejero presidente y los propios consejeros electorales locales; acreditar a los ciudadanos mexicanos o a las agrupaciones a las que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud -ante el presidente del propio consejo- para participar como observadores, y supervisar las actividades que realice la junta local durante el proceso electoral. Por otro lado, las principales funciones de los consejos distritales son las de acreditar a las organizaciones o ciudadanos que deseen participar como observadores del proceso electoral; supervisar las actividades que realice la junta distrital ejecutiva durante el proceso electoral, y designar a los asistentes electorales.

La mesa directiva de casilla presentó cambios en su integración, ya que ahora sólo habrán tres suplentes generales. Sus funciones no registraron cambios sustantivos.

Respecto a la reglamentación del Tribunal Electoral, ésta fue derogada del COFIPE, y transferida a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Además de las modificaciones a la estructura e integración del IFE, las reformas y adiciones al COFIPE incluyeron aspectos normativos sobre la profesionalización de sus funcionarios, al establecerse que se elaborará un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral. También se especificaron los requisitos y funciones de los asistentes y observadores electorales y se estableció un sistema de sanciones administrativas. Se reglamentó lo relativo a las agrupaciones políticas, a la utilización de los medios de comunicación, y a las coaliciones, así como el otorgamiento y ejercicio del presupuesto asignado a los partidos políticos. De manera general, las reformas realizadas introdujeron acciones para fortalecer la autonomía e independencia del Instituto y para precisar y agilizar sus funciones.

Respecto de los órganos de representación nacional, se estableció que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados electos por los principios de representación proporcional y mayoría relativa. Así mismo, se acordó que la cámara de senadores se integrará por 128 miembros, de los cuales dos serán electos por el principio de mayoría relativa, uno se asignará a la primera minoría de cada estado y del Distrito Federal. Los 32 restantes serán electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción que comprende el territorio nacional.⁴³

Entre las principales modificaciones efectuadas al régimen político del Distrito Federal, esta la de elegir por primera vez al Jefe de Gobierno por votación universal, libre, directa y secreta. Asimismo se reforzaron las funciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual se integrará por diputados locales, electos por ambos principios.

⁴³Secretaría de Gobernación. Diario Oficial, Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 22 de agosto de 1996.

Los cambios indicados para la organización y desarrollo de las elecciones de 1997 en el Distrito Federal, fueron normados por el artículo décimo quinto transitorio del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del COFIPE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996. Entre sus principales disposiciones, estaban las de establecer, con carácter temporal, 40 consejos distritales locales en el Distrito Federal,⁴⁴ los cuales fueron responsables de la organización de estas elecciones. Se integró cada uno por seis consejeros electorales, y además por un representante de cada partido político, con registro ante el IFE; por un coordinador ejecutivo y un coordinador secretario, quienes fueron el presidente y secretario del consejo distrital, a nivel local, respectivamente. Sus funciones fueron las de registrar los candidatos a diputados a la ALDF; realizar el cómputo y declaración de validez de las elecciones para los diputados por el principio de mayoría relativa a la ALDF; efectuar el cómputo distrital de la elección de diputados a la ALDF, por el principio de representación proporcional; llevar a cabo el cómputo distrital de la votación para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, integrar los expedientes de las elecciones de diputados a la ALDF, y tramitar los medios de impugnación que se presentaron.

Asimismo, estableció el tipo de apoyo que proporcionaron las autoridades electorales del IFE y que consistió en lo siguiente: el Consejo Local del IFE en el DF, debería determinar el tope máximo de gastos de campaña para candidatos a diputados a la ALDF y a Jefe de Gobierno del Distrito Federal; registrar a los candidatos para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y realizar el cómputo y la declaración de validez de esta elección; integrar los expedientes correspondientes, y tramitar los medios de impugnación que se presenten. Por otro lado, los órganos distritales del IFE en el DF (que funcionan en los treinta distritos federales uninominales), fueron los responsables de cumplir con todas las actividades de tipo logístico y técnico, como son la ubicación de casillas electorales; la

⁴⁴Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación., Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece la nueva demarcación territorial de los cuarenta distritos uninominales, México, 9 de agosto de 1996

integración de mesas directivas de casillas; la insculación, capacitación y designación de funcionarios de casillas; la distribución de material y documentación electoral; la acreditación de los representantes de los partidos políticos, así como de seleccionar a los asistentes electorales. El Consejo General tomó las medidas necesarias, no previstas en el artículo transitorio décimo quinto, para garantizar la adecuada organización de estas elecciones.

Las reformas electorales realizadas en 1996 se enfocaron, principalmente, al cumplimiento de los siguientes objetivos: 1) consolidación de la autonomía del órgano responsable de organizar las elecciones, 2) conformación de un sistema equitativo para la competencia electoral, y 3) fortalecimiento del sistema de partidos.

Al analizar el primer punto, puede afirmarse que se registraron avances significativos, principalmente en estructura, integración y funcionamiento del IFE. Las áreas técnicas y políticas que conforman el Instituto, registraron cambios en sus atribuciones, los cuales coadyuvaron a la reafirmación del Consejo General como el máximo órgano de dirección. El Consejo General fue dotado de mayores facultades que le permitirán definir las políticas, lineamientos y programas que deberá seguir el Instituto, así como dirigir y conocer de cerca las actividades que desarrollen las áreas técnicas, ya que el presidente de este órgano presidirá la Junta General Ejecutiva. Por otro lado, la Secretaría Ejecutiva, en sustitución de la Dirección General, retomó básicamente las funciones técnicas, mismas que realizará de acuerdo con las indicaciones del Consejo General.

La creación permanente de las comisiones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; de Organización Electoral; del Servicio Profesional Electoral, y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, le permitirán al Consejo General supervisar más de cerca las actividades de la Junta General Ejecutiva; conocer a detalle la operación y el desarrollo de los funcionarios del Instituto; llevar a cabo un seguimiento más puntual sobre las actividades de

los partidos políticos y agrupaciones políticas -en especial en aspectos tan complejos y controvertidos como son el ejercicio y origen de sus recursos-, y acentuar el seguimiento para la selección y nombramiento de los funcionarios de casilla e integración de los órganos electorales.

En contraste con el aumento de atribuciones al máximo órgano central, a los órganos desconcentrados se les redujeron. Los consejos locales y distritales dejarán de saber de la aprobación de los topes máximos de campaña para senadores y diputados, ya que ahora será el Consejo General quien realice la aprobación de los mismos, y las juntas ejecutivas locales y distritales, ya no participarán en la propuesta de los consejeros electorales que integrarán sus respectivos consejos. Por lo tanto, el nuevo marco jurídico establece la centralización de todas aquellas funciones con cierto matiz político en el seno del Consejo General. Así como la conformación de áreas de seguimiento y control a nivel central.

