

00422
64



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“LA CIUDADANIZACION DE LOS ORGANOS
ELECTORALES DEL ESTADO DE MEXICO Y LA
PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS ELECCIONES”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

(CIENCIA POLITICA)

PRESENTA

BERNABE PEDRO MORALES GONZALEZ



ASESOR: MTRO. RAFAEL DE LA GARZA TALAVERA

Ciudad Universitaria, enero de 2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Para María Irma, por el impulso final...

Para Valeria y Marcos, la alegría de mi vida...

Para mis padres, mis hermanos, por el impulso inicial...

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: _____

FECHA: _____

FIRMA: _____

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO 1. CIUDADANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL ÁMBITO DE LOS CONCEPTOS	
1.1 ¿Qué se entiende por Ciudadanización?	9
1.1.1 Hacia un concepto de ciudadano y ciudadanía. La ciudadanía, sus orígenes y desarrollo	9
1.1.2 La ciudadanía en México	13
1.1.3 El origen del concepto ciudadanía.....	17
1.2 Conceptualización de participación	25
1.2.1 Participación y representación política	25
1.2.2 ¿Qué es la participación ciudadana, la participación política y la participación electoral?	30
CAPITULO 2. EL PROCESO DE CIUDADANIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES	
2.1 El desarrollo electoral en México	34
2.1.1 El siglo XIX	34
2.1.2 El siglo XX	38
2.2 La creación del Instituto Federal Electoral y su consolidación como un órgano electoral ciudadano.....	42
2.2.1 El origen jurídico del Instituto Federal Electoral	43
2.2.2 La consolidación del IFE	48
2.3 La creación del Instituto Electoral del Estado de México y su estructura.....	50

2.3.1 La reforma electoral de 1995-1996	50
2.3.2 Hacia la ciudadanización del Instituto Electoral del Estado de México.....	52
2.3.3 La reforma de 1998	54
2.3.4 Estructura y funcionamiento del IEEM	56
2.3.4.1 Órganos del Instituto Electoral de Estado de México	56
2.3.4.1.1 Órganos centrales	57
2.3.4.1.2 Órganos desconcentrados	63

CAPITULO 3. PARTICIPACIÓN ELECTORAL ANTES Y DESPUÉS DE LA CREACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

3.1 La elección de 1990	69
3.1.1 El ambiente preelectoral	69
3.1.2 Los resultados	72
3.1.2.1 Elección de diputados	72
3.1.2.2 Elección de ayuntamientos	73
3.1.3 El ambiente postelectoral	74
3.2 Resultados de la elección de 1993	76
3.2.1 La elección de gobernador	78
3.2.1.1 Las campañas electorales	79
3.2.1.2 Los resultados electorales	80
3.2.1.3 Las reacciones postelectorales	81
3.2.1.4 La lectura de los resultados	82
3.2.2 Elección de diputados	83
3.2.3 Elección de ayuntamientos	84
3.2.4 Análisis comparativo	84

3.3 Resultados de la elección de 1996	85
3.3.1 La elección de diputados	86
3.3.2 La elección de ayuntamientos	88
3.4 Resultados de la elección de gobernador de 1999	89
3.4.1 El ambiente preelectoral	89
3.4.2 La jornada electoral	93
3.4.3 Los resultados	94
3.4.4 El ambiente postelectoral	97
3.5 Resultados de la elección de 2000	98
3.5.1 El ambiente preelectoral	100
3.5.2 La jornada electoral	102
3.5.3 Los conflictos postelectorales	103
3.5.4 La elección de diputados	104
3.5.5 La elección de ayuntamientos	105

CAPITULO 4. LA CIUDADANIZACIÓN DEL IEEM: RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

4.1 El IEEM después de tres elecciones	107
4.1.1 Participación ciudadana y abstencionismo.....	107
4.1.2 El abstencionismo en el estado de México antes del IEEM	109
4.1.3 El abstencionismo en los tiempos del IEEM	111
4.1.4 Pluralidad y democracia: el voto dividido.....	113
4.2 Los retos para el futuro	120
4.2.1 Competitividad electoral y volatilidad del voto	120
4.2.2 La actuación del IEEM en los tres procesos electorales	125

CONCLUSIONES	133
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	138
---------------------------	-----

ANEXO 1	144
----------------------	-----

ANEXO 2	150
----------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Si bien es cierto que los análisis sobre cuestiones electorales han proliferado en los últimos años en México, éstos se refieren, preponderantemente, al comportamiento del electorado a la hora de ejercer su voto y a la conformación de las instancias del poder público como resultado de ello.

Además, se escucha frecuentemente que los órganos electorales encargados de organizar las elecciones federales y locales se han *ciudadanizado*, es decir, que tanto las instituciones de gobierno como los partidos políticos están al margen de la dirección de dichos órganos, así como de la organización de las elecciones.

Ciertamente el proceso de ciudadanización de los órganos electorales, no ha sido un asunto exento de críticas y sembrado de cuestionamientos. Los ataques más recurrentes han estado referidos, por ejemplo, a que en ningún país del mundo, el Estado ha delegado la función de garante y organizador de las elecciones, "La completa ciudadanización es un mecanismo fruto de la desconfianza, del que cabe desconfiar. Ninguna democracia del mundo utiliza, en la actualidad, una fórmula donde se erradique por completo la intervención del Estado en la organización y supervisión electoral." (*Aguirre, marzo 1998, en Nexos Virtual*)

Aún más, "Nos tomó un sexenio comprender que la 'ciudadanización' de la política, ese despropósito mendaz cocinado al vapor de la transición y sus mitos, no es el camino más natural para que un país madure y prospere en materia política." (*Bermejo, 2000 en Revista Etcétera en línea*)

A pesar de los duros cuestionamientos, la ciudadanización va. Los cambios que hoy vive México, eran impensables hace una década. La

contribución de los órganos electorales ciudadanizados ha sido la piedra de toque en la transformación.

Sin embargo, el proceso de ciudadanía del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), es poco conocido y se dio casi a la par que la ciudadanía del Instituto Federal Electoral (IFE). Obviamente, uno de los ejes del presente trabajo es investigar las condiciones políticas del país y de la entidad bajo las cuales se llevó a cabo esta mutación, así como establecer las semejanzas y diferencias de ambos procesos.

Asimismo, otro punto a investigar es, de qué forma el proceso de ciudadanía ha influido en la participación de los ciudadanos mexicanos en los últimos tres procesos electorales de la entidad.

En este sentido, desde un inicio se contó con los datos de una encuesta elaborada por el propio Instituto Federal Electoral, en torno a cómo la ciudadanía juzgaba la actuación del IFE en la elección de 1997, la cual fue la primera que se realizó con los órganos de dirección del Instituto ciudadanizados.

Las cifras de dicho estudio arrojaron, por ejemplo, qué grado de independencia había mostrado el Instituto con respecto al gobierno. Así, el 41% opinó que había sido "totalmente independiente"; el 33% sostuvo que se había mostrado "muy independiente"; el 14% contestó "independiente" a secas; y sólo el 8 por ciento respondió que había sido "poco independiente". Asimismo, se preguntó sobre la confiabilidad del Instituto, y las respuestas fueron las siguientes: "muy confiable" 31%; "bastante confiable" 45%; "confiable" 17%; "poco confiable" 2%; nada confiable 5%.

Por ello, en una primera aproximación al tema, había preguntas de investigación tales como: ¿Qué percepción tienen los ciudadanos mexicanos

de su órgano electoral? ¿Ha influido un órgano electoral ciudadanizado para que aumente la participación electoral? ¿Qué cambios se han generado en el escenario político de la entidad desde la aparición del IEEM? ¿Contribuye el órgano electoral en el avance democrático de la entidad?

Debido a lo anterior, se planteó como hipótesis principal que la ciudadanización del Instituto Electoral del Estado de México ha sido un paso importante para lograr avances democráticos y tener elecciones más equitativas y competidas en la entidad; ello ha redundado en una mayor participación de los ciudadanos en las elecciones y en la integración de los mismos órganos electorales.

Para intentar comprobar nuestra hipótesis, se dividió el trabajo en cuatro apartados. Así, en el primer capítulo revisamos varios conceptos relacionados con el vocablo ciudadanización, dado que éste es de reciente uso en la terminología política. En efecto, fue durante la última década del siglo veinte que en México se empezó a emplear dicho término. Tanto en el ámbito federal como estatal, se crearon órganos electorales autónomos e independientes, con instancias de dirección y decisión, sin vinculación directa con el poder público.

En el caso concreto del estado de México, hubo una reforma electoral entre 1995 y 1996, a través de la cual se creó el IEEM, compartiendo la misma experiencia, casi al unísono, con el Instituto Federal Electoral; y convirtiéndose después, en paradigma de otros órganos electorales estatales.

La designación de los funcionarios y consejeros electorales de cada órgano electoral es diferente y se siguen procedimientos particulares para cada caso. En el segundo capítulo se examinaron los pormenores de dicha integración, así como la creación y estructura del IEEM; y se le ubica en el marco general del desarrollo electoral mexicano.

En el capítulo tres se revisó cómo la ciudadanía ha repercutido en los niveles de participación de los ciudadanos mexiquenses en las elecciones estatales, así como el impacto, en términos de institucionalidad y posicionamiento, que el IEEM ha generado entre la población mexiquense.

Por último, el cuarto capítulo está enfocado a discutir la actuación del IEEM en los tres procesos que ha participado como un órgano electoral ciudadano, y se revisan, además, las tareas pendientes del Instituto.

Para llevar a cabo nuestra investigación, se recurrió a material editado por los dos Institutos –federal y local–; lo que resultó muy valioso en términos de contar con análisis y resultados electorales oficiales de primera mano.

Por otra parte, para definir los conceptos básicos que giran alrededor de la ciudadanía, se consultaron a autores contemporáneos, y a algunos otros que son ya clásicos de la ciencia política.

Asimismo, no podían faltar algunos periódicos y revistas, para ubicar la investigación en los momentos coyunturales del proceso de ciudadanía. Además, se recurrió a un elemento no tan nuevo, pero sí postmoderno: la red de Internet, donde se encontró información actualizada que alimentó parte de la investigación.

Por último, la motivación del presente trabajo es simple, pero no por ello menos significativa, aportar desde la reflexión personal, un punto de vista empírico de parte de lo que se ha vivido en los últimos diez años en materia electoral, y que es elemento fundamental del proceso de la transición democrática a la mexicana.

CAPITULO 1

CIUDADANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL ÁMBITO DE LOS CONCEPTOS

1.1 ¿Qué se entiende por Ciudadanización?

1.1.1 Hacia un concepto de ciudadano y ciudadanía. La ciudadanía, sus orígenes y desarrollo

Al realizar una búsqueda de lo que se ha escrito sobre ciudadanía y ciudadano, se infiere que ambos están, evidentemente, relacionados entre sí; pero, además, que hay un lazo indisoluble de ambos conceptos con la democracia.

Los orígenes de la idea y la práctica de la ciudadanía, vienen en evolución desde las ciudades-estado griegas, del nacionalismo del siglo XIX, del liberalismo y el socialismo, hasta su consolidación en las modernas Naciones-Estado. La idea de la igualdad de los derechos y obligaciones políticos entre los miembros de una misma comunidad territorial suele acompañar el surgimiento y la consolidación de las democracias modernas. "Esta imagen nos lleva a cierto concepto clásico de la idea de ciudadanía, de T.H. Marshall, en el cual los 'derechos sociales' surgen como la culminación de un proceso en el cual previamente se afirman los 'derechos civiles' y los 'derechos políticos'. En el paradigmático caso inglés, Marshall confirma que dichos derechos ocurrieron de manera decisiva en los siglos XVIII (civiles), XIX (políticos) y XX (sociales)." (*Wanderley, 1997:290 en Modernización Económica Democracia Política y Democracia Social. Colmex, México, 1997*).

En efecto, desde T.H. Marshall en adelante se sabe que la creación de ciudadanía es un proceso que va articulando formas de movilización de la sociedad con la constitución de instituciones que implantan nuevos derechos.

Dicho más claramente: la expansión de la ciudadanía liga, a través de la política, movilizaciones sociales con conquistas jurídicas. (*Portantiero, 1998:23 en La Construcción de las Instituciones para la Democracia en América Latina - Seminario-*. IFE, México, 1999.)

Por ello, la definición más difundida identifica a la ciudadanía, antes que nada, con un *status* jurídico, es decir, una serie de derechos y obligaciones establecidos legalmente. A partir de esta definición, la ciudadanía es una condición que la Constitución otorga al establecer derechos y deberes políticos que permiten al ciudadano gobernar y ser gobernado, entre otras garantías.

Pero, la ciudadanía no puede ser objeto hoy ni de un tratamiento jurídico puramente normativo (en el nivel legislativo o reglamentario), ni de un tratamiento deductivo (a partir de un concepto preexistente de la ciudadanía y del ciudadano). Se requiere de una interpretación global que confronte los aspectos jurídico-normativos con el ejercicio de los sujetos (clases, grupos, movimientos sociales, sectores) involucrados en la vida nacional y con los intereses políticos, sociales y económicos en juego, desde la perspectiva de los deberes y derechos ciudadanos.

La ciudadanía -dice Alain Touraine- apela a la integración social, a la conciencia de pertenencia no sólo a una ciudad, a un Estado nacional o a un Estado federal, sino también a una comunidad soldada por una cultura y una historia al interior de fronteras más allá de las cuales velan enemigos, competidores o aliados, y esta conciencia puede oponerse al universalismo de los derechos del hombre,

"La idea de ciudadanía proclama la responsabilidad política de cada uno y defiende por lo tanto la organización voluntaria de la vida social contra las lógicas no políticas, a las que algunos pretenden 'naturales', del mercado o del interés nacional. Así definida, la ciudadanía ya no puede identificarse con la

conciencia nacional... La ciudadanía no es la nacionalidad, aunque en ciertos países estas nociones son jurídicamente indiscernibles: la segunda designa la pertenencia a un Estado Nacional, mientras que la primera funda el derecho de participar, directa o indirectamente, en la gestión de la sociedad. *La nacionalidad crea una solidaridad de los deberes, la ciudadanía da derechos.*" (Touraine, 2000:104)

Es por eso que la idea de ciudadanía es tan indispensable para el pensamiento democrático: descansa sobre la separación de la sociedad civil y la sociedad política; garantiza los derechos jurídicos y políticos de todos los ciudadanos de un país, cualquiera sea su pertenencia social, religiosa, étnica, etcétera.

Además, en los últimos años se ha discutido mucho el contenido de la ciudadanía. Los cambios generados en el ámbito mundial, nos ha hecho llegar a un estadio donde lo mismo da ser ciudadano que consumidor. De hecho, da la impresión que los políticos actuales están demasiado interesados en ver a los votantes más como un posible cliente, al que se le vende una mercancía cualquiera, a considerarlo un ciudadano actuante y pensante. "El imperio del *marketing* político convierte al ciudadano en simple elector, consumidor pasivo de productos políticos: la política como espectáculo." (Degregori, 1998: 232, en *Modernización Económica Democracia Política y Democracia Social*. Colmex, México, 1997.)

De acuerdo con Beiner, existen varias tradiciones o modelos de definición del ciudadano. Cada una de esas tradiciones o modelos asigna al ciudadano virtudes y tareas específicas. Una manera de abordar esas tradiciones es por la vía de la moral pública. Es posible pensar en la existencia de grandes modelos de virtud cívica en el mundo occidental moderno: la republicana, la liberal y la democrática radical.

La primera hace énfasis en la virtud del ciudadano y se basa en la convicción de que existe un bien público más allá de los intereses particulares de cada uno de los miembros de la comunidad política. La segunda insiste en las garantías individuales, el respeto del orden jurídico y la tolerancia; otorga un papel fundamental a la noción de libertad individual en sus sentidos positivo y negativo. La tercera se articula en torno a las nociones de participación, justicia y autogobierno. (*Prud'homme*, 1998:94, en *Modernización Económica Democracia Política y Democracia Social*. Colmex, México, 1997.)

A su vez, Norberto Bobbio rescata la concepción de Jonh Stuart Mill entorno a la división que éste hace de los ciudadanos, a quienes divide en activos y pasivos, y especifica que en general los gobernantes prefieren a los segundos porque es más fácil tener controlados a súbditos dóciles e indiferentes, pero la democracia necesita de los primeros. Stuart Mill concluye que si debiesen prevalecer los ciudadanos pasivos, con mucho gusto los gobernantes convertirían a sus súbditos en un rebaño de ovejas dedicadas únicamente a comer el pasto una a lado de la otra. Esto lo llevaba a proponer la ampliación del sufragio a las clases populares, con base en el argumento de que uno de los remedios contra la tiranía de la mayoría, está precisamente en hacer partícipes en las elecciones a las clases populares. Decía: la participación en el voto tiene un gran valor educativo; mediante la discusión política el obrero, cuyo trabajo es repetitivo en el estrecho horizonte de la fábrica, logra comprender la relación entre los acontecimientos lejanos y su interés personal, establecer vínculos con ciudadanos diferentes de aquellos con los que trata cotidianamente y volverse un miembro consciente de una comunidad. (*Bobbio*, 1984:39)

¿Pero qué pasa hoy en día con los ciudadanos? Alain Touraine esboza una respuesta, "Los ciudadanos no son verdaderamente tales ya que son más parte de clientelas que sujetos políticos autónomos. Resultan del ánimo gubernamental circunstancial y sus 'derechos' descansan en identidades

proporcionadas por el aparato estatal. Eso ocurre en el ámbito laboral, especialmente, en donde sindicatos y trabajadores necesitan de la aprobación estatal para poder funcionar (...) Se trata en suma de una 'ciudadanía tutelada'." (Touraine, 1994: 23)

Así, mientras vemos cómo se impone una globalización feroz, que no respeta fronteras ni historia ni culturas, y sí en cambio, va montada en la economía de libre mercado, la tecnología y los medios de comunicación; opera simultáneamente una creciente fragmentación de las identidades expresadas en mundos simbólicos defensivos, que no encuentran protección colectiva.

Cabe entonces la pregunta de Alain Touraine, "¿cómo podría hablarse aún de ciudadanía y de democracia representativa cuando los representantes electos miran hacia el mercado mundial y los electores hacia su vida privada?" (Portantiero, *op. cit.*, pp.15-16)

Por ello, es deseable que bajo ninguna circunstancia se olvide que la fuerza principal de la democracia reside en la voluntad de los ciudadanos de participar de manera responsable en la vida pública.

1.1.2 La ciudadanía en México

En México, la ciudadanía está enmarcada dentro de la Carta Magna en el Capítulo IV (*De los ciudadanos Mexicanos*), y que comprende los Artículos 34, 35, 36, 37 y 38.

El Artículo 34 dice a la letra: "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir. "

El Artículo en comento ha sufrido dos modificaciones desde la expedición de la Constitución de 1917. La primera se realizó el 17 de octubre de 1953, para otorgar a la mujer la ciudadanía. La segunda se efectuó el 22 de diciembre de 1969, y estuvo abocada a reducir la edad para adquirir la condición de ciudadano, a los dieciocho años.

La primera reforma se ubica en el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines y se da apenas ocho años después de terminada la Segunda Guerra Mundial, unos pocos años antes de lo que se conoció como *La Guerra Fría*. Obvio es decir que previo a dicha reforma, sólo podían tener la calidad de ciudadanos los varones. "Una larga tradición de marginación política no sólo en México, sino en todo el mundo, excluía a las mujeres del ejercicio de los derechos políticos. Estas obtuvieron a lo largo del siglo el derecho de votar y ser votadas. En realidad desde 1890 se implantó por primera vez el voto femenino en el estado de Wyoming de los Estados Unidos de Norteamérica; en Gran Bretaña votan las mujeres desde 1918; en Francia, desde 1944; como ya hemos dicho, en México desde 1953, y Suiza, país al que se le reconoce una gran tradición democrática, no incorporó a la mujer a la actividad política sino hasta 1971." (*Andrade, 1985:92-93*)

Con respecto a la reforma relativa a la edad, es bien sabido que ella se dio, en mayor medida, por el enorme peso que adquirieron los jóvenes a partir del movimiento estudiantil de 1968; y que, indudablemente, los resultados del mismo, provocaron un sismo al interior del sistema político mexicano. Ello no fue una graciosa concesión del gobierno diazordacista, sino que correspondió a la urgencia de canalizar, de alguna forma, la insurrección estudiantil; pero además, es indudable que por aquellos años, México tenía ya una clara tendencia a contar con una población mayoritariamente juvenil, tal como ocurrió a partir de la década de los setentas.

Asimismo, habrá que recordar que antes de dicha reforma a la Constitución de 1917, ésta contemplaba los 21 años para adquirir el carácter de ciudadano, a excepción de estar casado a la edad de 18 años, condición bajo la cual sí se podía adquirir la ciudadanía a esta edad.

Con la citada enmienda a la Carta Magna, se estuvo en consonancia con la mayoría de los países, dado que un buen número de naciones tiene en los 18 años la edad mínima para adquirir el carácter de ciudadano; aunque justo es decir, que algunos mantienen los 21 años para adquirir tal derecho. "Esta reforma permitió poner fin a una situación irregular originada por el hecho de que en tanto la ley sobre la materia no reconocía derechos políticos sobre la materia, no reconocía derechos políticos a los menores de 21 años, otros ordenamientos legales la conferían a los mayores de 18 años, aun cuando en forma indirecta o circunstancial, había ciertos derechos que les permitían participar en la vida política del país." (*Patiño, 1996:65 en Desarrollo Electoral Mexicano –Antología-, IFE: 1999*)

Por lo demás, el caso particular es Cuba, país en el cual se adquiere la ciudadanía a los 16 años. Aquí cabe comentar que hay mayor concordancia en la legislación cubana que en la mexicana, porque no se da el desfase entre la edad permitida para laborar las ocho horas y la edad para adquirir ciertos derechos políticos. La cuestión es porqué alguien que está capacitado para laborar no está apto para votar.

Es el mismo punto que se discute cuando en México se ha intentado reducir la edad de los menores infractores, quienes al no contar con más de 18 años, tienen penas menos fuertes que aquellos que rebasan dicha edad, a pesar de cometer, en ocasiones, delitos igual de graves. De ahí que se levanten algunas voces que exigen que un menor de edad sea considerado como tal hasta los 16 años. Pero si dicha reforma se llevara a cabo, se deberá estar de

acuerdo en que si son juzgados como adultos a partir de esta edad, también deberán tener plenos sus derechos, que como ciudadanos, la ley otorga.

Sea como fuere, por lo expuesto da la impresión que a mediano plazo la tendencia será la de reducir la edad para adquirir la ciudadanía, pero también da la impresión que los gobernantes se guardan mucho de hacer semejante reforma por dos razones: la primera, porque los jóvenes son contestatarios y críticos a cualquier forma de gobierno o de autoridad; y la segunda es que de por sí ya son el fiel de la balanza para decidir una elección, si se aumentara el espectro de votantes jóvenes, las consecuencias son imprevisibles.

La fracción II del mismo Artículo, y que se refiere a tener un modo honesto de vivir para tener la ciudadanía, es un tanto anacrónico e impreciso. En estos tiempos resulta que a nadie se le solicita que pruebe que tenga un modo honesto de vida a la hora, por ejemplo, de solicitar su credencial para votar con fotografía, que es un medio al que se accede, por cierto, después de cumplir los 18 años, y que de alguna manera, es un hecho que se equipara a tomar conciencia de que ya se es un ciudadano.

Concedamos, sin embargo, que hay disposiciones legales de donde se deriva quiénes son los sujetos que no tienen un modo honesto de vivir. Según el Código Penal puede desprenderse que son aquellos que hubieran sufrido sanción por vagancia o mal vivencia quienes caen en el supuesto referido. Además, los que son sancionados con pena de prisión tampoco tienen un modo honesto de vida y, por ende, son privados de sus derechos políticos mientras permanezcan reclusos.

En el mismo orden, es oportuno comentar brevemente el Artículo 35 de nuestra Constitución, el cual habla de las prerrogativas que deben cumplir los ciudadanos mexicanos: el primero se refiere a lo que en el derecho electoral se le ha denominado voto activo, es decir, a la capacidad que tienen los

ciudadanos del país para elegir, en votaciones libres y secretas, a los representantes populares para desempeñar las funciones de presidente de la República, senadores, diputados federales y locales, entre otros cargos de los tres niveles de gobierno.

“De esta manera, el derecho al voto activo es uno de los derechos políticos fundamentales que se encuentran a disposición de la ciudadanía de un Estado. Mediante este derecho el electorado decide la conformación del gobierno y por ende determina en gran parte las políticas a seguir por aquel.

“Ahora bien, precisamente por la importancia cívica que tiene el sufragio como expresión de la voluntad del pueblo es que tiene una naturaleza mixta, puesto que si bien es clasificado como un derecho vital para la existencia de un sistema democrático, también es definible como un deber que tiene el ciudadano para con la sociedad civil a la que pertenece.” (*De Andrea, 1990:94 en La Constitución Comentada, IJ-UNAM, México, 1985.*)

La fracción II de este mismo Artículo se refiere a la otra característica del voto, es decir, el voto pasivo. Éste se refiere a la capacidad que un ciudadano tiene de ser votado para los distintos cargos de elección popular. Llama la atención que, al igual que el voto activo, el voto pasivo tiene una naturaleza dual ya que es tanto un derecho como una obligación. La diferencia entre voto activo y voto pasivo estriba es que aquel no requiere de una actividad política constante y permanente, y el segundo sí.

1.1.3 El origen del concepto ciudadanización

Se ha expuesto en los puntos precedentes la simbiosis indispensable entre democracia y ciudadanos. En las sociedades modernas es impensable la existencia de la democracia sin ciudadanos libres y participativos. De manera

formal, en la democracia se da la igualdad jurídica y política. No hay que olvidar que una elección democrática descansa sobre el axioma: "un ciudadano un voto".

En las democracias consolidadas no es ociosa la discusión sobre la diferenciación entre sociedad política y sociedad civil, entendiéndose a la primera como lo relativo a lo público; y la segunda, en relación con los ciudadanos y su quehacer privado. Son dos ámbitos distintos y, sin embargo, en los últimos años, la sociedad civil ha asumido un papel más activo en los asuntos públicos. La aparición de las organizaciones no gubernamentales le vino a dar una nueva dimensión a la forma de participación de los ciudadanos.

A través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), la gente se organizó para buscar influir en diferentes esferas del acontecer cotidiano:

- Derechos humanos,
- Ecología,
- Desarrollo sustentable,
- Vivienda,
- Educación
- Cultura y,
- Marginación, entre otras.

En un régimen autoritario, esta participación ciudadana no es tan fácil ni inmediata. En el caso concreto de México, fue necesario que una serie de acontecimientos internos y externos concurrieran para que se diera un despertar ciudadano, y que de una manera muy apretada, a continuación se enlistan:

Al interior:

- Un agotamiento del sistema político mexicano, que hizo insostenible mantener al "partido casi único" en el poder.
- La insurrección de la sociedad civil, ante la inercia del gobierno por los sismos de 1985.
- Las elecciones presidenciales de 1988, cuyos resultados dejaron un tufo de fraude e ilegitimidad del candidato oficial Carlos Salinas de Gortari.
- La aparición de organizaciones no gubernamentales, ocupando espacios contestatarios a las inacciones gubernamentales.
- El movimiento insurgente del Ejército Zapatista, que en enero de 1994, sacudió al país y a no pocas conciencias, entorno a la situación real de las etnias en México.
- La creación de un organismo electoral, autónomo e independiente, que se convirtió en el garante de las elecciones federales.
- Acorde con lo anterior, también se creó un Tribunal Electoral Federal, cuyos juicios tienen el carácter de definitivos e inatacables.

Al exterior:

- El derrumbe espectacular y estrepitoso del bloque socialista, que cual gigante de pies de barro (al que por cierto, combatía), no cumplió con el sueño de un mejor futuro para la humanidad.

- El capitalismo tomó nuevos aires, y como los muertos que gozan de cabal salud, instauró la era de la globalización.
- Las fronteras hoy en día son una mera referencia geográfica, porque la globalización no sólo derrumbó el muro de Berlín, sino también las fronteras de las economías nacionales.

Es en este contexto, donde se ubica lo que se ha dado en llamar la *ciudadanización*, que no es otra cosa que un proceso consistente en sacar del manejo de las elecciones al gobierno.

Pero hagamos un recuento de este proceso. Como ya se mencionó, las elecciones presidenciales de 1988, dejaron muchas dudas sobre la certeza y veracidad de los resultados que le dieron el triunfo al priista Carlos Salinas de Gortari sobre el candidato del Frente Democrático Nacional Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Hubo un permanente cuestionamiento al órgano responsable de la organización de la elección, que en este caso se denominaba Comisión Federal Electoral, cuyo titular era el Secretario de Gobernación, quien por cierto, adujo en su momento una ya histórica, pero no menos infausta "caída del sistema", para justificar el retraso en la entrega de los resultados.

Como consecuencia de la falta de legitimidad y credibilidad que acompañó a Salinas de Gortari durante los primeros años de su periodo presidencial, tuvo que hacer algunos cambios a la ley electoral y dar determinados "golpes de mano" contra ciertos líderes políticos y caciques, que de alguna u otra manera, lo fortalecieron en el mando.

Es así como en 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), como un órgano electoral permanente, pero que seguía dependiendo del Poder Ejecutivo Federal, vía el Secretario de Gobernación en turno. Sin embargo, el IFE fue

objeto, desde su creación, "... de sucesivas modificaciones en la composición y en las atribuciones de sus órganos, tendientes a crear condiciones de confianza en la objetividad e imparcialidad de su actuación. La reforma de 1994 produjo lo que se dio en llamar la *ciudadanización* del Instituto, con la incorporación a los Consejos, en sus diferentes niveles, de miembros elegidos por el Poder Legislativo denominados *consejeros ciudadanos*, expresión mediante la cual se quería significar que se trataba de personas sin cargo de gobierno y ajenas a todo partido político." (Nohlen, 1996:150)

Cabe precisar que en este primer intento por ciudadanizar al IFE, la reforma no fue del todo completa. El órgano de dirección del Instituto se conformaba, además de los consejeros ciudadanos, con cuatro consejeros legislativos, que representaban a los grupos parlamentarios de la mayoría y de la primera minoría en cada una de las Cámaras del Congreso, así como un consejero por cada partido político nacional con registro. Sin embargo, donde se notó más lo inacabado de la reforma de 1994 es que el Poder Ejecutivo continuó con representación en el Consejo General, a través de un Consejero que no era otro que el Secretario de Gobernación, quien ostentaba la presidencia del Consejo y tenía voz y voto.

Como correctamente lo apunta Nohlen, la ciudadanización representó un gran avance en la búsqueda de un sistema electoral más justo y equitativo, pero "(...) el mantenimiento de un representante del Poder Ejecutivo con derecho a voto en la presidencia del órgano superior de dirección del IFE —lo que podía resultar en cierto modo contradictorio con los principios de independencia, imparcialidad y objetividad que según la constitución deben regir su cometido, teniendo en cuenta la larga historia de simbiosis entre el partido mayoritario y las autoridades de gobierno— subsistía como factor generador de fuertes críticas y de profunda desconfianza en la oposición." (*Ibid: 151*)

Por ello, en 1996 se llevó a cabo una nueva reforma constitucional y legal, cuyo objetivo fue poner un alto a las constantes críticas que analistas y opositores políticos hacían a la conformación del órgano de dirección del Instituto.