La nueva integración del IFE -a partir de las reformas de 1996- representó avances importantes en la consolidación de su autonomía. La ciudadanización y la salida del Poder Ejecutivo del Consejo General, significaron avances sólidos en la democratización de los procesos electorales.

La ciudadanización del Instituto, realizada en 1996, fue una respuesta a la falta de credibilidad hacia las autoridades gubernamentales y a los partidos políticos, como responsables de la organización de las elecciones. Por ello, fue necesario dar un giro de 180 grados para que fuese la sociedad quien organizara y legitimara los procesos electorales. La ciudadanización se dio de manera gradual, ya que sólo se verificó a nivel del órgano central, mientras que los órganos desconcentrados (tanto a nivel estatal como distrital) conservaron su estructura e integración. Por tanto, el ordenamiento jurídico que avala la ciudadanización de los órganos electorales, no es suficiente para lograr la plena autonomía del Instituto, ya que aún hay obstáculos por superar, entre los cuales están: 1) el entorno político, como parte del ámbito de acción en donde se van a desarrollar los consejeros

electorales, 2) el propio IFE, como organismo público, que en el ejercicio de sus funciones tendrá que desarrollar actividades coordinadas con las autoridades locales (con los jefes y líderes políticos nacionales, regionales y locales), algunas de las cuales no estarán dispuestas a renunciar a prácticas ilegales que les permitan conservar el control de los órganos electorales, y 3) además, habrá que vencer la inercia de las autoridades gubernamentales a intervenir y supeditar el otorgamiento de los recursos necesarios, a cambio de ciertas preferencias.

Por otro lado, la anunciada expedición del nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral, por el Consejo General del IFE, provoca incertidumbre entre los funcionarios electorales -en cuanto a su permanencia-, expectativas en cuanto a la autonomía del IFE, así como suspicacias hacia la autoridad gubernamental, respecto de la imparcialidad del cuerpo de funcionarios electorales.

Estos desfases legislativos entorpecen de manera importante el camino hacia la autonomía del IFE, y dan pauta a que los partidos políticos -a partir de 1998-, vuelvan a evaluar si los vocales del Instituto son los funcionarios idóneos para el desempeño de ese cargo. Esta actividad la llevaron a cabo en el año de 1993 y a escasos 40 días de las elecciones presidenciales de 1994, causando la salida de funcionarios con experiencia y la incorporación de personal inexperto e improvisado, que respondía más a intereses de grupos locales y partidistas que a los de la institución. Estas prácticas partidistas dañan la imagen, la estabilidad y la credibilidad del IFE, por lo que es necesario superarlas y evitar que vuelvan a realizarse. Por ello, es urgente la institucionalización del Servicio Profesional Electoral, ya que con ello se garantizará un cuerpo profesional e imparcial de funcionarios, altamente capacitados, que respondan a los fines y principios de la institución, que asegure la integración imparcial de los órganos electores, y que establezca la relación adecuada entre el puesto y el funcionario. El Servicio Profesional Electoral, constituirá un pilar sustancial para la legitimación, legalidad, estabilidad y democratización de las elecciones.

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, representó un factor importante para la consolidación del IFE como máxima autoridad en la materia, ya que le permitió colocarse por encima de disputas partidistas y tópicos políticos, así como constituirse en el árbitro por excelencia para la organización de las elecciones, ya que estará ajeno a las decisiones sobre la constitucionalidad o no de los actos electorales, así como de la declaración de validez de las elecciones presidenciales.

Con relación a la conformación de un sistema equitativo para el desarrollo adecuado de la competencia electoral, se registraron avances considerables en lo relativo a la reglamentación de los medios de comunicación, la cual otorgó mayor tiempo a los partidos políticos en radio y televisión, y estableció reglas más equitativas para su utilización. Así mismo se introdujeron elementos que coadyuvarán en la transparencia y legalidad de las elecciones, tales como la instrumentación de las listas nominales con fotografía, la reglamentación de los delitos electorales, la utilización de boletas foliadas, y la conformación de la comisión de Fiscalización de Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas. Los puntos en discordia, entre las diferentes fuerzas políticas, fueron los montos de financiamiento aprobados por el H. Congreso de la Unión, así como lo relativo a las coaliciones en el Distrito Federal. Estos aspectos fueron utilizados por los partidos políticos de oposición para deslegitimar, de manera anticipada, el proceso electoral de 1997, argumentando una total inequidad en el desarrollo de las campañas políticas. Al respecto, cabe mencionar que el financiamiento público que recibieron los partidos políticos de oposición, les permitió disponer de los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades, así como incrementar la observancia de las casillas electorales. Esta situación dio pauta a una mayor vigilancia y presión hacia los órganos electorales y sus funcionarios.

Por último, con referencia al fortalecimiento del sistema de partidos, cabe mencionar que estas reformas vigorizaron de manera considerable el sistema de partidos, a través de la

elasticidad que se le dio a las agrupaciones políticas para participar, de manera indirecta, en las elecciones a nivel federal, y con el incremento del 2 %, de la votación nacional de cualquier elección, como mínimo que deberá obtener un partido político para conservar su registro. Esto obligará a los partidos políticos a mejorar su oferta política. Asimismo generará un aumento en la participación de la ciudadanía y por ende una mayor legitimidad de las elecciones.

2.3.4 Elecciones de 1997

Elemento sustancial en el camino de la democracia, es la transparencia de las elecciones como pilar legitimador de la acción gubernamental y del Estado; por ello, en el proceso electoral de 1997 era indispensable respetar la voluntad ciudadana ejercida a través de su voto, como indicio de la voluntad política, tanto de la autoridad gubernamental como de los partidos políticos, para la democratización de los órganos y procesos electorales.

Por otro lado, la crisis económica, que día a día deteriora el nivel de vida de la ciudadanía, acentuó la crisis política en que se encuentra inmerso el país, lo cual se suma al avance significativo de los partidos de oposición, y a la renuencia del partido del gobierno por dejar el poder.

Estas elecciones representaban la oportunidad de la oposición para gobernar la capital del país y aspirar de manera seria para las elecciones del 2000. Para el partido en el poder, significaban el principio del fin o el último llamado para el cambio.

La organización y desarrollo de las elecciones de 1997 representó retos difíciles de superar, ya que se tenían que adaptar al nuevo marco jurídico -resultado de las reformas de 1996-, el cual indicaba que la organización de las elecciones del Distrito Federal se realizarán con la existencia de una doble estructura electoral, toda vez que se verificarían, de manera simultánea, las elecciones federales (para elegir a los senadores y diputados

federales) y, por primera vez, elecciones locales (para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a los diputados locales de la ALDF). La normatividad en la materia estableció que la ley electoral del Distrito Federal debería entrar en vigor hasta el primero de enero de 1998, por lo que las autoridades electorales, locales y federales, se manejarían de acuerdo con lo que dispusiera el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo transitorio Décimo Quinto.

La aplicación de la nueva normatividad incrementó las actividades de las autoridades gubernamentales y electorales, así como de los partidos políticos y la ciudadanía, ya que fue necesario instalar una nueva infraestructura e implementar una logística general -recursos humanos, materiales y económicos-, que permitiera completar la selección y capacitación del personal responsable de las actividades electorales.

De tal manera, los organismos electorales locales y federales, tuvieron que integrarse e instalar sus oficinas, en un lapso de dos meses (enero-febrero de 1997). La estructura electoral local tuvo que adaptar 40 oficinas a nivel distrital; seleccionar y designar 80 funcionarios electorales, 40 coordinadores ejecutivos y 40 secretarios, que fueron los presidentes y secretarios de los respectivos consejos distritales, y a 480 consejeros electorales, 240 propietarios y 240 suplentes. Por su parte, los órganos federales tuvieron que adaptar 30 inmuebles y concluir su integración a nivel estatal -en el mes de diciembre de 1996- y a nivel distrital -en enero de 1997-, de 155 vocales. Durante este período, los vocales ejecutivos estuvieron sujetos a evaluación por los partidos políticos. Asimismo, tuvieron que seleccionar y designar a 372 consejeros electorales, 186 propietarios y 186 suplentes, a nivel estatal y distrital, completar la contratación del personal de apoyo y la selección de los asistentes electorales.

De acuerdo con lo anterior, y con base en la experiencia de las elecciones federales de 1991, 1994 y 1995 -en donde se eligieron a los consejeros ciudadanos del Distrito Federal-,

se puede establecer que el reducido tiempo asignado para la instalación e integración de estos órganos, generó ciertas complicaciones operativas, sobre todo porque se trataba de una doble estructura electoral. La instalación, adaptación y suministro del mobiliario y equipo de las oficinas, no estuvo concluido para el plazo establecido; se terminó durante el proceso electoral, lo cual ocasionó retrasos en el desarrollo de las actividades. Esta situación se debió, en la mayoría de las veces, a la falta de coordinación de las autoridades locales con las federales; por tanto, el primer obstáculo a superar fue el establecer canales adecuados de coordinación y comunicación, para evitar feudos operativos que retrasaran o pusieran en peligro la óptima organización de las elecciones.

La integración de ambos órganos electorales, ante la relajada aplicación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, fue el resultado de acuerdos cupulares partidistas y de intereses de grupos locales. Esta situación permitió que la mayoría del personal que integró la estructura a nivel local, respondiera a lealtades e intereses personales, y no a los de la institución. Asimismo, debido a la rapidez con que se conformó, en algunos casos se integró con personal poco experimentado y conocedor de la materia. Esta situación, adicional al hecho de que la estructura electoral del DF fue temporal, implicó que una vez concluido este proceso, su estructura desapareciera, debido a los desfases legislativos y a la reglamentación a través de artículos transitorios.

En relación con las funciones que realizaron los órganos locales, éstas se circunscribieron básicamente al día de la jornada electoral y al cómputo de las elecciones, en virtud de que las funciones técnicas y de logística estuvieron a cargo de los órganos del IFE, quienes tuvieron que redoblar esfuerzos, ya que sus funciones técnicas y de logística prácticamente se duplicaron.

En el área de organización electoral, en 5,534 secciones electorales se aprobó la instalación de 10,731 casillas, de las cuales 5,534 fueron básicas; 5,137 contiguas; 56

especiales y 4 extraordinarias. Los incidentes que se presentaron en su instalación -el día de la jornada electoral, 6 de julio de 1997 - fueron, básicamente ausencias de funcionarios para la instalación de casillas y falta de equipamiento. Esto generó retrasos en la instalación de las casillas. La cobertura del 100% de casillas instaladas se reportó, al seno del Consejo Local, alrededor del medio día.

En el área del Registro Federal de Electores, la principal crítica que se recibió fue por las homonimias y por las llamadas secciones atípicas, en donde se presuponia la existencia de sembrado de votos en favor de algún partido. Al respecto, esta área trabajó de manera permanente a través de programas intensivos, como fueron la campaña anual permanente, la campaña anual intensa, la actualización cartográfica y, de manera especial, el programa denominado Verificación Nacional Muestral, con el que se dispararon muchas de las críticas de que fue objeto.

Como resultado de la campaña anual intensa, 1,225,647 ciudadanos recogieron su credencial, quedando pendientes por entregar 101,376. La cobertura de fotocredencialización fue de 98.31%. Lo anterior generó un padrón electoral de 5,989,446 y una lista nominal de 5,890,018. Cabe destacar que se presentaron 83,202 observaciones a la lista nominal, presentadas por los partidos políticos, de las cuales sólo procedió una.⁴⁵

En relación con el área de Capacitación Electoral y Educación Cívica, se presentaron problemas similares a los registrados en elecciones anteriores; tales como la baja asistencia a los cursos de capacitación, así como renunciaciones, de parte de los ciudadanos, para ocupar algún cargo de funcionario de casilla, lo que reflejó una vez más el desinterés ciudadano por participar en estas actividades.

⁴⁵Los datos acentados en las áreas de Organización Electoral, Registro Federal Electoral, y Capacitación Electoral y Educación Cívica se obtuvieron de la Memoria del Proceso Electoral de 1997, elaborada por la Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

De 513, 719 insaculados, se notificó a 493, 967; a los demás resultó imposible debido a que habían cambiado de domicilio, fallecido, o el domicilio estaba mal referenciado. De estos insaculados se capacitó a 162,371 ciudadanos, de los cuales acreditaron el curso 149,283. Esto representó un gran reto para esta área, debido a que el 69.17 % de esta capacitación fue domiciliaria, en virtud de la baja asistencia a los centros fijos de capacitación.