Cuando se discutió la reforma, José Agustín Ortiz Pinchetti, resumió que entre los ochenta y cinco puntos del acuerdo, los más destacables eran: "1) Otorgar garantías para los derechos políticos de los mexicanos a través de la protección de la Justicia Federal. 2) Se propone la ciudadanía completa de todos los órganos electorales. 3) La salida de los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo que hoy son personeros del presidente de la República y de los partidos. Y, por lo tanto, juez y parte en el proceso electoral. 4) Se otorga autonomía financiera al órgano electoral que ya no estará sujeto a las veleidades del poder ejecutivo." (*Ortiz Pinchetti, 1996, en la Jornada Virtual*)

En efecto, una gran diferencia entre la reforma del 1994 y la de 1996, es que el Poder Ejecutivo se quedó sin representación en el seno del IFE. "La Reforma establece un mayor pluralismo en la representación que el Congreso de la Unión tiene en el Consejo General del Instituto, pero a su vez consolida, como contrapartida, la independencia del IFE frente a ese poder. Lo primero se produce al ampliarse a todos los grupos parlamentarios con afiliación de partido, el derecho a proponer un consejero legislativo, a diferencia del régimen anterior en que sólo la mayoría y la primera minoría estaban representadas, mediante un senador y un diputado cada una. Lo segundo, al privarse a dichos consejeros del derecho al voto, por lo que los representantes de esa rama del Gobierno no tienen ya poder de decisión en el seno del Instituto Federal Electoral." (*Ibid.*)

De igual manera, otro conocido analista e historiador, opinó que "(...) lo verdaderamente importante de la reforma política en México, lo decisivo, no está ya en los códigos que la ordenan, aunque éstos sean fundamentales. La

gran reforma de fondo empieza a estar en los votantes mismos, en la forma cómo los ciudadanos hacen suyo y utilizan el espacio electoral para expresar inapelablemente sus preferencias políticas." (*Aguilar Camín, 1996 en la Jornada Virtual*)

En efecto, creemos que los cambios que en años subsecuentes ocurrieron en México se debieron, en gran medida, a la reforma política de 1996, y muy especialmente a la conformación de un órgano electoral imparcial, autónomo y profesional que se volviera el garante de los procesos electorales.

La nueva estructura del IFE, con un Consejo General conformado en sus decisiones por ciudadanos sin militancia partidista, se avocó a terminar con viejas prácticas que, por decir lo menos, restaban credibilidad a cuanto resultado electoral se originaba en el seno de la sucedánea Comisión Federal Electoral y antecesoras.

En el perfil de los ocho consejeros electorales hubo de todo, y algunos de ellos no dejaron de reconocer que la forma de designación –voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados-, de alguna manera los podía comprometer con el partido político que los había propuesto. En este sentido, se quedó corta la reforma.

Sin embargo, algunas voces eran de la opinión de llevar más a fondo dicha reforma. Por ejemplo, "Impulsar eventualmente medidas jurídicas para que los nuevos responsables de preparar, organizar, vigilar y calificar comicios surjan de una contienda democrática. Es decir, que sea realmente la ciudadanía quien los elija." (*Ureña, 1996 en la Jornada Virtual*)

Obviamente esta propuesta no prosperó, pero como apuntó Adolfo Sánchez Rebolledo, "Como sea, la nueva ley y los nombramientos de los consejeros electorales y el presidente del IFE abren un nuevo momento en el

desarrollo político de México. No es poco lo alcanzado: el consenso entre los partidos políticos es un signo positivo que conviene cuidar. Es verdad que todavía quedan temas pendientes, entre ellos los que se refieren a los derechos de participación ciudadana..." (En la Jornada Virtual:1996)

Como hemos visto, el neologismo *ciudadanización* se refiere, en primera instancia, al proceso que vivió el Instituto Federal Electoral y que consistió en el establecimiento de su autonomía respecto del gobierno federal y la entrega de su dirección a un grupo colegiado de ciudadanos con prestigio intelectual, probidad y sin afiliación partidista.

Sin embargo, es pertinente agregar que, en segunda instancia, el término se usó en otros ámbitos, para indicar la necesidad de ciudadanizar ciertas actividades o instituciones. He aquí algunos ejemplos:

- La Unión Nacional de Trabajadores, declaraba en noviembre de 1997, que los sindicatos deben convergir en una profunda reforma del poder para su ciudadanización, democratización y desclientelización.
- El Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal declaró en diciembre de 1998, que tenía un proyecto de ciudadanización de la policía.
- En junio de 1999, Fátima Fernández sostenía que México necesita modernizar su legislación sobre medios, y que ello pasa, como en los países avanzados, por una cierta *ciudadanización* o supervisión.

- Durante la Segunda Reunión Nacional de Cultura, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, insistió en su propuesta de la ciudadanización de la cultura.
- También en la equidad de género se habla de ciudadanización, porque se pide que sea la sociedad quien proponga el camino a seguir en esta materia.

Parece ser, en resumen, que el neologismo *ciudadanización* ha hecho vida propia, aunque no todos estén de acuerdo con su empleo, como es el caso de ciertos intelectuales (Rolando Cordera, Lorenzo Meyer, Luis Javier Garrido, entre otros), quienes afirman, en términos generales, que dicho vocablo no desaparece las diferencias sociales entre los ciudadanos y que el proceso no es suficiente, dado que el aparato oficial sólo cambia de escenario para tergiversar la voluntad ciudadana expresada en la urnas.

1.2 Conceptualización de participación

1.2.1 Participación y representación política

En las sociedades modernas, la participación es considerada como una condición imprescindible de los regímenes democráticos.

Por ello, se inicia el presente apartado con una definición de participación. "Participar, en principio, significa 'tomar parte': convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa 'compartir' algo con alguien o, por lo menos, hacer saber

a algunos alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social, nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo.” (Merino, 1995:9)

Resulta claro entonces que para participar hay que asociarse con alguien más, es decir, hay que entablar una relación que conlleve compartir aspiraciones e intereses con otros, a fin de integrarlos al trabajo colectivo.

Es importante resaltar que para participar, hay que tener la voluntad individual de hacerlo en grupo y contar con un marco jurídico que de garantías de respeto al derecho de reunión y de asociación (que por cierto, nuestra Carta Magna contempla como garantías individuales).

Vale recordar, además, que en las sociedades modernas no se puede dejar de participar, sean las que fueren las causas que se esgriman para no hacerlo. La ausencia total de participación, es, paradójicamente, una forma de participar. Al no ejercer, por ejemplo, el derecho al voto, se está dando un cheque en blanco para que otros actúen en tu nombre. “De ahí que el término participación esté inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas: los dos ingredientes indispensables para que esa palabra adquiera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla.” (*Ibid.*)

Para hacer posible la participación ciudadana es necesario que se tome en cuenta el medio en que se desarrolla y la voluntad humana que ello conlleva. No se puede realizar una efectiva participación si el entorno no es el adecuado. En este sentido, sería imposible participar políticamente dentro de una dictadura.

Queda claro, entonces, que la participación es un acto social, colectivo y, al mismo tiempo, el producto de una decisión personal, como un acto en el que

el ciudadano decide influir en el funcionamiento de la sociedad. "A este respecto, me siento tentado a agregar un concepto en relación con el problema de la demanda de ciudadanía o de comunidad que plantea Lechner. Me refiero al problema de la participación. ¿Acaso la gente en este momento quiere participar? La participación plantea un problema en términos de la organización del poder estatal altamente centralizado, ya que surgen no sólo problemas para el aparato del poder, sino también para los actores políticos que continúan, de alguna manera, teniendo una estructura tradicional." (*Zemelman, 1993:112, en Modernización Económica Democracia Política y Democracia Social. Colmex, México, 1997*).

También hay que observar dos dilemas que plantea el término: El primero se refiere a que no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran. Entre los ejemplos que se pueden citar están: la abstención en las votaciones de elección popular, en el primer caso; y el impedimento que tienen los jóvenes menores de dieciocho años de votar, en el segundo.

El segundo dilema que plantea la participación ciudadana es que ésta no se puede dar en condiciones de perfecta igualdad. En efecto, no todos los ciudadanos participan de la misma forma, ni obtienen beneficios iguales de ella.

Ahora bien, hemos dicho que en las democracias contemporáneas no es posible que éstas funcionen sin la participación de sus ciudadanos, pero también hemos convenido que no todos pueden participar aunque puedan o quieran. Por lo mismo, la participación tiene una acompañante que le es indispensable en su existencia: la representación.

Si bien es cierto que hay una imposibilidad para que todos participen, cuando lo hacemos deseamos que nuestra voluntad o la voluntad de la mayoría, se cumpla a cabalidad. Sin embargo, esto no siempre ocurre así, y es

cuando los ciudadanos se organizan para exigir la rendición de cuentas a los representantes.

En este sentido, no hay que olvidar que una consecuencia de la participación –quizá la más importante- es la elección de los representantes a través del voto. "Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya –al menos de manera embrionaria- un cierto criterio representativo." (*Merino, 1995:13*)

En este ámbito es necesario revisar la cuestión relativa a las formas de representación. Históricamente, la forma de representación dio pauta a la forma de democracia que se practicaba. En la Grecia clásica, se dio el paradigma más acabado de una democracia directa, es decir, aquella en la que los ciudadanos decidían en asamblea los asuntos importantes de la *polis*. "En nuestros días ésta se sigue practicando en pequeñas comunidades, como en los cantones de Glaris, Appenzell y Unterwald en Suiza." (*Prud'homme, 1997:18*)

Pero habrá que agregar cuatro aspectos de suma importancia a esta forma de democracia:

- Las relaciones entre los ciudadanos se dan cara a cara
- Debido a lo anterior, es imprescindible una cultura oral deliberativa
- Casi no existe la burocracia y,
- El sentido del deber cívico es muy alto.

Sin embargo, la compleja estructura de las sociedades modernas hace prácticamente imposible que hoy sé de un ejercicio de tal naturaleza. De aquí

se desprende la necesidad de echar mano de la otra forma de democracia: la indirecta o representativa. "James Madison, en *El Federalista*, señala que la representación constituye el sustituto ideal de la democracia en países de gran extensión. Para él, las instituciones representativas son lugares de representación de personas, no de intereses." (*Prud'homme, 1997:18*)

De acuerdo con Bobbio, se debe entender por democracia representativa aquella donde las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin. (*Bobbio, 1984:52*) Así de simple, así de claro.

Este mismo autor revisa la añeja discusión entre que es mejor, si la democracia directa o la democracia representativa. Sin duda el dilema está latente, porque hay una justa demanda de los ciudadanos de más democracia. Sin embargo, como ya se ha expuesto, pensar que la democracia directa es la mejor opción es no tomar en cuenta que ello implica la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, lo que es materialmente imposible.

Pero el otro lado no está mejor. La representación política está en crisis, porque los intermediarios entre votantes y puestos de gobierno -los partidos políticos- tienen serios problemas de credibilidad y representatividad. ¿Para dónde hacerse?

He aquí una posible respuesta: "... consagrar la unidad de la sociedad más que fomentar la división, proteger no unos cuantos intereses sino todos los intereses de la sociedad, derrotar a los grupos económicos y promover el equilibrio de fuerzas, multiplicar las oportunidades para participar en lugar de restringirlas, desconcentrar el ejercicio del poder para que éste sea posible y proveer la igualdad de oportunidades a partir de la educación." (*Flores, 1998:96*)

El planteamiento, aunque loable, deja muchas dudas sobre su aplicabilidad. La bipolaridad entre los poseedores y los que menos tienen es, hoy por hoy, abismal. El futuro de la humanidad reclama zanjar dichas diferencias con particular urgencia.

1.2.2 ¿Qué es la participación ciudadana, la participación política y la participación electoral?

Al examinar lo que diversos autores han escrito sobre participación ciudadana, participación política y participación electoral, la conclusión es que algunos de ellos, los toman como conceptos sinónimos. "Algunos especialistas opinan que no es lo mismo la participación *política* que la participación *ciudadana*. Quizá tengan razón, pero la mayor parte de la bibliografía sobre el tema no les ayuda. Cuando los ciudadanos se organizan para influir, de hecho participan en la vida política." (*Merino, 1995:30*)

Sin embargo, lo que sí existe es una tendencia unitaria a considerar la participación como una condición necesaria de la existencia de los sistemas políticos democráticos y de gobierno. Veamos el punto de vista de Robert Dahl:

"(...) ¿es posible identificar algunos criterios que deban ser satisfechos por el proceso de gobierno de una asociación para cumplir la exigencia de que sus miembros tienen el mismo derecho a participar en las decisiones políticas de la asociación? Hay, creo, al menos cinco de esos criterios:

Participación efectiva. Antes de que se adopte una política por la asociación, todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros.

Igualdad de voto. Cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales.

Comprensión ilustrada. Dentro de límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias relevantes.

Control de la agenda. Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda. De esta forma, el proceso democrático exigido por los tres criterios precedentes no se cierra nunca. Las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si éstos así lo deciden (...)

Inclusión de los adultos. Todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores." (*Dahl, 1998:47-48*)

Según este autor, los criterios no pueden desvincularse uno de otro, y toma como ejemplo la cuestión de la participación y la igualdad de voto, "(...) supongamos que los votos de los distintos miembros se cuentan de forma desigual. Imaginemos, por ejemplo, que se atribuye a los votos un peso distinto en función de la cantidad de propiedades de cada miembro, y que hay grandes diferencias entre ellos en las propiedades que poseen. Si creemos que todos los miembros están de bien cualificados para participar en las decisiones de la asociación, ¿por qué han de contar bastante más los votos de unos que de los de otros? (*Dahl, 1998:49*)

En efecto, la respuesta a la interrogante planteada por Dahl, en una sociedad democrática, no puede ser otra que el axioma ya citado anteriormente, "un ciudadano, un voto". La participación, en general, significa hacerlo en condiciones de igualdad. Lo otro significaría vulnerar los andamiajes de un régimen democrático.

Por lo tanto, "La participación política es insustituible para el amarre de la legitimidad y de la gobernabilidad del régimen. Un supuesto axiomático es asumir que la participación colectiva en las decisiones democratiza los ordenamientos, legitima la acción y, consecuentemente, facilita la gobernabilidad dentro del sistema. Con base en lo anterior podría sostenerse la existencia de una relación directamente proporcional entre participación política y gobernabilidad " (*Díaz, 1998:31*)

En un trabajo que Sidney Verba hizo en compañía de Norman Nie y Jae-On Kin, a finales de la década de los setenta, sostiene que la participación política se refiere a las actividades de los ciudadanos, en lo individual, que están más o menos dirigidas a influenciar en la selección de personal gubernamental y/o en las acciones que ellos toman. Arguyen que a mayor participación en la toma de decisiones se da mayor democracia. (*Citado en Merino, 1995:30*)

Estos mismos autores reconocen cuatro formas de participación política. La primera tiene que ver con el ejercicio del voto; la segunda, se refiere a la participación de los ciudadanos en las campañas políticas; la tercera, se avoca a las actividades comunitarias a fin de lograr un fin específico; y la cuarta, se ubica en la participación dentro de un conflicto en particular.

Así expuesto el panorama, vemos como hay una capa muy tenue que nos impide diferenciar la participación política de la participación ciudadana. Si

de alguna forma podemos identificar a esta última, será como "(...) la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales" (Cunill, 1991:56 citado por Merino, 1995:30-31)

Por lo tanto, la participación ciudadana supone un vínculo entre la voluntad individual de involucrarse y los asuntos que competen a la esfera pública.

Con respecto a la participación electoral, es una derivación de las dos anteriores, y es válida una definición propia de la ingeniería electoral, que la conceptualiza de la siguiente forma: "La participación electoral es el porcentaje de ciudadanos que acude a emitir su voto a favor de cualquier partido político, menos el porcentaje de los que no votaron y se abstuvieron de ejercer este derecho político que la Constitución otorga a los que tengan mayoría de edad. Al mismo tiempo que se obtiene la participación, se obtiene el abstencionismo." (Villarreal y Gómez, 1999:68, en *Apuntes Electorales No. 7*)

Por lo tanto, esta forma de participación se circunscribe al ámbito del ejercicio del voto y se refleja el día de la jornada electoral. Las circunstancias para que los ciudadanos tengan una mayor o menor participación son muy variadas y de todo orden, pero por ejemplo, van desde un escaso interés por las ofertas políticas de los partidos y candidatos contendientes, hasta cuestiones climáticas para no salir a votar.

En este último caso, es ilustrativo que en la elección de gobernador de 1999 en el estado de México, el Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, argumentara que la escasa participación electoral en dicha contienda, se debió a la lluvia pertinaz que cayó el día de la jornada electoral en casi todo el territorio mexiquense. (*Diario Reforma, 5 de julio de 1999*)

CAPITULO 2

EL PROCESO DE CIUDADANIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES

2.1 El desarrollo electoral en México

Desde el movimiento de Independencia de México hasta nuestros días, en nuestro país ha habido un escaso desarrollo de las elecciones y, por supuesto, de aquello que sostiene Dieter Nohlen, referido a que, "las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo". Examinemos por que.

2.1.1 El siglo XIX

Un breve recuento histórico de las elecciones en México, quedaría así:

1. El primer intento por establecer un sistema electoral en el México que buscaba su independencia, se contempló en la Constitución de Apatzingán de 1814, promulgada a iniciativa de José Maria Morelos, la cual tuvo una fuerte influencia de las Constituciones Francesas de 1793 y 1795; de ahí que asumiera un marcado acento democrático, que se manifestó en la máxima de que la soberanía reside en el pueblo; y divide para su ejercicio al poder en legislativo, ejecutivo y judicial.
2. Ya durante el México independiente surgió la Convocatoria a Cortes del Imperio, el 17 de noviembre de 1821, cuya característica principal fue que se dio durante el efímero imperio de Agustín de Iturbide, y la elección que se estableció fue indirecta, es decir, se designan electores de partido y de provincia.

3. El 17 de junio de 1823, ya derrocado Iturbide, se publicó la Ley para nombrar Diputados Constituyentes, de la cual destacó la elección de un diputado por cada 50 mil habitantes y la forma de elección indirecta, para lo cual se celebraban Juntas Primarias; en las que podían votar los ciudadanos en ejercicio de sus derechos y que tuvieran más de 18 años.
4. La primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 4 de octubre de 1824, con una fuerte influencia de las Constituciones Norteamericana y de Cádiz. Cabe destacar que algunas de las características son similares a la que hoy nos rigen: Se contempló una República, representativa y federal como forma de gobierno; dos cámaras, la de diputados y la de senadores. Las diferencias están en que en aquella se contempló a un vicepresidente y la elección era indirecta.
5. En 1830 se expidió una nueva Ley Electoral, en la cual se contempló por vez primera al empadronamiento como requisito para nombrar a un elector por junta electoral de manzana.
6. Como es sabido, entre uno de los tantos vaivenes que tuvo la historia de México en el siglo XIX, estuvo la disputa entre liberales y conservadores, o, en otros términos, entre federalistas y centralistas. Debido a ello, en 1834 se impuso un régimen centralista, soportado en una nueva Constitución. Al amparo de este gobierno, se expidieron las Siete Leyes, que consagraron algunos derechos fundamentales del hombre.
7. Nuevamente en 1841, se emite una convocatoria para elegir a otro Congreso Constituyente, que nunca tuvo una existencia sólida, debido a lo cual se forma una Junta de Notables, a la que se le dio el nombre de

Junta Nacional Legislativa, todo ello bajo el nuevo gobierno de Nicolás Bravo.

8. Un ejemplo más de lo que es un gobierno centralista, se encuentra en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de junio de 1843. Aquí se contempló el sufragio restringido; los gobernadores eran designados por el Presidente de la República y el sistema de elección era indirecto.
9. Fue hasta 1853 donde se notan algunos cambios, que más tardaban en ser aprobados que en mantener su vigencia. Sin embargo, cabe destacar que se declaró la ciudadanía a los 20 años y se reconocieron los derechos de asociación y de petición.
10. Derrotado el centralismo, los liberales iniciaron lo que se conoce como el movimiento de Reforma, y de entrada lanzaron una Convocatoria para el Congreso Constituyente, cuyo logro principal fue elegir diputados por cada 50 mil habitantes.
11. Ya instalados en el poder, los reformadores establecen como paso previo a la creación de una nueva Constitución el Estatuto Provisional de la República Mexicana, a través del cual se establece:
 - La edad de 18 años para votar,
 - La obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad y,
 - La exclusión de los eclesiásticos del derecho al voto activo y pasivo.

Llama la atención de este Estatuto, la reducción de edad de los ciudadanos para poder votar, siendo el primer antecedente que se tiene de los 18 años como mínimo para poder votar, sin la restricción de estar casado para poder ejercer el sufragio.

12. Viene inmediatamente después la Constitución de 1857, como consecuencia de la Revolución de Ayutla, que en materia electoral contempló al sufragio como universal e igualitario, pero negado a las mujeres. El sistema de elección continuó siendo indirecto.

13. El 12 de febrero de 1857 se expidió la Ley Orgánica Electoral, donde se contemplaron lineamientos específicos sobre la organización de las elecciones. Así, el territorio se dividió en distritos electorales; los ayuntamientos se dividieron en secciones y por cada una de éstas, se eligió a un elector; reunidos los electores en la cabecera de distrito, eligen a los diputados; se contempló el derecho de los ciudadanos a reclamar su no-inclusión en el padrón electoral; las mesas de casilla se integraban con un presidente, dos secretarios y dos escrutadores; el voto es secreto, pero consciente o inconscientemente se puso un candado porque el elector tenía que escribir al reverso de la boleta electoral, el nombre del candidato, esto es, sólo aquellos ciudadanos que sabían leer y escribir podían votar; el ganador es aquel que obtiene más votos; se forman expedientes de la elección, con copia de las actas, boletas y listas de escrutinio; las juntas de distrito se integraban con los electores primarios, quienes divididos en dos comisiones, calificaban la elección.

Es oportuno resaltar que los organismos electorales eran encabezados por los gobiernos municipales y estatales. No existía un organismo electoral federal.

14. Otro cambio que se dio durante el periodo de la Reforma, lo estableció el decreto del 5 de mayo de 1869, el cual observó como impedimento para ser representante popular el haber servido a la intervención francesa. Asimismo, en 1871 se reformó la Ley Electoral del 12 de febrero de 1857, cuyo decreto estableció que:

- La mesa directiva de casilla es presidida por aquel integrante del Ayuntamiento que resulte electo por mayoría de los votos.
- Los comisionados encargados del empadronamiento deben ser vecinos de la sección donde funjan como tales.
- Se contemplan sanciones para aquellos que incumplan la ley electoral.

De lo anterior, es oportuno resaltar la elección que se hace de los integrantes de la mesa directiva de casilla, porque con ello se dio un doble proceso de elección, hecho que no ocurre hoy en día, dado que se realiza vía insaculación, es decir, por sorteo.

15. Durante el porfiriato, inaugurado en 1877, se reformó la Constitución pero para evitar la supresión de la reelección, que permitió la perpetuación de Porfirio Díaz en la Presidencia de México, durante seis periodos consecutivos. A lo largo de estos años, se mantuvo la legislación electoral de 1857, sin que hubiera grandes cambios, pero en 1904 el periodo presidencial aumentó a seis años y se restableció la vicepresidencia.

2.1.2 El siglo XX

La revuelta revolucionaria de 1910 iniciada por Francisco I. Madero, ante la necesidad de Porfirio Díaz por mantenerse en el poder, inauguró una época de violencia y zozobra, que no acabó con la salida de la presidencia y del país del dictador más longevo de la historia de México, sino que despertó al "México bronco", tan apaciguado durante la dictadura porfirista.

Como se recordará, el agotamiento interno y externo de la dictadura porfirista, provocó una presión social y un movimiento armado que obligó a renunciar a Díaz a la presidencia del país, y a que abandonara territorio nacional en mayo de 1911. Posterior a ello, Madero fue electo presidente de la República, en las elecciones más libres y democráticas que se dieron en México durante el siglo pasado.

1. Instalado Madero en la presidencia, promulgó un ordenamiento electoral, denominado Ley Electoral de 1911, que se caracterizó por lo siguiente:
 - Se contempló a los partidos políticos como sujetos de derecho por primera vez en la historia del país.
 - Aunado a lo anterior, se establecieron las bases para constituir un partido político, estableciéndose como número mínimo 100 miembros para su constitución en asamblea.
 - Se requiere de un mes de antelación para registrar a un candidato.
 - La elección se quedó en indirecta en primer grado.
 - Los senadores son declarados electos por las legislaturas estatales.
 - Se establecieron los colegios municipales sufragáneos.
 - Los escrutadores de las mesas directivas de casilla son nombrados por el presidente municipal a propuesta de los partidos políticos.

2. En 1912 se realizó una reforma electoral, que en sus puntos medulares, estableció que la elección de senadores y diputados fuera directa, quedándose indirecta la de la presidencia y vicepresidencia, así como la de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Después de la dictadura huertista y la extensión del movimiento armado revolucionario por todo el país, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. La característica relevante que contempló dicha Carta Magna, es la elevación del sufragio universal a categoría de decisión política fundamental, como derecho y como deber de los ciudadanos. Se continuó con la elección directa de diputados y senadores y se incluyó la de Presidente, además de que ya no se contempló la vicepresidencia. En este ordenamiento legal, el periodo de gobierno presidencial es de cuatro años, sin ninguna posibilidad de ser reelecto.
4. El 6 de febrero de 1917, se promulgó la Ley Electoral, que reafirma la elección directa del presidente de la República, así como la calificación de cada cámara de sus elecciones, mientras que la de la presidencia la calificaba la cámara de diputados.
5. Con la Ley Electoral de 1918, se incorporó la calidad de secreto al voto, además de ser uníversonal, efectivo y directo. Se retomó, asimismo, la garantía de que los varones pueden votar a los 18 años si estuvieran casados y 21 si fuesen solteros. A los candidatos independientes se le otorgaron los mismos derechos que a los candidatos registrados por los partidos políticos.
6. A partir de 1917, Juan Molinar Horcasitas distingue cuatro etapas en la evolución de los fenómenos electorales en México:

- i) La primera, estaría ubicada de 1917 a 1933, y se distingue por un muy marcado y complejo pluripartidismo, basado en relaciones caciquiles-caudillistas, donde aún no existe un factor de cohesión nacional que aglutine fuerzas y deriva en la creación de pequeños reductos de poder, o bien, caudillismos regionales, sin posibilidades de influir en el ámbito nacional.

- ii) La segunda, se ubica de 1933 a 1938, y se caracteriza por la tendencia "(...) hacía la creación de un sistema de partido único, aglutinador de fuerzas sociales y en alto grado excluyente de cualquier oposición, aunque sin vocación totalitaria." (*Molinari, 1985:19 en Revista Nexos No. 84*)

- iii) La tercera se caracteriza por una etapa de transición, de rectificaciones y reformas, que iría de 1938 hasta principios de 1950. Las características fundamentales serían: la creación de varios partidos políticos con pretensiones de vigencia nacional; se canceló la vía armada como posibilidad de acceder al poder y; se centralizó en el Ejecutivo Federal el control de los procesos políticos, a través de instituciones y reformas jurídicas, como es el caso de la Ley Federal Electoral de 1946.

- iv) La cuarta y última, es resultado de lo anterior, y tiene como ejes la fuerte centralización de los procesos políticos y electorales en órganos del Ejecutivo Federal, como la Secretaría de Gobernación y la Dirección Federal de Seguridad; o dominados por él, como la Comisión Federal de Electoral y el Registro Nacional de Electores.

Cabe destacar que de esta última etapa hasta la ciudadanía del órgano electoral federal, a principios de los años noventa, hubo, con sus pequeñas excepciones, una secuela inalterada al control ejercido por parte

del gobierno del órgano electoral: El dominio casi absoluto de un partido y la falta de competitividad de las elecciones.

Aunado a lo anterior, habrá que señalar que de 1946 a 1994, ninguna elección presidencial se ha dado bajo el mismo marco jurídico. En efecto, "Si se revisa el espíritu de las transformaciones legales se pueden apreciar dos tendencias puestas: entre 1946 y 1963 las nuevas leyes y reformas que se introdujeron se orientaron hacia el constreñimiento del marco jurídico que regía a los partidos de oposición, dificultando sus condiciones de registro y existencia; de 1963 en adelante el proceso se invirtió. Es probable que estas tendencias estén inversamente asociadas con la capacidad de movilización, manipulación y control electoral de las burocracias centrales del gobierno y del partido de estado." (*Molinar, 1985:21*)

Dicho en otras palabras, el partido de Estado mantuvo su hegemonía mientras pudo controlar al órgano electoral y legislar a modo de que el marco jurídico le permitiera ganar de "todas todas"; el añorado "carro completo" pues.

2.2 La creación del Instituto Federal Electoral y su consolidación como un órgano electoral ciudadano

En el primer punto del presente capítulo se revisan, entre otros aspectos, las condiciones históricas bajo las cuales fue posible pasar de un órgano electoral dominado completamente por el Poder Ejecutivo Federal a un órgano electoral ciudadanizado. En el presente apartado se pretende examinar las particularidades de este último y sus rasgos jurídicos característicos.

2.2.1 El origen jurídico del Instituto Federal Electoral

Si bien es cierto que el barón de Montesquieu limitó, para su ejercicio, al poder en ejecutivo, legislativo y judicial; en la historia mundial reciente se han dado casos del surgimiento de órganos autónomos que están por fuera de esta división clásica. Tal es el caso de los Tribunales Europeos o los Consejos Económicos y Sociales de la misma Europa. ¿Cuál es la razón de esto? "La realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los 'poderes' clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros poderes sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales." (*Cárdenas Gracia, 1996: 395*)

De hecho, en estos momentos se discute si México será firmante del Tribunal de Justicia Internacional, cuya finalidad será la de juzgar a los individuos que cometan delitos de lesa humanidad, en cualquiera de los países signatarios.

Es dentro de esta corriente donde se ubica la creación del Instituto Federal Electoral. Ya en otro apartado del primer capítulo se abordaron las condiciones contextuales que dieron origen al mismo. Ahora es pertinente agregar las características jurídicas que le dieron sustento a su creación.

Así, de acuerdo a Manuel García Pelayo existen cinco criterios de distinción, que identifican a estos órganos:

- "a) La inmediatez, es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;

- b) La esencialidad. Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo;

c) Dirección política. Participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado;

d) Paridad de rango. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones);

e) Autonomía. Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria." (García Pelayo, 1987:11-34, citado por Cárdenas Gracia, 1996)

A su vez, para Jaime Cárdenas Gracia existen ocho principios adicionales a los de García Pelayo:

- 1) La autonomía o independencia no exclusivamente funcional, sino también financiera. Esto se refiere a que dichos órganos constitucionales no deben estar sujetos a los bandazos de la política o de leyes secundarias, sino de una decisión constitucional.
- 2) Integración y estatuto de sus titulares. Estos órganos deben ser propuestos por el poder legislativo y aprobados por ellos mismos, con el voto calificado de las dos terceras partes del Congreso, tomando en cuenta una selección justa e imparcial de los titulares, inamovilidad, remuneración suficiente y prohibición de su reducción, designaciones escalonadas y servicio civil de carrera para los funcionarios.
- 3) Aполiticidad. Los órganos constitucionales autónomos son entes técnicos no políticos, de ahí que sus integrantes deban tener prohibido pertenecer

a partidos u organizaciones políticas o ser miembros de algún grupo de interés.