El número de ciudadanos requeridos para la instalación de casillas fue de 75,117, de los cuales se asignaron 42,924 propietarios y 32,193 suplentes. Además, se seleccionaron 32,193 más de reserva. Esto dio un total de 107, 310 ciudadanos seleccionados para ocupar cargos de funcionario electoral. De manera previa a la jornada electoral se presentaron renunciaciones masivas, un total de 23,143, de las cuales 2,614 eran al cargo de presidente. Tal situación obligó -de nueva cuenta- a echar mano de los ciudadanos de reserva y de los acuerdos especiales emitidos por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, en sesión ordinaria del Consejo General del IFE, del 25 de marzo de 1997, y al Acuerdo del Consejo General del 25 de abril del mismo año, en los que se indicaba el procedimiento a seguir para completar la integración de las mesas directivas de casillas. Es importante resaltar que del total de ciudadanos requeridos, se logró capacitar al 96.93%, lo que significó un hecho sin precedente.

2.3.5 Factores que afectaron el desarrollo de los órganos desconcentrados del IFE en el DF

Entre los principales factores que afectaron el adecuado desarrollo del IFE en el DF -de 1991 a 1997- están: 1) la celebración de acuerdos previos al inicio de la reunión del Consejo General. Estos se realizaban a nivel del Consejo General momentos antes del inicio de la sesión correspondiente, se conocían las propuestas de "acuerdo", lo cual permitía el intercambio de opiniones e incluso, que se modificaran y ajustaran antes de que se votaran. Esto facilitó el desarrollo y la toma de decisiones en el pleno del Consejo General. Sin

embargo, tales beneficios no se reflejaron a nivel local y distrital, pues dicha información, en muchas ocasiones, no se hacía del conocimiento oportuno a este nivel -generando desconcierto y toma de decisiones inadecuadas. Ejemplo de ello fue el nombramiento de los coordinadores de sección,⁴⁶ designados por los consejos distritales. La instrucción inicial emanó de áreas centrales, previo acuerdo entre las cúpulas partidistas, situación que no se informó oportunamente a nivel local y distrital, ocasionando descontrol entre los integrantes de estos órganos.

2) Las reformas al vapor realizadas al COFIPE, generaron imprecisiones en su conformación, dando lugar a interpretaciones encontradas, provocando confusión, duplicidad de funciones y derroche de recursos.

3) La inadecuada oportunidad con que se difundieron los resultados, provocó el cuestionamiento respecto a la logística implementada, así como del funcionamiento de las áreas responsables de proporcionarla. En las elecciones de 1991, en el DF, a 72 horas de concluida la jornada electoral no se conocía información sobre el cómputo de 13 distritos. Independientemente de que los retrasos obedecieran a una intención política o simplemente a la impericia, el resultado fue el mismo: opacidad en la organización del proceso que le impidió ser cabalmente confiable.

4) El relajamiento en la aplicación de la profesionalización de los funcionarios electorales, impactó de manera sustancial el adecuado desarrollo de la estructura electoral. La discrecionalidad en la integración de los órganos electorales, permitió la injerencia de los partidos políticos y de la autoridad local⁴⁷. Esta situación generó que los miembros de dichos órganos respondieran preferentemente a lealtades e intereses personales, que a la

⁴⁶La designación de los coordinadores de sección causó desconfianza entre los partidos de oposición, debido a la experiencia desagradable que tuvieron con los antiguos auxiliares electorales, que respondían a lineamientos del PRI.

⁴⁷ Los gobiernos locales influyeron de manera decisiva en la tendencia del voto, a través de programas como Solidaridad. Cf. Unidad de análisis prospectivo de El Financiero. Sucesión pactada. La ingeniería política del Salinismo, México, El Financiero, 1993, p. 171

institución. Por tanto, la imparcialidad y la transparencia de la estructura electoral fue cuestionada.

Lo anterior, generó falta de credibilidad y legitimidad hacia el IFE. Por ello, para la realización de las elecciones de 1994 se dieron algunos avances para superar aquellos aspectos que demeritaron la función e imagen del Instituto, tales como la reglamentación de los observadores electorales, el sistema de conteo rápido, y el programa de resultados preliminares. Así mismo, se equilibró e impulsó la función de los medios de comunicación en el ámbito electoral, y se concluyó la reglamentación del Servicio Profesional Electoral. Para la organización de las elecciones de 1997 se aplicaron las reformas de 1996 mencionadas anteriormente.

De lo anterior se puede concluir que el IFE en el DF, a través de sus órganos desconcentrados, tuvo un desempeño aceptable en lo relativo a la organización de los procesos electorales, pues cumplió de manera adecuada, y en ocasiones óptimamente, con los programas asignados, lo que le permitió canalizar el voto de los ciudadanos por la vía institucional. Sin embargo, aún quedan puntos pendientes por resolver, como la designación de los integrantes de los órganos electorales por medio del establecimiento formal del Servicio Profesional Electoral, la ciudadanización total del Instituto, la plena consolidación de la autonomía del IFE, el exceso de estructura con que cuenta el IFE en los años interelectorales, pues más del 60% de su estructura no realiza actividades de manera regular. ⁴⁸

⁴⁸ Durante los espacios interelectorales, las vocalías de organización electoral, de capacitación electoral y educación cívica y del secretariado, no desarrollan funciones de manera regular. En realidad la única función permanente es la que realiza el Registro Federal de Electores.

Desde un punto de vista político, puede afirmarse que aún faltan cosas por hacer para que sea eficaz⁴⁹. Esto es, que genere credibilidad y legitimidad plena a las elecciones, sin cuestionamientos por parte de la ciudadanía y los partidos políticos.

Una vez realizado el análisis del funcionamiento de los órganos desconcentrados del IFE en el DF durante los procesos electorales de 1991, 1994 y 1997 se puede afirmar, en términos generales que, cuenta con los elementos necesarios para garantizar el óptimo y eficaz desempeño de sus áreas. En 1991 la crítica principal, por parte de la oposición, se centró en las áreas de organización electoral y en la del Registro Federal de Electores, probablemente porque se tenía la idea de que a través de estas áreas se podía controlar y manipular las elecciones. En 1994 el cuestionamiento más frecuente se concentró en el área del Registro Federal de Electores, incluso se llegó a hablar de un fraude cibernético. En 1997, de nueva cuenta el registro federal de electores fue el área más cuestionada, ya sea por la manipulación de la información o bien por cuestiones operativas, como fue el caso de las llamadas secciones atípicas.

Cada proceso electoral fue cuestionado en cuanto a su estructura, integración y legitimidad, de acuerdo con las circunstancias prevalecientes. Las respuestas de las autoridades respectivas se orientaron en el sentido de satisfacer las demandas planteadas, ya sea con cambios normativos o bien con el establecimiento de procedimientos administrativos que permitieran dar seguimiento puntual a todas las actividades desarrolladas por el Instituto.