- 4) Inmunidades. Los funcionarios de estos organismos pueden ser removidos en caso de cometer algún delito del orden común inherente a sus responsabilidades, pero sería conveniente que contaran con cierto grado de inmunidad para algunos actos que realicen y que sean propios de su actividad, así como de algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del Poder Judicial.
- 5) Responsabilidades. Es importante que este tipo de órganos informen periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.
- 6) Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos, podrán ser conocidos por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.
- 7) Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, y llegado el caso de su disolución, el procedimiento de reforma constitucional deberá ser más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.
- 8) Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho. Se refiere a que en lo relativo a las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales, verbigracia: presunción de inocencia; oralidad; publicidad de los procesos y derecho de defensa. De lo que se trata es de evitar cualquier tipo de mandarinato o excesos burocráticos. *(Cárdenas Gracia, 1996)*

De los criterios expuestos, examínenos ahora cuáles y cómo se cumplen o no, en el funcionamiento y estructura del Instituto Federal Electoral.

I) La inmediatez y la autonomía se cumplen porque la creación del IFE está inserta en el Artículo 41, inciso III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el cual se establece que, "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios."

II) En referencia a la autonomía financiera, da la impresión que faltaría legislar al respecto, porque hasta el día de hoy, ello depende de la cámara de diputados, quien año con año, aprueban el presupuesto del Instituto, y ha llegado a suceder que en ocasiones asignan menos recursos de los necesarios. Además, casi siempre se cuestiona el enorme gasto que un órgano como éste genera, pero no se toma en cuenta que buena parte de los recursos asignados se les entrega a los partidos políticos. Asimismo, da la impresión que los partidos políticos representados en la cámara de diputados, hacen una presión extra a la hora de aprobar su presupuesto, tratando de influir en el funcionamiento del Consejo General.

III) Integración del IFE. En el análisis de Cárdenas Gracia se menciona que lo ideal es que estos órganos se integren a propuesta del Poder Legislativo. Sin embargo, en el caso del IFE, el mismo Artículo 41 constitucional establece que los Consejeros Electorales serán elegidos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, *a propuesta de los grupos parlamentarios*. Esto significa que el poder legislativo sólo tiene la facultad de aprobación y los partidos políticos son los que proponen. Obviamente, éstos propondrán a aquellos ciudadanos que, de alguna manera, les son afines a sus intereses partidistas e ideológicos. Pero para el caso da lo mismo, porque finalmente ¿quiénes integran al poder legislativo? Diputados y Senadores que pertenecen a diferentes partidos políticos, o que fueron propuestos por éstos.

IV) Con respecto a la apoliticidad, en efecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) señala en su Artículo 76, inciso g), que los consejeros electorales deberán cumplir con el requisito de, "No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político"; a su vez, el inciso i) del mismo Artículo, señala, "No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años inmediatos anteriores a la designación". Como vemos, el COFIPE no prohíbe que en algún momento dado, los consejeros electorales, integrantes del Consejo General del Instituto, hayan militado en algún partido político, porque lo que expresa este artículo es la limitante a la pertenencia al órgano de dirección del partido y a la temporalidad del cargo, si lo hubiese desempeñado.

V) Lo más parecido a la paridad de rango, lo establece el Artículo 2 del COFIPE, el cual dice que, "Para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y este Código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales." Tocaré el Consejero Presidente "Establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales, para lograr su apoyo y colaboración, en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando esto sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto", según el Artículo 83, inciso b) del COFIPE.

VI) En cuanto a la transparencia, ésta es uno de los principios rectores del Instituto. Pero cuando Cárdenas Gracia hace referencia a ella más bien está denotando la accesibilidad que deben tener los ciudadanos a los actos y decisiones de los órganos de dirección. En este sentido, es oportuno señalar que recientemente la Suprema Corte de la Nación emitió una resolución, a través de la cual obliga a los funcionarios del Instituto, a proporcionar cualquier información que los ciudadanos soliciten.

VII) Por lo que se refiere a la intangibilidad, ella se cumple de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 70, inciso 1) del COFIPE, dado que establece, "El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios."

VIII) En referencia al funcionamiento interno apegado a derecho, lo encontramos en el mismo Artículo 70, inciso 3) del COFIPE, que señala, "El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las de este Código."

Creemos que las características antes mencionadas han posibilitado que el IFE sea, hoy por hoy, un órgano que se encuadra perfectamente con la definición de Cárdenas Gracia citada líneas arriba y referida al porque surgen este tipo de Instituciones.

2.2.2 La consolidación del IFE

No han sido pocos los momentos en que un órgano autónomo como el Instituto Federal Electoral ha estado en el ojo del huracán. Casos como la queja recurrente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre la pretendida no imparcialidad de los Consejeros Electorales que integran el Consejo General, ha sido tema de controversias en varias ocasiones. El PRI, cuando todavía ostentaba el Poder Ejecutivo Federal, decía de los Consejeros que éstos eran antiPRIistas, y que todo estaba enfocado a vulnerar su hegemonía.

Se ha discutido también los altos salarios que perciben los Consejeros Electorales, y apoyado por ciertos medios, se ha dicho que sus percepciones son escandalosamente altas. Sin embargo, la ley es muy clara al respecto, y según al artículo 76 inciso 3 del COFIPE, establece que, "La retribución que

reciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será similar a la que perciban los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Es decir, las remuneraciones son perfectamente legales.

Otros críticos del Instituto argumentan que el gasto que genera éste es mucho, y resulta oneroso para el conjunto de ciudadanos que pagan sus impuestos para sostenerlo. Sin embargo, ello ha sido así porque la mayor parte del presupuesto del IFE –mencionado ya líneas arriba- se lo llevan los partidos políticos, y la otra parte importante del presupuesto es para las labores propias del Registro Federal de Electores. Lo que resulta irrefutable es que el presupuesto del Instituto no representa ni el uno por ciento del presupuesto de egresos de la nación.

Ahora bien, lo que sí queda claro hoy en día para tirios y troyanos es que el IFE pasó su prueba de fuego. Esta fue el 2 de julio del año dos mil, en la elección para Presidente de la República y la renovación del Congreso de la Unión. Es indudable que han sido las elecciones menos cuestionadas de la historia del México posrevolucionario; y no es sólo por el hecho de que haya ganado el partido político de oposición más antiguo, sino porque el proceso electoral se manejó con una mayor transparencia y una vigilancia muy estrecha, por parte de la autoridad electoral. En otras palabras, esto significa que la autoridad electoral y el órgano en sí, funcionaron y lo hicieron óptimamente.

Por ello, es de llamar la atención que en los últimos tiempos al IFE le estén solicitando asesoría de otros países, para llevar a cabo procesos electorales particularmente problemáticos. Los dos ejemplos que podemos citar son los de Perú y de Afganistán.

Así, se puede afirmar que la falta de credibilidad que tenían los procesos electorales, ha quedado atrás, y hoy en día existen los elementos jurídicos y técnicos para solucionar los conflictos que se presenten en materia electoral. A

pesar de ello, habrá que mantenerse atentos sobre algunos elementos que aún se pueden mejorar, como es el caso de la fiscalización de los recursos de las campañas políticas; además de los gastos en propaganda política en las precampañas y legislar sobre éstas.

2.3 La creación del Instituto Electoral del Estado de México y su estructura

2.3.1 La reforma electoral de 1995-1996

En el marco de lo que se ha dado en llamar la transición democrática en México, el estado del mismo nombre no se quedó atrás. Los cambios dados en el ámbito federal, con respecto al órgano responsable de organizar, supervisar y vigilar las elecciones, también se reprodujeron en casi todos los estados de la República.

Así, en 1995, en el estado de México, se impulsó y aprobó una reforma política, que en principio, hizo cambios en el artículo 11 de la Constitución política del estado, y que le dio origen, el 2 de marzo de 1996, al Código Electoral del Estado de México (CEEM), y en consecuencia, al Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). Previamente, la LII Legislatura del estado aprobó, el 24 de febrero de 1995, la iniciativa de reforma integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. En la Exposición de Motivos de la citada reforma, se estableció la creación de un organismo público autónomo en sus decisiones, que se rige por los principios de certeza legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, para ejercer la función estatal de organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales de la entidad.

No olvidemos que en el ámbito federal, por estas mismas fechas, se discutía una nueva reforma electoral, que originó lo que se ha dado en llamar la ciudadanización del Instituto Federal Electoral. Por ello, es indudable que bajo la influencia de esta transformación, se crea el IEEM, y al igual que el IFE, pasa por un proceso de ciudadanización.

En efecto, con una estructura semejante a la del IFE, al IEEM se le otorga un órgano colegiado, como ente principal de dirección, compuesto de ciudadanos sin militancia partidista y del cual hablaremos más adelante.

¿Sobre que escombros se constituyó el IEEM? Hasta antes de 1996, en el estado se mantuvo una estructura electoral, que le daba una ventaja apabullante al partido oficial. Al órgano electoral, encargado de organizar las elecciones, antes de esta reforma, se le conocía como Comisión Estatal Electoral y se integraba con un presidente, función que recaía en el Secretario General de Gobierno de la entidad, quien, además, tenía voto de calidad en caso de empate; un Comisionado del Poder Ejecutivo, que era el Director General de Gobierno; tres comisionados del Poder Legislativo, dos de los cuales pertenecían a la fracción mayoritaria de la Cámara de Diputados y uno a las fracciones minoritarias; un comisionado de los ayuntamientos, designado vía insaculación de entre todos los presidentes municipales de la entidad; un comisionado de cada partido político con registro; seis comisionados ciudadanos, propuestos por el ejecutivo y aprobados por el legislativo. Todos tenían derecho a voz y voto. Sumados a los anteriores, sólo con voz, estaban, el titular de la Secretaría General de la Comisión Electoral, un secretario de Actas y Comisionados de los partidos políticos con registro condicionado.

Como podrá notarse, la estructura de la Comisión Electoral, tenía para éstas fechas, varias semejanzas con el órgano electoral federal. La más significativa es la de la figura de los seis comisionados ciudadanos, cuyo símil en el ámbito federal fue la de los consejeros ciudadanos. Aún con todo, llaman

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la atención dos características: la primera, que era un órgano aplastantemente cargado de lado del partido oficial y; segunda, continuaba existiendo una injerencia muy importante del ejecutivo estatal en este órgano, dado que era a propuesta de él, la designación de los comisionados estatales.

2.3.2 Hacia la ciudadanía del Instituto Electoral del Estado de México

Por lo expuesto en el punto anterior, era necesario e inminente que el órgano electoral del estado de México, tenía que pasar por el proceso de ciudadanía. El antecedente más inmediato en este sentido, se dio en 1992 cuando el Ejecutivo Estatal envió un proyecto de decreto, en el cual se sostenía, en la exposición de motivos, que resultaba fundamental reformar algunos aspectos para perfeccionar el sistema político electoral de la entidad. Dichos cambios estaban relacionados con las autoridades electorales, encargadas de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos, de la jornada y de lo contencioso electoral.

A semejanza de los motivos que originaron la ciudadanía del IFE, aquí se buscaba que las elecciones fueran limpias, que cada voto contará y que todos los votos se contarán bien.

Así, el 3 de febrero de 1993 la legislatura del estado de México emitió el decreto número 160, a través del cual se reformaron los artículos 58, 66 y 72, entre otros, de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México.

Como ya se mencionó, los cambios realizados consagraron por primera vez en la entidad, la inclusión de ciudadanos en la integración de los órganos electorales del estado de México, la Comisión Estatal Electoral y las

Comisiones Distritales y Municipales Electorales. En cada uno de estos órganos electorales, participaban seis comisionados ciudadanos, quienes contaban con sus respectivos suplentes. Ya se hizo mención de la facultad del poder ejecutivo estatal de proponer a dichos comisionados, mientras que el poder legislativo tenía la facultad de aprobación.

Llama la atención de que en el caso de los órganos distritales y municipales, a los ciudadanos que los integraban, los proponía el Presidente de la Comisión Estatal Electoral, y al mismo tiempo los aprobaba. Es evidente que en este primer paso hacia la ciudadanización, esto último era un importante medio de control de parte del poder ejecutivo estatal, dado que la presidencia de la Comisión recaía en el Secretario General de Gobierno.

Con la reforma de 1995-1996 se establecieron nuevas reglas, nuevas instituciones y procedimientos que buscaron darle una mayor credibilidad, confianza y transparencia al órgano encargado de organizar, supervisar y vigilar las elecciones.

Cabe aclarar que en la reforma de 95-96, la designación del Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México recaía en la Legislatura local a propuesta del gobernador del estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes.

Asimismo, con respecto al Poder Legislativo, se aumentó de tres a cuatro el número de diputados que integraban el Consejo General, dos a propuesta de la fracción mayoritaria, y dos a propuesta de la primera y segunda minorías. De alguna manera, con esta decisión se buscaba darle mayor representación al poder legislativo en el Consejo General, pero es evidente que el partido oficial todavía tenía aquí una sobre-representación y un control del órgano de dirección del Instituto; porque al momento de tomar una decisión se notaba el mayoriteo, dado que los representantes del legislativo tenían voz y voto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Un cambio más se originó en la denominación de los comisionados electorales, quienes a partir de la reforma, pasaron a llamarse consejeros electorales. De alguna manera, con ello se buscaba darle un mayor significado a su cargo y sus funciones, remarcando su extracción de la sociedad civil y cuidando su no-militancia partidista o su pertenencia al aparato público administrativo. **(Ver anexo uno)**

Los requisitos que se les exigió se equiparan con los principios rectores del instituto: imparcialidad y objetividad, además de tener conocimientos de la materia electoral. El número de estos consejeros intentaba garantizarles la mayoría de los votos en el Consejo General, pero como ya se comentó, no eran los únicos facultados para la toma de decisiones. El peso del Presidente del Consejo y de los Consejeros del Poder Legislativo era incuestionable.

En este primer ensayo de ciudadanización, se intentó, sin lograrlo del todo, que los ciudadanos mexiquenses fueran coparticipes y corresponsables de los procesos electorales, aunque habrá que reconocer que sin estos incipientes avances no hubiese sido posible la posterior reforma estructural.

2.3.3 La reforma de 1998

De cara a la elección de gobernador de 1999, se impulsó una reforma electoral en la entidad, que culminó el 2 de octubre de 1998, mediante el Decreto Número 65, aprobado por la LIII Legislatura del Estado **(ver anexo 2)**. Los cambios fundamentales fueron los siguientes:

- a) El Consejero Presidente del Consejo General es electo por la Legislatura del estado, entre las propuestas que presenten las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fracciones legislativas. Tiene voz y voto, y voto de calidad en caso de empate.

- b) Seis consejeros electorales con voz y voto, electos en sesión del pleno de la Legislatura local, entre las propuestas que presenten las fracciones legislativas representadas en la Cámara.
- c) Un representante con derecho a voz pero sin voto, de cada uno de los partidos políticos, con lo cual se continuó impidiendo el hecho de que los partidos políticos sean juez y parte de sus propias decisiones.
- d) El Director General y el Secretario General del Instituto son electos por el Consejo General, ambos a propuesta del Consejero Presidente. Los dos tienen voz pero no voto.