En suma, las críticas y respuestas oscilaron en torno de dos puntos principales, uno de origen administrativo y otro político.

⁴⁹En este sentido, se está consciente de que todo es perfectible, susceptible de mejorarse de manera permanente. Sin embargo, se considera que las instituciones responsables para la organización y vigilancia de las elecciones aún no llegan al punto requerido por la sociedad y partidos políticos.

Desde una perspectiva administrativa, las principales críticas que enfrentan los órganos electorales son: 1) el exceso de la estructura con que cuenta el Instituto en años poselectorales 2) la duplicidad de funciones existentes entre las áreas federal y local 3) el relajamiento ocasional en la aplicación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, y 4) la ausencia de una descentralización de funciones.

Cabe destacar que a partir de las reformas de 1996 se dio un retroceso en la descentralización de funciones, ya que la toma de decisiones se volvió a concentrar en áreas centrales, minimizando los niveles local y distrital.

Desde una perspectiva política, los principales aspectos que se cuestionaron fueron la falta de legitimidad y credibilidad de las elecciones, debido a la parcialidad de los funcionarios e integrantes del IFE en el D.F.. Lo anterior como resultado de la cultura de la desconfianza. De tal manera, puede existir un órgano autónomo, un marco normativo adecuado, así como un seguimiento transparente de cada una de las funciones de los órganos desconcentrados del IFE en el D.F.; pero la ciudadanía ya no cree en el gobierno ni en los partidos políticos. Por ello, la respuesta, aunque de manera gradual, ha sido la ciudadanización de los órganos electorales, a efecto de que sea la ciudadanía, con su representación y participación la que legitime las elecciones.

3. PERSPECTIVAS Y PROPUESTA PARA OPTIMIZAR LA ESTRUCTURA FUNCIONAMIENTO Y LEGITIMIDAD DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL PARA LAS ELECCIONES DEL AÑO 2000

Para enfrentar los problemas básicos de los órganos electorales, y superar las críticas de las que son objeto, se deben considerar los siguientes aspectos para la conformación de los órganos electorales del Distrito Federal a nivel local, y su interrelación con los de carácter federal

3.1 Aspectos necesarios para optimizar el funcionamiento de los órganos electorales.

Un enfoque administrativo

Con la finalidad de optimizar y eficientizar el funcionamiento de los Órganos Electorales del Distrito Federal (federales y locales), será necesario evitar la duplicidad de funciones con las áreas del Instituto Federal Electoral y la creación de estructuras innecesarias y costosas. Así mismo, asegurar la transparencia en la selección e integración de sus funcionarios. Para tales efectos, se proponen las siguientes alternativas:

1) Tomando en consideración que el período de renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal coincide a nivel federal con el de los senadores, diputados y Ejecutivo Federal, se propone para la organización de las elecciones del Distrito Federal, el trabajo conjunto entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades locales.

El IFE se hará cargo de la organización y desarrollo de las elecciones de tipo federal. Durante el año electoral apoyará la operatividad de los órganos locales a través de su infraestructura y productos (padrón electoral, listas nominales y cartografía). En los años

postelectorales, en coordinación con el órgano central del Distrito Federal, se encargará de las actividades y gestiones que se generen durante ese período en la entidad.

La estructura electoral local del Distrito Federal consistiría en un órgano central y 40 distritales, con plena autonomía y capacidad de decisión. Se conformaría con carácter temporal, funcionaría solo durante el año de elecciones. El órgano central sería de carácter permanente. Se responsabilizaría de la organización de las elecciones de tipo local. Para el desarrollo de sus actividades se normaría a través de la Ley Electoral del Distrito Federal.

Durante los años postelectorales el órgano central del Distrito Federal, se coordinaría con el Instituto Federal Electoral para la promoción, difusión, y desarrollo de las actividades electorales. Así como para la atención de los asuntos que en la materia se den durante ese periodo.

Con esta propuesta se pretende lograr una plena coordinación entre las autoridades del Distrito Federal y el Instituto Federal Electoral, a efecto de optimizar la función de los órganos electorales, evitar duplicidad de funciones y disminuir costos. Se ahorraría el mantener durante los años no electorales una infraestructura de 40 oficinas, con sus funcionarios y personal de apoyo respectivo.

Cabe destacar que un modelo similar se implementó para la organización de las elecciones de 1997 en el Distrito Federal.

2) En la segunda alternativa, al igual que en la primera, se propone que las elecciones sean organizadas de manera conjunta por las autoridades del IFE y las del DF, considerando una reducción de la estructura del IFE en años no electorales.

Durante el año electoral el IFE será responsable de las elecciones de tipo federal, y apoyará con sus productos a los órganos locales. En los años posteriores, conservará su estructura desconcentrada a nivel estatal en el DF, y eliminará su estructura distrital. Se coordinará con las autoridades del Distrito Federal para la atención de cualquier asunto en la materia.

La estructura del Distrito Federal se conformará por un órgano central y 40 distritales. Será permanente, y se responsabilizará de la organización de las elecciones locales. En los años postelectorales se coordinará con la Junta Local Ejecutiva del IFE en el DF, para el desarrollo de los programas electorales de carácter federal.

Con la aplicación de esta propuesta se eliminaría la estructura federal a nivel distrital durante los años en que no se verifican elecciones. Así mismo, se disminuiría el costo de 150 funcionarios y 30 oficinas distritales.

3) La tercera alternativa considera la permanencia de ambas estructuras, Federal y Local. Se propone que los funcionarios en la estructura del DF sean los mínimos necesarios. En la estructura federal se sugiere una reducción en los años postelectorales, a través de la eliminación temporal de las Vocalías del Secretariado y la de Organización Electoral. Las experiencias de 1991, 1994 y 1997, demuestran que las funciones de estas áreas se reducen de manera considerable durante este período, por lo que sus actividades podrían ser coordinadas por el vocal ejecutivo respectivo.

Adicionalmente se sugiere instrumentar regiones electorales, lo cual consiste en ubicar alrededor de ocho o nueve distritos en un solo inmueble, a efecto de ahorrar recursos en lo que a inmuebles se refiere. En el Distrito Federal se podrían crear ocho regiones electorales, en las que se concentrarían un promedio de nueve distritos electorales, federales y locales. Además, se podrían aprovechar las áreas desconcentradas con que cuenta el área del Registro Federal de Electores.

Con esta propuesta se pretende disminuir los costos en lo que a inmuebles se refiere, así mismo reducir el número de funcionarios electorales en años de menor actividad, tanto a nivel federal como local.