Cabe subrayar que el 9 de octubre de 1999, se dio una nueva reforma, pero ésta no tocó la estructura ya descrita. Asimismo, con la reforma del 2 de octubre de 1998 al Código Electoral del Estado de México, desapareció la figura de los Consejeros del Poder Legislativo, quienes formaron parte del Consejo General vía la reforma de 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3.4 Estructura y funcionamiento del IEEM

2.3.4.1 Órganos del Instituto Electoral de Estado de México

De entrada, se examinará de qué forma ha evolucionado la estructura del Instituto Electoral del Estado México, desde su creación hasta las elecciones del año dos mil.

En 1996, la integración del Consejo General se componía de la siguiente manera:

- PRESIDENTE DEL CONSEJO
- 6 CONSEJEROS ELECTORALES
- 4 CONSEJEROS DEL PODER LEGISLATIVO
- REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS
- DIRECTOR GENERAL
- SECRETARIO DEL CONSEJO

La reforma de 1998 modificó la estructura del Consejo General, el cual quedó conformado de la siguiente manera:

- CONSEJERO PRESIDENTE
- SEIS CONSEJEROS ELECTORALES
- UN REPRESENTANTE DE CADA UNO DE LOS PARTIDOS POLITICOS CON REGISTRO
- DIRECTOR GENERAL
- SECRETARIO GENERAL DEL INSTITUTO

Es indudable que entre ambas reformas, hubo varios cambios de fondo que resaltan. Los más significativos se refieren a la desaparición de los

Consejeros del Poder Legislativo; a la forma de designación del Consejero Presidente del Consejo y a la de los Consejeros Electorales. Estos son ahora propuestos por las fracciones legislativas de la Cámara de Diputados de la entidad y elegidos por el voto calificado de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, presentes a la hora de la votación.

2.3.4.1.1 Órganos centrales

De acuerdo con el Artículo 84 del CEEM, los órganos centrales del Instituto son:

- El Consejo General
- La Junta General
- La Dirección General

a) El Consejo General

El Artículo 85 del CEEM establece que, "El Consejo General del Instituto es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, de promover la cultura política democrática, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guien todas las actividades del Instituto." De la designación y su integración ya se discutió suficiente, pero es oportuno agregar que las decisiones se toman de manera colegiada; y sólo el Consejero Presidente y los seis Consejeros Electorales tienen derecho a voz y voto, mientras que el resto de los integrantes sólo tienen derecho a voz.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Las atribuciones se dividen en tres grupos, a saber:

i) Atribuciones normativas

Expedir los reglamentos interiores que sean necesarios para el buen funcionamiento del Instituto y expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual, por cierto, aunque ya ha sido elaborado, a la fecha no se ha aprobado.

ii) Atribuciones ejecutivas

Facultad de designación. Designa al Director General del Instituto, al Secretario General del Instituto, Directores de la Junta General, Vocales de las Juntas Distritales y Municipales y Titulares de las Unidades Administrativas.

Facultad de resolución. Como autoridad electoral resuelve hechos y casos concretos:

Resolver sobre los convenios de coalición y de fusión que celebren los partidos políticos;

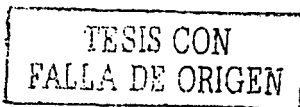
Resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en la Gaceta de Gobierno;

Resolver los asuntos que surjan con motivo del funcionamiento de los Consejos Distritales y de los Consejos Municipales Electorales;

Conocer y resolver los recursos previstos en el Código contra los actos y las resoluciones de los órganos distritales y municipales.

Facultad de autorización. Como máximo órgano de autoridad conoce y aprueba otros asuntos referentes a otros órganos, entre ellos:

Aprobar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y evaluar su desempeño;



Aprobar el modelo de las actas de la jornada electoral y los formatos de la documentación electoral;

Adoptar las determinaciones relativas a la instalación de casillas especiales;

Calcular el tope de los gastos de campaña que pueden efectuar los partidos políticos en la elección del Gobernador del Estado y en las elecciones de diputados y ayuntamientos en términos del CEEM;

Aprobar el programa anual de actividades que le presente el Director General del Instituto, así como el anteproyecto de egresos del Instituto;

Conocer los informes que rinda la Junta General por conducto del Consejero Presidente;

Conocer y en su caso, aprobar los convenios que el Director General celebre con la autoridad federal electoral;

Aprobar las políticas generales, los programas y procedimientos administrativos del Instituto que le proponga la Junta General.

Facultades de ejecución. Aquí se agrupan una serie de actividades funcionales de las cuales el Consejo General es el responsable directo, entre las que mencionaremos:

Desahogar las consultas que le formulen los partidos políticos debidamente registrados;

Realizar la primera insaculación para la integración de las Mesas Directivas de Casilla;

Registrar las candidaturas para Gobernador del Estado, las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional; y supletoriamente las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y las planillas de miembros a los ayuntamientos;

Efectuar el cómputo total de la elección de diputados de representación proporcional, hacer la declaración de validez y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

determinar la asignación de diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas;
Efectuar supletoriamente el cómputo municipal o distrital;
Realizar el cómputo de la elección de gobernador;
Registrar las plataformas electorales que presenten los partidos políticos o las coaliciones; entre otras.

iii) Atribuciones de vigilancia. Con estas atribuciones se busca que el Consejo General garantice que los principios rectores guíen todas las actividades del Instituto. Las más trascendentes son:

Vigilar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto;
Vigilar que las actividades de los partidos políticos se apeguen a lo que establece el CEEM, así como lo relativo a las prerrogativas;
Supervisar, evaluar y aprobar el cumplimiento de los programas de educación cívica;
Supervisar el cumplimiento de los convenios suscritos con el Instituto Federal Electoral.

b) La Junta General

Cuando se creó el Instituto Electoral del Estado de México, la Junta General era presidida por el Director General del mismo e integrada por el Secretario General y los Directores de Organización, de Capacitación, de Partidos Políticos y de Administración. Con la Reforma del 2 de octubre de 1998, se estableció que la Junta General fuera presidida por el Consejero Presidente y contará con la participación del Secretario General en calidad de Secretario de Acuerdos, de la Dirección General en calidad de Dirección Ejecutiva y las Direcciones de Organización, de Capacitación, de Partidos Políticos, de Administración y del Servicio Electoral Profesional.

A pesar de este cambio estructural en su integración, la Junta mantiene las mismas funciones anteriormente encomendadas, las cuales se dividen en organizativas y técnicas asociadas a la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Las atribuciones de la Junta General están contempladas en el Artículo 99 del CEEM y son las siguientes:

- I. Proponer al Consejo General las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto;
- II. Proponer al Consejo General el Programa de Capacitación a ciudadanos que resultaron insaculados, además de los materiales didácticos que se ocuparan para la misma;
- III. Proponer al Consejo General los programas de educación cívica del Instituto;
- IV. Proponer al Consejo General los candidatos a vocales de las Juntas Distritales y Municipales Ejecutivas y someterlos a la consideración del Consejo General para que proceda a su designación;
- V. Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos y sus prerrogativas;
- VI. Proponer al Consejo General candidatos a Consejeros Electorales de los Consejos Distritales y Consejos Municipales Electorales;
- VII. Sustanciar el procedimiento de pérdida de registro del partido político que se encuentre en los supuestos previstos en este Código, hasta dejarlo en estado de resolución, la cual será dictada por el Consejo General del Instituto; y
- VIII. Las demás que le confiera este Código, el Consejo General o su Presidente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo con el mismo Código, la Junta General se reúne por lo menos una vez al mes.

c) La Dirección General

Este órgano central es eminentemente ejecutivo, dado que su titular es el encargado de efectuar todos los acuerdos y decisiones tomadas tanto por el Consejo General como por la Junta General. Dentro de las responsabilidades del área, están las de coordinar la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

Las atribuciones del Director General están contempladas en el Artículo 102 del CEEM:

- I. Representar legalmente al Instituto;
- II. Cumplir los acuerdos del Consejo General;
- III. DEROGADO,
- IV. DEROGADO;
- V. Someter al conocimiento y en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;
- VI. Orientar y coordinar las acciones de las Juntas Distritales y Municipales Ejecutivas del Instituto; entre otras.

Cabe hacer mención que con la reforma del 2 de octubre de 1998 al CEEM, ya no es atribución del Director General presidir la Junta General ni proponer al Secretario General para su designación por parte del Consejo General. Con ello se remarcan las atribuciones meramente ejecutivas de dicho órgano.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.3.4.1.2 Órganos desconcentrados

Una particularidad de los órganos desconcentrados del IEEM, es que son temporales, es decir, sólo se integran para los procesos electorales y funcionan en cada uno de los 45 distritos electorales, para la elección del titular del Poder Ejecutivo y de los Diputados Locales; y en los 122 Municipios de la entidad para la elección de los integrantes de los Ayuntamientos. Se clasifican en órganos de dirección y órganos ejecutivos.

a) Consejo Distrital

El Artículo 113 del CEEM establece que los Consejos Distritales Electorales funcionan durante el proceso de la elección de los diputados y para la de gobernador del estado.

La integración del Consejo está contemplada en el Artículo 133:

- I. Dos Consejeros que serán el Vocal Ejecutivo y el Vocal de Organización Electoral de la Junta Distrital correspondiente. Fungirá como Presidente del Consejo el Vocal Ejecutivo con derecho a voz y voto y, en caso de empate, con voto de calidad; y como secretario del Consejo, el Vocal de Organización Electoral, con voz y sin voto, quien auxiliara al presidente en sus funciones y lo suplirá en sus ausencias. El secretario del Consejo Distrital será suplido en sus ausencias temporales por el Vocal de Capacitación o, en su caso, por el funcionario que designe el propio Consejo Distrital.
- II. Seis consejeros electorales, con voz y con voto, electos en los términos señalados en la fracción VI del artículo 95 de este Código; y
- III. Un representante de cada uno de los partidos políticos con registro, quienes tendrán derecho a voz y sin voto.

El Artículo 117 del CEEM establece cuáles son las atribuciones del Consejo Distrital, de las que mencionaremos algunas:

- Intervenir en la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de Gobernador y de diputados, en sus respectivos ámbitos;
- Llevar a cabo los cómputos distritales, emitir la declaración de validez y extender la constancia de mayoría a la fórmula que mayor número de votos haya obtenido en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa;
- Efectuar el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional;
- Efectuar el cómputo distrital de la elección de gobernador;
- Resolver sobre las peticiones y consultas que presenten los candidatos y partidos políticos, relativas a la ubicación, integración y funcionamiento de las Mesas Directivas de Casilla, al desarrollo electoral y demás asuntos de su competencia.

b) Junta Distrital

De la mano con el Consejo Distrital, este órgano desconcentrado también es temporal, estableciéndose en la cabecera de los distritos electorales uninominales para la elección del responsable del Poder Ejecutivo y de los Diputados Locales.

Una Junta Distrital se compone de Un Vocal Ejecutivo, un Vocal de Organización y un Vocal de Capacitación.

Entre sus atribuciones están las siguientes:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- I. Cumplir con los programas que determine la Junta General;
- II. Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número de casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito;
- III. Formular, tratándose de la elección de Gobernador del Estado, la propuesta de ubicación de las casillas electorales para su aprobación por el Consejo Distrital correspondiente;
- IV. Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las Mesas Directivas de Casilla;
- V. Informar una vez al mes por lo menos, durante el proceso electoral, al Director General sobre el desarrollo de sus actividades;
- VI. Informar mensualmente al Consejo Distrital correspondiente sobre el desarrollo de sus actividades;
- VII. Entregar copia de los memorándums, circulares y documentos remitidos por las Comisiones del Consejo General y la Junta General, al Secretario del Consejo Distrital para su distribución a los integrantes del mismo;
- VIII. Entregar al Consejo Distrital copia de los informes y reportes que remita a la Junta General; y
- IX. Las demás que les confiera este Código.

Como podrá notarse, hay una subordinación y dependencia de este órgano a la Junta General y a la Dirección General del Instituto, así como al Consejo Distrital correspondiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c) Consejo Municipal Electoral

Dado que los Consejos Municipales y los Consejos Distritales se integran de la misma manera y comparten algunas de las atribuciones, sólo destacaremos algunas diferencias entre ambos órganos:

- El Consejo Municipal es el responsable de vigilar el desarrollo de la elección de Ayuntamiento, única y exclusivamente, de ahí que se integre de manera temporal cada tres años.
- Dado que, invariablemente, la elección de ayuntamientos se empalma con la de diputados locales, al Consejo Municipal le toca determinar la ubicación de las casillas que habrán de instalarse en su ámbito territorial, para las elecciones de Ayuntamientos y Diputados, con base en la propuesta que para tal fin presente la Junta Municipal.
- En este mismo tenor, es el Consejo Municipal quien registra los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral.
- Registrar las plataformas electorales correspondientes, que para la elección de los miembros del ayuntamiento, presenten los partidos políticos.
- Analizar el informe que mensualmente deberá presentar la Junta Municipal.
- Realiza el cómputo municipal de la elección de Ayuntamiento por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

d) Junta Municipal

La estructura y funcionamiento de la Junta Municipal es similar a la de la Junta Distrital. Es temporal y la integran tres vocales: Ejecutivo, Organización Electoral y Capacitación Electoral.

Con respecto a sus atribuciones, aunque el Artículo 121, fracción II establece que la Junta Municipal capacita a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla, en la práctica no ocurrió así en la elección del 2000, dado que dicha función se le confirió casi íntegramente a la Junta Distrital. Lo que sí realiza la Junta Municipal es la propuesta, para su posterior aprobación, de la ubicación de las casillas electorales. Por lo demás, el resto de las funciones y atribuciones son parecidas a las de la Junta Municipal.

Cabe agregar que hasta la última elección de julio de 2000, se integraron 122 Juntas Municipales en toda la entidad, es decir, una por cada municipio. Sin embargo, con la creación de dos nuevos municipios en la entidad, para la próxima elección tendrán que crearse dos Juntas más.

e) Mesas Directivas de Casilla

Las Mesas Directivas de Casilla son las responsables y facultadas para recibir la votación, realizar el escrutinio y cómputo del sufragio en cada una de las casillas, las cuales se distribuyen en las distintas secciones de los distritos electorales y municipios de la entidad.

La integración de estos órganos se hace con ciudadanos que aparecen en la Lista Nominal de Electores del IFE, los cuales son seleccionados vía una

insaculación, para después ser capacitados en las funciones y actividades a desempeñar el día de la Jornada Electoral. Cada Mesa Directiva de Casilla está integrada por un presidente, un secretario y dos escrutadores, cada uno con su respectivo suplente. Sus atribuciones fundamentales, aparte de las ya mencionadas, son:

- Permanecer en la casilla desde la apertura hasta su clausura;
- Integrar los paquetes respectivos con la documentación correspondiente a cada elección para entregarla, en los plazos señalados por el CEEM al Consejo Municipal o Distrital respectivo.

La Mesa Directiva de Casilla, es el órgano electoral que, por antonomasia, denota la participación de los ciudadanos en un proceso democrático. Desgraciadamente, los ciudadanos no siempre tienen la conciencia cívica de la importancia de su participación en la integración de estos órganos desconcentrados. Los porcentajes de capacitados en el ámbito estatal y federal así lo demuestran. Pocos son en realidad los ciudadanos que asumen el compromiso de recibir y de contar los votos de una elección. Es un problema de educación cívica y cultura política.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 3

PARTICIPACIÓN ELECTORAL ANTES Y DESPUÉS DE LA CREACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

3.1 La elección de 1990

3.1.1 El ambiente preelectoral

En el mes de noviembre de 1990, se efectuaron elecciones para diputados y ayuntamientos en el estado de México. Todavía estaba muy cercana la elección federal de 1988 y todo lo que ella dejó en el ambiente político nacional. Para estas fechas, Carlos Salinas se había posicionado en la Presidencia de la República, gracias a hechos tan espectaculares como el encarcelamiento de los líderes del sindicato petrolero o la terminación de cacicazgos político-burocráticos como el de Carlos Jonguitud Barrios, en el sindicato nacional de maestros.

Asimismo, por estas fechas, estaba recién creado el Instituto Federal Electoral, pero sin gozar todavía de autonomía. Por supuesto, en el ámbito estatal, no se había creado el Instituto Electoral correspondiente, motivo por el cual esta elección se organizó al amparo de la Comisión Estatal Electoral, encabezada por el Secretario General de Gobierno del estado.

Las expectativas creadas en la elección local del estado de México, llamaron fuertemente la atención, por dos razones: la primera, había sido una entidad donde se efectuaron irregularidades muy marcadas en la elección

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

presidencial de 1988, y quedó en el ambiente la creencia de muchos ciudadanos que el ganador de dicha elección había sido Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Frente Democrático Nacional(FDN); la segunda tiene que ver con la importancia que para el país representa el peso económico y político de los cuadros mexiquenses, que nutren al partido oficial y las aportaciones de éstos al "sistema" (verbigracia el "Grupo Atlacomulco").

De hecho, varios analistas políticos vieron en la elección del 11 de noviembre de 1990 de la entidad mexiquense, un ensayo del aparato de Estado para encarar las elecciones intermedias federales de 1991. En este mismo contexto, el escritor Carlos Fuentes declaró, a finales del mes de octubre, que los comicios mexiquenses eran una prueba para el crecimiento de nuestra democracia. (*La Jornada, octubre 29, 1990*)

Sin embargo, el partido oficial estaba un poco lejos de esta idea y echó mano de un programa anunciado desde 1989, el cual consistía en realizar un minucioso análisis de la evolución de los resultados electorales de 1979 a 1988. Dicho trabajo incluyó el análisis de resultados obtenidos en cada una de las casillas de las elecciones celebradas en el periodo mencionado, de tal forma que ello permitiera hacer un diagnóstico muy aproximado sobre el número mínimo de votos que el partido oficial requería, para confirmar su triunfo o recuperar la mayoría en cada una de ellas. Por supuesto que un estudio de esta magnitud permitiría diseñar la propaganda electoral y la oferta política de ese partido en cada distrito. (*Valdés Zurita, 1993:242*)

A lo anterior habrá que agregar el ambiente preelectoral que vivía la entidad en aquellos meses. En agosto de 1990, el gobernador Ignacio Pichardo Pagaza puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en la entidad, y quiérase o no, es indudable que había en el inconsciente colectivo, una asociación entre el programa, los beneficios recibidos y las bondades del gobierno. Así, el mismo gobierno estatal reconocía, "... la construcción urgente

de obras de servicio social, entre las que figuran prioritariamente las de agua potable, electrificación, salud y educación". (*La Jornada, agosto 3, 1990*)

Aún más, durante la llamada Semana Nacional de Solidaridad, se desarrollaron en los 121 municipios del estado, 40 mil acciones encaminadas a la superación de las comunidades.

En plenas campañas proselitistas, los candidatos de los partidos de oposición denunciaron el uso electorero que se le estaba dando al PRONASOL, ante lo cual hubo una negativa sistemática de los dirigentes del PRI nacional y estatal a aceptar el señalamiento. Lo cierto es que en las semanas previas al día de la jornada electoral, el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, visitó al estado de México en varias ocasiones, "... para poner su imagen personal al servicio de su partido, y para que se una en la conciencia de los votantes la entrega de obras materiales y servicios públicos a la propaganda gubernamental." (*La Jornada, octubre 28, 1990*)

En este mismo sentido, habrá que recordar que el municipio de Chalco se convirtió en el paradigma del Presidente Salinas, para mostrar al mundo las bondades del PRONASOL.

Tres elementos más nutren este panorama:

- a) Cada partido político contendiente tenía sus propios retos, pero la situación del PRI era la más comprometida. Su reto era superar la falta de dirección política a lo largo de tres años y medio, en el transcurso de los cuales hubo cuatro gobernadores y 12 dirigentes priistas en el ámbito estatal.
- b) Enorme agitación política, entre las que destacan la llamada "guerra de las bardas", donde hubo acusaciones mutuas entre todos los partidos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de pintas y borrado de las mismas, lo que motivó algunas agresiones entre militantes. Así también, hubo acusaciones del manejo inadecuado de la papelería electoral y su manipulación por parte del PRI. Se habló de ciudadanos rasurados del Padrón Electoral y la no entrega oportuna de las credenciales de elector.

- c) Se preveía una fuerte tendencia al abstencionismo, y las ideas que alimentaban esta visión son: "1) que las elecciones serían fraudulentas; 2) que suceda lo que suceda las cosas no van a cambiar a través de las elecciones, y 3) sea como sea el PRI va a ganar." (*La Jornada, octubre 21, 1990*)

En un ambiente de auténtica efervescencia política, las autoridades electorales poco pudieron hacer. La Comisión Estatal Electoral, presidida por el Secretario de Gobierno de la entidad, se concretó a hacer llamados a la legalidad y a garantizar que todo se llevaría con transparencia. En honor a la obvia, cuando había un señalamiento en contra del PRI, éste se convertía en juez y parte.

3.1.2 Los resultados

3.1.2.1 Elección de diputados

El Partido Revolucionario Institucional ganó los 40 distritos electorales uninominales con el 56.29% de la votación. A su vez, el Partido Acción Nacional se fue en blanco, aunque obtuvo el 16.32% de los votos. No muy lejos del PAN, el Partido de la Revolución Democrática se llevó el 14.42% de la votación total, y tampoco ganó ninguno de los distritos uninominales en disputa.

CUADRO NO. 1
RESULTADOS ELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES (EDOMEX) 1990
VOTACIÓN ABSOLUTA

PAN	PRI	PRD
234,006	807,102	206,844
40 DISTRITOS	0 DISTRITOS	0 DISTRITOS

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

3.1.2.2 Elección de ayuntamientos

En la elección de ayuntamientos, el Partido Revolucionario Institucional ganó 119 de 121 municipios de la entidad, lo que representó el 56.61% de la votación. El Partido Acción Nacional ganó dos municipios y en total obtuvo el 16.10% de los votos. A su vez, el Partido de la Revolución Democrática, no ganó uno solo de los municipios en disputa, pero se llevó el 14.91% de los sufragios.

CUADRO NO. 2
RESULTADOS DE LA VOTACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (EDOMEX) 1990
VOTACIÓN ABSOLUTA

PAN	PRI	PRD
231,434	813,404	214,236
119 MUNICIPIOS	2 MUNICIPIOS	0 MUNICIPIOS

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.1.3 El ambiente postelectoral

Desde el desarrollo de las campañas políticas, algunos candidatos hicieron todo lo posible por desprestigiar a sus oponentes. El caso más palmario fue el municipio de Naucalpan, en donde los candidatos de los tres partidos más fuertes se sentían como seguros ganadores. En efecto, las encuestas previas arrojaban un resultado muy cerrado y por ello es que ocurrieron algunos hechos bastante lamentables, como aquel de un domicilio particular, en donde militantes del PAN encontraron papelería presuntamente oficial, que sería utilizada por el PRI para realizar maniobras ilegales. El PAN nunca pudo probar nada y prácticamente tuvo que retractarse.

Hechos como el anterior hacían prever un peligro inminente de violencia postelectoral. Desafortunadamente hubo parte de razón, aunque sin que la sangre llegara al río.

Entre las denuncias más recurrentes se encontraron:

- Se permitió votar sin contar con credencial y sin estar en el la lista nominal,
- Hubo robo de urnas,
- El PRI organizó el tradicional "carrusel"
- Hubo relleno de urnas,
- Se compró el voto,
- Hubo presión para que los representantes de partidos políticos de oposición se retiraran de las casillas,
- Algunos militantes "distinguidos" del PRI, no permitieron la cobertura de los medios de comunicación y una periodista resultó golpeada.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Hubo airadas protestas en municipios como: Chimalhuacán, Los Reyes-La Paz, Atizapán de Zaragoza, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Tejupilco, entre otros.

Sin embargo, después de dos semanas de agitación, el río volvió al cauce y los ánimos se atemperaron, pero el proceso dejó por lo menos dos certezas:

1. Hubo una recuperación prodigiosa del PRI, porque prácticamente tuvo "carro completo". La política social del salinismo rendía frutos.
2. Si bien es cierto que el PRI ganó, su victoria se erigió sobre un preocupante 66.57% de abstencionismo, lo que restaba legitimidad a los candidatos del partido ganador.

Por otra parte, en el estado de México, en concordancia con lo que acontecía en el ámbito federal, a los partidos políticos se les otorgó la categoría de "entidades de interés público", con lo cual se les dio derecho al financiamiento gubernamental, pero el partido oficial no sólo aprovechó esta circunstancia, sino que además, fue apoyado por el aparato del gobierno federal.

Aquí es importante recordar que la elección de 1990 en la entidad mexiquense aún no expresaba "... los cambios jurídicos e institucionales subsecuentes (que) motivaron que el proceso de 1991 —en el ámbito federal— fuera sigilosamente observado y comentado en todas sus partes. La participación ciudadana creció notablemente, no sólo en términos de número de electores, sino por la cantidad de ciudadanos que se movilizaron para tareas como el conteo rápido de los resultados, la vigilancia electoral, la observancia general del proceso, etcétera." (Sánchez, 1992:24)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2 Resultados de la elección de 1993

El año de 1993 fue particularmente relevante en la vida política del estado de México. Aquel año se realizaron dos procesos electorales en la entidad más poblada de la República Mexicana.

En efecto, el 4 de julio de aquel año, se celebró la elección de gobernador, y en el mes de noviembre del mismo, se realizaron comicios para renovar a los ayuntamientos y a la cámara de legisladores local.

Un panorama político global en el país y en la entidad, revelan cuestiones tales como, en el primer caso, la incuestionable fortaleza de la presidencia de la República encarnada en Carlos Salinas de Gortari, quien había continuado con una profunda reforma en varios rubros, destacando sobre todo lo relativo a la liberalización de la economía, a través de la cual vendió casi todo lo que se podía vender de las empresas que pertenecían al Estado, y se había abierto la posibilidad de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. En la arena política, cabe mencionar las sucesivas reformas electorales y constitucionales, que dieron origen al reconocimiento de las Iglesias y los derechos político-electorales de las y los religiosos. El poder acumulado por el presidente Salinas no tiene parangón en la historia reciente del país, y prácticamente sólo su voluntad prevaleció durante estos años.

En el segundo caso, el panorama político de la entidad mexiquense para ese año, indicaba que la debacle del partido oficial en las elecciones federales de 1988, había sido superada, con cierto margen de dudas e incertidumbres, en las elecciones de ayuntamientos y diputados de 1991. La recuperación de espacios de poder del PRI de aquel año, echó por tierra las expectativas que había para los partidos de oposición y vino a evidenciar que el muerto gozaba de cabal salud.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Así, en 1993 hubo una reforma electoral estatal que modificó, sólo unos meses antes de la elección, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México (LOPPEEM), que en su parte medular estableció, "... que sólo serán considerados como partidos políticos aquellos de índole nacional reconocidos por el Instituto Federal Electoral, y los estatales registrados ante la Comisión Estatal Electoral (CEE), de los cuales actualmente no existe ninguno." (*Emmerich y Arzuaga, 1994:131 en Valdés, Leonardo (Coord.), Elecciones y Partidos Políticos en México, 1993, UAM, México, 1994*).

En este mismo sentido, es importante destacar, las atribuciones y competencias de la Comisión Estatal Electoral, dado que es el organismo encargado de organizar las elecciones en el ámbito local. Así, la CEE es definida en la LOPPEEM como "...un organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por la aplicación y cumplimiento de los preceptos constitucionales (...) garantizar el derecho de organización política del los ciudadanos del Estado con fines electorales, y (...) coordina la preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral en todo el Estado."

De la composición del CEE ya se habló en el capítulo precedente, sólo habrá que insistir que en su dirección había una injerencia muy directa del Poder Ejecutivo Estatal, a través de su Secretario General de Gobierno que fungía como presidente de la misma, aunque también cabe destacar la aparición de lo seis ciudadanos comisionados elegidos por la Legislatura a propuesta del poder ejecutivo. Llama además la atención, la composición de las comisiones distritales y municipales, que fueron integradas cada una de ellas por cuatro comisionados designados por la CEE a propuesta de su presidente; un representante de la Secretaría General de la CEE; el delegado distrital o

municipal del Registro Estatal de Electores; un comisionado por cada partido político; y seis ciudadanos comisionados, designados por la CEE a propuesta de su presidente.

A su vez, cada casilla tendría una mesa directiva integrada por un presidente y un secretario designado por la comisión distrital o municipal electoral respectiva, y dos escrutadores insaculados.

3.2.1 La elección de gobernador

Para el puesto de gobernador de la entidad mexiquense, hubo nueve candidatos, es decir, todos los partidos políticos con registro a nivel nacional tuvieron a su propio candidato. Al no existir partidos con registro local, éstos no pudieron participar en la contienda.

Los partidos y sus candidatos fueron los siguientes: Partido Acción Nacional (Luis Felipe Bravo Mena); Partido Revolucionario Institucional (Emilio Chuayfett Chemor); Partido Popular Socialista (Magdaleno Luis Miranda); Partido de la Revolución Democrática (Alejandro Encinas Rodríguez); Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (Juan Manuel Huevo Pelayo); Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (Gonzalo Cedillo Valdés); Partido de los Trabajadores (Pedro Vargas García), y Partido Ecologista Mexicano (Natalia Escudero Barrera).

Aunque el número de candidatos era enorme, la disputa por la gubernatura se centro en los abanderados de las tres principales fuerzas políticas de la entidad: PRI, PAN y PRD.

3.2.1.1 Las campañas electorales

Una palabra resume las campañas de los nueve candidatos a la gubernatura: inequidad. En efecto, mientras que al candidato del partido oficial se le apoyó con las prerrogativas de ley —de por sí mayores al resto de los partidos- hubo recursos extras para apuntalar su triunfo. De los "... 1036 actos públicos de distinta índole que realizó el PRI, junto con una profusa propaganda que alcanzó a todos los rincones del estado y que pudo advertirse también en el D.F., y en los medios masivos de comunicación de alcance nacional, costó según un informe emitido al final de la campaña alrededor de 50 millones de nuevos pesos, cifra que quedó por debajo del tope de 65 millones establecido por la Comisión Estatal Electoral. Según este informe, el PRI, habría recaudado, mediante las prerrogativas electorales y —fundamentalmente- la aportación de sus tres sectores y militantes individuales, casi 70 millones de nuevos pesos. Esto implica que cada voto recibido por el PRI habría costado unos 25 nuevos pesos. Los gastos de campaña del resto de los partidos políticos fueron mucho menores y más apegados a sus prerrogativas de financiamiento público." (*Emmerich y Arzuaga, op. cit., 133*)

Con las cifras consignadas, resulta que el PRI gastó un poco más de 11 veces y media la cantidad que recibió como parte de sus prerrogativas de financiamiento público. La siguiente tabla indica la cantidad que recibió cada partido político vía el financiamiento público:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

CUADRO NO. 3
FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR PARTIDO POLÍTICO
ELECCIÓN DE GOBERNADOR (EDOMEX) 1993

Partido	Cantidad (nuevos pesos)
PAN	1 261 165
PRI	4 340 227
PPS	546 351
PRD	1 281 789
PFCRN	724 539
PARM	509 789
PDM	502 477
PEM	461 665
PT	461 665

FUENTE: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de la Gobernabilidad, A.C.