Para la implementación de alguna de las propuestas antes mencionadas será necesario crear el marco normativo respectivo, a través de la unificación de la Ley Electoral del

Distrito Federal con la Federal, y celebrar convenios de colaboración entre el IFE y las autoridades del DF, en donde se especifique la operatividad a seguir. Así mismo, se deberá contar con un Servicio Profesional Electoral, que garantice la integración neutral e imparcial de sus funcionarios, fortalezca el crecimiento organizacional y administrativo de la Institución, y que proporcione tranquilidad y estabilidad a sus integrantes.

3.2. La ciudadanía total de los Órganos Electorales del Distrito Federal:

Una perspectiva política.

Como resultado de las reformas electorales de 1996, la total ciudadanía del IFE se dio únicamente a nivel central, quedando pendiente a nivel local y distrital. En el Distrito Federal (DF) se está elaborando la Ley Electoral respectiva, y se está ponderando lo pertinencia o no de la ciudadanía total de los órganos electorales locales.

Para analizar las perspectivas de la participación ciudadana en los órganos electorales del DF, de acuerdo con Nuria Cunill, se considera los siguientes elementos indispensables que deben ser contemplados para el desarrollo y estímulo de dicha participación:

1.- El fortalecimiento del régimen político-partidario y la preexistencia de un tejido social. Las recientes reformas constitucionales han incrementado los canales para consolidar un marco jurídico que permita el fortalecimiento del régimen político-partidario, a través de la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, el respeto al voto ciudadano, el reconocimiento y apoyo a las agrupaciones políticas, el fortalecimiento del financiamiento para los partidos políticos, y el acceso a los medios de comunicación. Desde este punto de vista, se empiezan a dar los elementos necesarios para el fortalecimiento del régimen político-partidario, que permitan la conformación de órganos electorales confiables. Sin embargo, no se puede decir lo mismo respecto a la preexistencia de un tejido social lo suficientemente conformado, capaz de enfrentar el rol que le corresponde desarrollar como

integrantes de los órganos electorales; pues falta precisar las reglas en cuanto a la selección y designación de los consejeros ciudadanos, a nivel local y distrital. La sociedad, no conoce plenamente cuáles son los requisitos y procedimientos que deben cumplirse para ser candidato a este cargo.

Por otro lado, no existe una cultura política sólida, que sustente la participación ciudadana en estos órganos, que propicie responsabilidad, civismo y conciencia del papel que se está representando. La magnitud de esta función aún no es asimilada por la sociedad. Además, existe un desfase en la composición actual de los consejeros ciudadanos, ya que en la práctica existe un abismo entre la participación ciudadana a nivel de órganos centrales (consejeros electorales), en comparación con los locales y distritales (consejeros ciudadanos). Esto ocasiona disfunción, desorganización y, sobre todo, falta de autonomía y capacidad de decisión a nivel estatal y distrital.

Aquí cabe la pregunta, ¿a qué se deben éstas diferencias entre áreas centrales y locales ¿quién las origina?. Sea cual fuese la respuesta, lo cierto es que aún es incipiente el tejido social como para asumir esta función y convertirse en un elemento real de interlocución entre el Estado y la sociedad en cada distrito, en cada casilla electoral.

2. La descentralización. Esta representa la condición y el medio de la participación ciudadana. Para que se de plenamente, debe existir una descentralización política, económica y administrativa, condiciones que existen solo parcialmente en los órganos electorales, ya que existe desconcentración administrativa a nivel local y distrital, pero lo político y lo económico se maneja de manera exclusiva a nivel central.

La selección y designación de los consejeros ciudadanos, a nivel estatal y distrital, es el resultado, en gran medida, de la dependencia que se guarda hacia las áreas centrales, limitando su capacidad en la toma de decisiones, haciéndolos presa fácil de las influencias partidistas y gubernamentales.

La falta de una descentralización plena, representa un freno para el desarrollo de la participación ciudadana en los órganos electorales, bloquea el sentido cultural de la región, el apoyo y solidaridad vecinal.

3. La participación ciudadana en la definición de las políticas públicas. Al respecto surgen las siguientes preguntas. ¿La participación ciudadana en los órganos electorales es el resultado de una política pública?, ¿Su permanencia en los órganos electorales depende de su eficiencia?. Si bien es cierto que el avance de la participación ciudadana en los procesos electorales es el resultado de las demandas de los diferentes actores sociales, también hay que reconocer que el número de individuos conscientes de las implicaciones de su participación en los órganos electorales es sumamente reducido.

Continúan los cuestionamientos. ¿A quien le preguntaron si quería formar parte de los órganos electorales en calidad de consejero ciudadano?. A quien representan los actuales consejeros ciudadanos?. En fin estas y otras tantas preguntas se pueden seguir formulando. Lo que si queda claro, es que los consejeros ciudadanos, a nivel local y distrital no influyen de manera sustancial en la operatividad y toma de decisiones fundamentales para el desarrollo de los procesos electorales, porque todo emana de las áreas centrales.

De lo anterior se concluye que la influencia de los Consejeros Ciudadanos en las políticas públicas aún es limitada, por lo que su presencia en los órganos electorales no obedece a un movimiento de rearticulación entre la sociedad y el Estado. Por lo que se podría suponer que su incorporación a los órganos electorales esta dada en función de una política gubernamental, para dar confiabilidad y legitimidad a las elecciones.

4. Las perspectivas de los sujetos sociales. ¿A que deben de aspirar los consejeros ciudadanos? Su participación supone la dedicación de tiempo, además exige una elevada motivación social y conocimientos especiales; por lo que tiende a estar más cerca de la clase

media, de manera particular, de los profesionales y de los jóvenes. Además, implica costos económicos, para la adquisición y reproducción de material informativo; de oportunidad, pues el participar en los órganos electorales deriva en dejar de hacer alguna otra actividad, y de fracaso, pues corren el riesgo de ser manipulados.

Los consejeros ciudadanos locales y distritales, una vez concluido el período de elecciones retornan a su vida normal, de hecho en pleno proceso electoral solo le dedican un número limitado de horas a la actividad electoral. Después de esto, su función de representación se diluye, nadie de la comunidad sabe más de ellos. En cambio, consejeros electorales a nivel central permanecen en sus cargos con sueldos bien remunerados, con apoyo de recursos humanos y materiales.

Hay que recordar que la participación ciudadana no pretende sustituir a la participación política, ni pretende desobligar a la administración pública, o a la función estatal. Tampoco consiste en sustituir a los partidos políticos. La participación ciudadana debe ser complementaria a la participación política, más no competitiva de ésta. Debe representar un pilar para el fortalecimiento de la eficiencia y democracia electoral. Por ello, el consejero ciudadano en los órganos electorales, no debe sustituir a la responsabilidad estatal, y mucho menos no debe invadir el espacio de representación política ejercida por los partidos políticos.

Las aspiraciones del Consejero Ciudadano, deben ser aquellas que le permitan representar el interés general de su comunidad, ser factor complementario en la legitimidad y eficiencia de los órganos electorales; aprovechar el apoyo gubernamental en materia de capacitación electoral, y sobre todo constituirse como un integrante de calidad de los órganos electorales.

Por lo tanto, los sujetos sociales deben aspirar a ser un coadyuvante de su núcleo social para consolidar el bienestar común. Es cierto, suena romántico, incluso risible, pero puede ser más peligroso que la sociedad pretenda invadir espacios que no le corresponden, y esto se traduzca en un círculo vicioso sin alternativas.

Con base en lo anterior, se determina que la participación ciudadana en los Órganos Electorales del Distrito Federal, no se desarrolla aislada de manera natural, sino complementaria a la acción estatal. Por ello, hay que seguir trabajando para que se den las condiciones necesarias para que evolucione por un cauce democrático. La falta de descentralización de los órganos electorales representa el principal obstáculo, ya que le impide una identificación e interacción con su comunidad, que en teoría le corresponde representar. Además, existe el riesgo permanente de su institucionalización, ya que no existe un movimiento social sólido que pueda evitarla; a nivel estatal y distrital no ejerce rectoría en las políticas públicas electorales. Por tanto, sus perspectivas de desarrollo como sujeto social son mínimas.

A manera de conclusión, se establece que la ciudadanización de los órganos electorales puede ser la respuesta a la cultura de la desconfianza, sin embargo, es incipiente la cultura política y el civismo ciudadano para asumir esta responsabilidad con la madurez que ello significa. La participación ciudadana, no debe representar la panacea para solucionar los problemas económicos y mucho menos políticos. Constituye un elemento importante para coadyuvar en el ejercicio de la acción gubernamental, como un elemento más, no como responsable único del rumbo y acciones de los órganos electorales.

La permanencia de la ciudadanía en los órganos electorales, a la fecha, no depende exclusivamente de su eficiencia, sino también de acuerdos partidistas y del rumbo que tome la rearticulación entre Sociedad y Estado. Sin embargo, es una realidad que su representación y participación en las elecciones ha sido un factor sustancial para la credibilidad y legitimidad de estas. Los resultados de las elecciones de 1997, tanto en el Distrito Federal como a nivel nacional, expresan la voluntad ciudadana de participar plenamente en la designación de sus representantes, y de estar presente en los cambios que requiere la democracia electoral de México.

Es posible que la participación ciudadana haya surgido como el instrumento de una política gubernamental. Sin embargo, es un movimiento que no debe obstaculizarse, por el contrario, debe de apoyarse para que se desarrolle de manera organizada, y sea la ciudadanía en este proceso de democratización electoral quien tenga la mayor representación en el seno de los órganos electorales, permitiendo a la vez la abierta participación y responsabilidad de los partidos políticos.

La siguiente propuesta se ha enfocado a fortalecer la participación ciudadana en la actual conformación tripartita de los órganos electorales -partidos políticos-ciudadanía y autoridad electoral-, consiste en: La consolidación de un órgano formado por representantes de partidos políticos, incluyendo su representante del poder legislativo, los cuales contarán con voz y con voto; por representantes de la ciudadanía, en proporción igual a los representantes de los partidos políticos, quienes tendrán derecho a voz y voto, y por representantes de la autoridad electoral, que contarán únicamente con voz. El presidente de este órgano deberá ser un representante de la ciudadanía.

En los órganos electorales del Distrito Federal, será importante la representación del poder legislativo, tanto a nivel local como distrital, ya que en la actualidad, en estos niveles, no se cuenta con esta representación.

Para tales fines, será fundamental reforzar los mecanismos de selección y capacitación del consejero ciudadano, establecer perfiles idóneos para ocupar el cargo, en razón de su formación profesional y experiencia en la materia. Así mismo, conformar condiciones que apoyen el trabajo del consejero, para que no tenga que utilizar su dinero para el desarrollo de sus funciones. Por tanto, hay que estimular la participación del ciudadano, sin que represente este cargo un escalón burocrático o un modo de vida, económicamente hablando. Con la finalidad de generar su propia autonomía, sin influencia de los de partidos políticos y autoridades gubernamentales.

También, será necesario establecer mecanismos para su elección; para evitar que la figura del consejero ciudadano sea utilizada como un factor de legitimidad, sin haber consultado de manera directa a la sociedad civil. En tal sentido, hay que generar un proceso de elección, a nivel distrital, con la finalidad de que se identifiquen con su comunidad, que conozcan la problemática electoral de su región, así como el manejo de la autoridad gubernamental.

Es preciso dar cuerpo y soporte a los órganos electorales del DF, con tiempo suficiente para las elecciones del año 2000, a efecto de no caer más en acuerdos partidistas, y reformas electorales al vapor. Se está en un momento de transición sumamente delicado, donde el manejo adecuado de la reestructuración de los actores sociales, y del establecimiento claro de las reglas del régimen político mexicano -con base en su cultura política-, permitirá manejar mejor la influencia internacional y la interacción de estos elementos. Si se aprovecha este momento se podrá satisfacer tanto a la sociedad como a los partidos políticos, e iniciar el camino firme hacia la democracia electoral.

POST-SCRIPTUM

Durante el proceso de revisión y aprobación de la presente investigación por parte de los sínodos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aprobó el 15 de diciembre de 1998 la creación del Instituto Electoral del D.F., del Tribunal Electoral, de la ley Electoral y del Código Electoral del Distrito Federal, mismo que se publicó el 5 de enero de 1999 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, razón por la cual no se consideró en el contenido del presente trabajo.

El Código Electoral del Distrito Federal, constituye la primera normatividad en la materia para el Distrito Federal, en donde se establecen los lineamientos para la conformación de su primera estructura electoral, la cual se consolida a través de la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal.

El Instituto Electoral del Distrito Federal es el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana. Es un organismo de carácter permanente, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Para el ejercicio de sus funciones cuenta con la siguiente estructura:

- a) Un consejo General que será el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Distrito Federal;
- b) Órganos ejecutivos y técnicos;

- c) Un Órgano desconcentrado en cada uno de los Distritos Electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal;
- d) Órganos de vigilancia; y
- e) Mesas de Casilla.

El Consejo General se integra por un Consejero Presidente, seis Consejeros Electorales con derecho a voz y voto, un secretario y representantes de los Partidos Políticos únicamente con derecho a voz.

Para el auxilio de sus funciones el Consejo General contará con Comisiones permanentes de: Asociaciones Políticas; Fiscalización; Administración y Servicio Profesional Electoral; Registro de Electores del Distrito Federal; Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Organización Electoral.

Los Órganos ejecutivos y técnicos están a cargo del Secretario Ejecutivo, que entre sus funciones están las de coordinar los trabajos de las Direcciones Ejecutivas y de los órganos distritales del Instituto, informando permanentemente al Presidente del Consejo General.

Las Direcciones Ejecutivas son la de Capacitación Electoral y Educación Cívica; de Asociaciones Políticas; de Organización Electoral; Administración y del Servicio Profesional Electoral, y la del Registro de Electores del Distrito Federal.

En relación a sus órganos desconcentrados, por mandato de ley, en cada uno de los distritos uninominales en que se divide el Distrito Federal, el Instituto contará con un órgano desconcentrado integrado por un Consejo Distrital y por Direcciones técnico-ejecutivas.

El Consejo Distrital funcionará solo durante el proceso electoral, y se integrará por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; un

representante por cada Partido Político, quienes sólo tendrán derecho a voz, y por un secretario, con derecho únicamente a voz.

Las Direcciones Ejecutivas Distritales son órganos permanentes que se integran por un coordinador distrital, que será el Presidente del Consejo Distrital, un Director de Organización Electoral y Capacitación, y un Director del Registro de Electores del Distrito Federal.

Los Órganos de Vigilancia estarán conformados por el Comité de Radiodifusión y por los Comités Técnicos y de Vigilancia del Padrón Electoral.

El Comité de Radiodifusión será presidido por el Consejero Electoral a cargo de la Comisión del Consejo General de Asociaciones Políticas y fungirá como Secretario técnico el Director de Asociaciones Políticas. Además, esta comisión contará con un representante de cada Partido Político.

Los Comités Técnicos y de Vigilancia del Padrón Electoral serán presididos por el Director Ejecutivo del Registro de Electores del Distrito Federal y contarán además con representante de cada partido político.

Las Mesas Directivas de casilla. Se instalará una casilla para recibir la votación el día de la jornada electoral, con un mínimo de 50 y hasta por cada 750 electores. Se integrará por un Presidente, un Secretario, un Escrutador, y tres suplentes generales.

El Código Electoral establece también la conformación del Tribunal Electoral del Distrito Federal, el cual es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

El Tribunal Electoral funcionará de manera permanente y se integrará por cinco Magistrados numerarios y cuatro supernumerarios.

Así pues, quedan asentadas en este último apartado, líneas generales acerca de la nueva estructura electoral local en el Distrito Federal que se encargará a partir de 1999 de la organización de las elecciones del año 2000, tema que por extensión y relevancia merece ser tratado como objeto de estudio de otra investigación

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, Alcocer, Jorge, y otros. Foro para la Reforma Electoral. Memoria 1993. México, Instituto Federal Electoral, 1993.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, y Woldenberg, José. La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general. México. FCE, 1997.
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1993.
- Carrillo, Ernesto. La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea. Cambio Político y Gobernabilidad, Mauricio Merino (comp.), México, Colegio Nacional de Ciencias Sociales y Administración Pública-CONACYT, 1993, pp. 1-38
- Centro de Estudios para la Reforma del Estado. En busca de un consenso para la Reforma Electoral. México, 1995
- Cunill, Nuria. Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991.
- De Andrea Sánchez, Newman Valenzuela, y otros. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. México, Ed. Porrúa S.A., 1987.
- Dessler, Gary. Organización y Administración, enfoque situacional, México, Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., 1979
- García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1988. México, Adeo-Editores, S.A., 1989
- Gómez Tagle, Silvia. (coordinadora). Las elecciones de 1991. La Recuperación Oficial. México. La Jornada, Serie Disidencias, 1993.

González Casanova, Pablo (coord.). Las elecciones en México, evolución y perspectivas. México, Siglo Veintiuno Editores, 1989.

Johson, Kast y Rosenzweig. Teoría, integración y administración de sistemas. México, Limusa, 1983.

Medina, Luis. Evolución Electoral en el México contemporáneo. México, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.

Moreno, Daniel. Los partidos políticos del México contemporáneo. México, Pax-México, 1985.

Núñez Jiménez, Arturo. La reforma electoral de 1989-1990. México, FCE, 1993.

Núñez Jiménez, Arturo. El Nuevo Sistema Electoral Mexicano. México, FCE, 1991.

Pérez Fernández del Castillo, Germán, Alvarado M, Arturo, y otros. La voz de los votos : un análisis crítico de las elecciones de 1994. México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Sánchez Gutiérrez, Arturo, Compilador. Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991. México, Talleres de Offset y Diseño, S.A. de C.V., 1992.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Participación ciudadana y control social. México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Unidad de análisis prospectivo de El Financiero. Sucesión pactada. La ingeniería política del Salinismo. México, El Financiero, 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. México, IAPEM-Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad del Estado de México, 1997.

El Nacional. Suplemento. "Integración de los Organos Electorales", México, 26 de noviembre de 1966.

El Nacional. Suplemento. "Modificaciones Constitucionales, Iniciativa para la reforma electoral a la constitución y del DF", México, 29 de julio de 1996

Legislación

Instituto Federal Electoral. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Talleres de Imprenta Ajusto, S.A de C.V., 1994.

Instituto Federal Electoral. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: y otros ordenamientos electorales. México, Secretaría de Gobernación, 1996

Secretaría de Gobernación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1990.

Secretaría de Gobernación. Código federal de instituciones y procedimientos electorales, Comentado, México, El Nacional, S.A., 1991.

Documentos oficiales

Instituto Federal Electoral. Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991. Compendio, México, Plaza y Valdés S..A de C.V., 1993.

Instituto Federal Electoral. Curso de Inducción, Programa de Formación y Desarrollo, México, Impresiones Mar'ca, S.A.de C.V., 1993.

Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal. Memoria del Proceso Electoral Federal de 1991, México, 1992

Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal. Memoria del Proceso Electoral de 1994, México, 1995.

Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal. Memoria del Proceso Electoral de 1997, México, 1998

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación., Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece la nueva demarcación territorial de los cuarenta distritos uninominales, México, 9 de agosto de 1996

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial, Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 22 de agosto de 1996.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 22 de noviembre de 1996