3.2.1.2 Los resultados electorales

La disparidad en la cantidad de recursos destinados a las campañas políticas, fue sólo una de las características de la elección para renovar al poder ejecutivo estatal. Pero hubo otros rubros en donde se notó el apoyo que el candidato del partido gobernante recibía. Así, ni duda cabe que Emilio Chuayfett tuvo una campaña respaldada en los medios de comunicación masiva, y en la propaganda impresa. A lo anterior hay que sumar el apoyo indirecto que recibió el candidato oficial, a través del boyante Programa Nacional de Solidaridad.

Los resultados porcentuales fueron los siguientes:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CUADRO NO. 4
RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR
ESTADO DE MÉXICO 1993

PRI	PAN	PRD
62.36%	21.43%	9.63%

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

3.2.1.3 Las reacciones postelectorales

Para los partidos políticos de oposición, los resultados de la elección de gobernador fueron frustrantes, pero previsibles. Los cuestionamientos de fraude e inequidad no se hicieron esperar. La misma noche de los comicios, los candidatos del PAN y del PRD opinaron que las elecciones "... no reunieron las condiciones esenciales de legalidad, certeza e imparcialidad, y afirmaron que la legitimidad de la elección estaba gravemente afectada por la competencia desigual, inequitativa y, por ende, antidemocrática, por lo cual exigieron su anulación." (*Emmerich y Arzuaga, op. cit., 134*)

A continuación se enumeran algunas de las inconformidades denunciadas:

- A 800 mil ciudadanos no se les entregó su foto credencial.
- Otros 206 mil no aparecían en las listas nominales de las casillas donde debían votar.
- De los ciudadanos registrados en las listas nominales, el 27 por ciento aparecían con domicilio impreciso, es decir, sólo señalaba la leyenda "domicilio conocido".

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Numerosas casillas fueron instaladas en lugares distintos a los registrados.
- Se instalaron demasiadas casillas especiales, donde se votó sin mayores controles.
- En especial, el PAN señaló que el empadronamiento fue selectivo y menor en las zonas de influencia panista.

Lo cierto es que los resultados fueron irreversibles y alcanzaron niveles sólo vistos en los años dorados del priismo nacional. Los recursos interpuestos ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TECE), no contaron con mejor suerte, y Emilio Chuayfett Chemor fue declarado gobernador electo el 18 de julio de 1993.

3.2.1.4 La lectura de los resultados

Como ya se ha mencionado, el Partido Revolucionario Institucional continuó con una importante recuperación en sus porcentajes de votación. De acuerdo con los datos que consignó el Instituto Electoral del Estado de México, en su revista trimestral Apuntes Electorales, el PRI obtuvo el 62.32%, aunque ello difiere con los datos del Centro de Estadística y Documentación Electoral de la Universidad Autónoma Metropolitana, quien consignó el 58.3% de votos para este partido. De todas formas, los bastiones del PRI estuvieron en los municipios de Temoaya, Sultepec, Tejupilco, El Oro, Ixtlahuaca e Ixtapan de la Sal.

A su vez, el Partido Acción Nacional obtuvo el 21.43% y sus mejores resultados se le dieron en los municipios de Cuautitlán, Teoloyucan, Atizapán de Zaragoza, Naucalpan y Huixquilucan.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En tanto, el Partido de la Revolución Democrática tuvo una baja muy notable en su votación y sólo se llevó el 9.63%. Los municipios más favorables al perredismo fueron: Tianguistenco, Texcoco, Tejupilco, Santo Tomás y Nezahualcóyotl.

En los meses posteriores, estos resultados serían puestos nuevamente a prueba, en las elecciones de diputados y ayuntamientos del mes de noviembre de ese mismo año.

3.2.2 Elección de diputados

El decreto 160 del 4 de febrero de 1993, modificó la composición de la cámara de diputados del Estado de México, quedando 45 diputados de mayoría y 26 por el principio de representación proporcional. Con esta premisa, el 4 de noviembre de 1993 se efectuaron elecciones de diputados y para renovar los ayuntamientos en el estado de México. Los resultados fueron los siguientes:

CUADRO NO. 5
RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS
ESTADO DE MÉXICO 1993

PRI	PAN	PRD
58.59	18.91	13.48
40 DISTRITOS	0 DISTRITOS	0 DISTRITOS

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.2.3 Elección de ayuntamientos

La elección de ayuntamientos arrojó los siguientes resultados:

CUADRO NO. 6
RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS
ESTADO DE MÉXICO 1993

PRI	PAN	PRD
58.50%	18.35%	13.65%
113 MUNICIPIOS	4 MUNICIPIOS	3 MUNICIPIOS

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

3.2.4 Análisis comparativo

Entre la elección de gobernador y la de diputados y ayuntamientos, hubo una distancia de cuatro meses. Entre una y otra elección se manifestó una reducción porcentual de cuatro puntos del Partido Revolucionario Institucional, lo que sin embargo no repercutió de manera sustancial en las posiciones que ganó. De igual manera que en 1990, en 1993 el PRI volvió a ganar "de todas todas"; y triunfó en los, para ese momento todavía, 40 distritos de mayoría relativa, tuvo pues, "carro completo".

Donde se notó un decremento de posiciones ganadas por el PRI fue en la elección de ayuntamientos, dado que de 119 municipios que ganó el PRI en 1990, descendió a 113 municipios, y el PAN aumentó en dos los ayuntamientos ganados, ya que de dos pasó a cuatro. Por lo que corresponde al PRD, ganó por primera vez tres municipios, los cuales se ubican en la parte oriente de la entidad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.3 Resultados de la elección de 1996

El año de 1996 fue axial en la historia electoral de México. En el ámbito federal hubo importantes reformas, que llevaron al Instituto Federal Electoral a la ciudadanía del mismo. Las reformas constitucionales y legales de 1996 referidas al IFE tuvieron por finalidad dar respuesta a los reclamos para que éste fuera realmente independiente del Poder Ejecutivo. La nueva normativa constitucional sancionada en 1996, dejó a este Poder sin presencia en el seno del IFE.

En el ámbito estatal, entre 1995 y 1996, se dio una importante reforma constitucional que motivó la creación del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) y su Ley reglamentaria, encarnada en el Código Electoral del Estado de México (CEEM).

En el capítulo precedente se ha realizado, una exposición sobre este proceso, pero habrá que destacar aquí que con este nuevo marco jurídico e institucional, se llevaron a cabo las elecciones distritales y municipales del 10 de noviembre de 1996.

Asimismo, es importante resaltar que el tiempo transcurrido entre la creación del IEEM y la celebración de las elecciones fue de ocho meses aproximadamente, lo que dio pie a algunos contratiempos y tropiezos en la organización de los comicios.

A pesar de ello, lo fundamental de las elecciones de 1996 fue la nueva configuración de la geografía electoral de la entidad. En efecto, como ya se empezaba a denotar a nivel nacional, hubo una tendencia del electorado hacia el tripartidismo, y esto dio pauta para hablar de conceptos novedosos en la jerga política mexicana, como es el caso del llamado gobierno dividido. Veamos cuáles fueron los resultados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3.1 La elección de diputados

Para la elección de diputados de 1996, hubo importantes reformas que quedaron plasmadas en el nuevo marco jurídico, encarnado en el Código Electoral del Estado de México. Algunos de estas reformas las podemos resumir así:

- Se incrementó el número de distritos electorales uninominales, de 40 se pasó a 45.
- De 26 diputaciones de representación proporcional en 1993, se pasó a 30 en 1996.
- De igual manera se ampliaron los requisitos para que los partidos políticos pudieran acceder a las diputaciones de representación proporcional. El más importante fue el de registrar candidatos a diputados de mayoría en por lo menos 30 distritos electorales uninominales.
- De tres circunscripciones plurinominales se pasó a una sola circunscripción, lo que permitió mayor proporcionalidad en el momento de repartir los escaños.

Bajo este panorama, se llevo a cabo la elección, cuyos resultados cambiaron el escenario electoral de la entidad. En efecto, sí en 1993, el PRI había obtenido el cien por ciento de las diputaciones, en la elección de 1996, los resultados no le fueron nada favorables, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CUADRO NO. 7
RESULTADOS POR DISTRITO ELECCIÓN DE 1996 (EDOMEX)

PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTACIÓN	NO. DE DISTRITOS
PRI	37.26%	30
PAN	34.47%	10
PRD	24.04%	5

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

Una vez realizada la asignación de curules de representación proporcional, la Cámara de Diputados quedo conformada así:

CUADRO NO. 8
INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (EDOMEX) 1996-2000

PARTIDO	DIPUTACIONES ASIGNADAS
PRI	30
PAN	22
PRD	17
PVEM	3
PT	2
PC	1
TOTAL	75

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

Por primera vez en la historia de la entidad, el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y los partidos de oposición, en conjunto, conformaban la nueva mayoría.

3.3.2 La elección de ayuntamientos

Con porcentajes similares a la elección de diputados, en la elección de ayuntamientos, el voto estuvo bastante dividido, tal y como lo podemos observar en el siguiente cuadro:

CUADRO NO. 9
RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS (EDOMEX) 1996

PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTACIÓN	NO. DE AYUNTAMIENTOS
PRI	37.17%	73
PAN	34.66%	23
PRD	24.08%	26

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

Al realizar un análisis comparativo entre los resultados de la elección de ayuntamientos de 1993 y la de 1996, es notoria la grave pérdida que sufrió el Partido Revolucionario Institucional. En efecto, de 113 municipios que alcanzó en 1993, para la siguiente elección sólo alcanzó 73 municipios, es decir, 40 municipios menos. Por el contrario, entre una elección y otra, el PAN ganó 19

municipios más. Sin embargo, en este rubro, el gran ganador fue el PRD que pasó de 3 municipios en 1993 a 26 municipios en 1996.

La nueva geografía electoral de la entidad, tomó una fisonomía que se puede resumir en tres grandes regiones: El PAN obtuvo la mayoría de sus triunfos en la región del Valle de Cuautitlán y de la zona conurbada al norte del Distrito Federal, de donde sobresalen sus triunfos en Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza y Cuatlitlán Izcalli, entre otros. Por su parte, al PRD le fue mejor en la zona nororiente del estado, destacando los triunfos que obtuvo en los municipios de Texcoco y Nezahualcóyotl. El PRI fue el gran derrotado de la contienda, sin embargo, logró mantener bajo su gobierno, la región nor-poniente y sur poniente de la entidad, en donde se encuentran los municipios de Tejupilco, Temoaya, Santo Tomás e Ixtapan de la Sal, entre otros.

3.4 Resultados de la elección de gobernador de 1999

3.4.1 El ambiente preelectoral

Después de la experiencia de la elección de ayuntamientos y diputados de 1996, la composición de fuerzas políticas de la entidad se habían reconfigurado, de tal forma que en los años siguientes, se vivió una experiencia inédita en la vida política del país, una cámara de legisladores fraccionada en partes casi iguales, encarnadas en los tres partidos con mayor presencia nacional: PRI, PAN y PRD.

En este contexto se inscribe la contienda por la gubernatura del estado de México de 1999. Después de no pocos enconos y resquemores entre los precandidatos de los tres partidos más fuertes de la entidad, cada uno de ellos

designó a sus candidatos, aunque cabe aclarar que dos de ellos se coaligaron con sendos partidos políticos. Así, los tres candidatos contendientes fueron:

- Partido Revolucionario Institucional: Arturo Montiel Rojas.
- Coalición Partido Acción Nacional-Partido Verde Ecologista de México: José Luis Durán Reveles.
- Coalición Partido de la Revolución Democrática-Partido del Trabajo: Higinio Martínez Miranda.

Es oportuno resaltar que los efectos de la elección de 1996, hicieron pensar que los resultados de esta elección serían muy cerrados, y que cualquiera de los partidos contendientes podría ganar. Además, también se preveía que el candidato ganador no rebasaría los treinta y cinco puntos porcentuales, lo cual generaría una crisis de legitimidad, lo que motivó que algunas voces propusieran una segunda vuelta electoral.

En un inicio, las campañas políticas fueron indiferentes a la ciudadanía, y en general, no había una percepción clara y precisa entre la población sobre la importancia de la contienda por la gubernatura. De hecho, se recurrió a los medios electrónicos para dar a conocer su propuesta política. En un trabajo de investigación sobre la propaganda de los candidatos, realizado por Zulema Contreras, ésta hace mención que, "La mayoría de la gente indicó que el medio por el que conoció a los tres candidatos fue la televisión (Montiel 63%, Durán 70%, Higinio 63)". (*En Apuntes Electorales No. 8, 1999:218*)

Igualmente, en una encuesta realizada por el diario Reforma, publicada el 15 de junio de 1999, a la pregunta ¿Qué tan interesado está usted en las campañas para gobernador del estado? La ciudadanía respondió:

CUADRO NO. 10
INTERÉS DE LOS CIUDADANOS EN LA ELECCIÓN
GOBERNADOR (EDOMEX) 1999

	Abril (%)	Junio (%)
Mucho	10	14
Algo	24	29
Poco	35	32
Nada	29	24
No sabe	2	1

FUENTE: Elaboración propia con información del Diario Reforma-Estado

El 29 de junio del mismo año, a cinco días de la elección, el diario Reforma publicó los resultados de una encuesta, que evidenció cómo el candidato del Partido Revolucionario Institucional se separaba de sus contrincantes:

CUADRO NO. 11
TENDENCIAS ELECTORALES EN LA ELECCIÓN DE
GOBERNADOR (EDOMEX) 1999

PRI	43%
PAN-PVEM	34%
PRD-PT	23%

FUENTE: Elaboración propia con información del Diario Reforma

Lo innegable es que estas tendencias se dieron porque hubo inequidad en la cobertura de los medios y en la cantidad de recursos pagados por el partido y las dos coaliciones, para la inserción y transmisión de su propaganda. Ello fue reconocido por las propias autoridades electorales, quienes en voz del Consejero Miguel Ángel Juárez Franco, Presidente de la Comisión de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Radiodifusión del IEEM, manifestó, "...los medios de información tanto locales como internacionales no guardaron igual proporción de espacios de difusión en cantidad y calidad, durante las campañas proselitistas para gobernador del estado de México, en los que se favoreció ampliamente al PRI". (Tomado de Zavaleta: 1999)

En este mismo sentido, el diario Reforma consignó en su edición del 29 de junio de 1999 y con información preliminar del IEEM, que los partidos y coaliciones contendientes habían gastado un total de 108 millones 242 mil 939 pesos en anuncios de televisión, radio y prensa, repartidos de la siguiente manera:

CUADRO NO. 12
GASTOS EN PROPAGANDA EN LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR
ESTADO DE MÉXICO 1999

PRI	61.9 millones
PAN-PVEM	33.6 millones
PRD-PT	12.7 millones

FUENTE: Elaboración propia con información del Diario Reforma

Los datos anteriores corroboraron lo declarado por el Consejero Juárez Franco, porque el PRI casi duplicó en gastos a la coalición PAN-PVEM y casi quintuplicó a los de la coalición PRD-PT.

Por otra parte, el organismo electoral sufrió varias reformas, una de las cuales significó cambiar a los integrantes del Consejo General, de ahí que se comentara que, "La elección de julio próximo está en manos de un nuevo Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), totalmente

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ciudadanizado, cuyos siete integrantes resultan confiables para los candidatos contendientes. Sin embargo, el aparato operativo de la Junta General es prácticamente el mismo de elecciones pasadas, y el Tribunal Electoral es cuestionado por la oposición, al considerarla integrada por magistrados ligados a Chuayffet". (*Revista Proceso, 20 de junio de 1999, p.8*)

Una mención aparte merece el hecho de que, aunado a la reforma mencionada, se incrementaron los montos de las prerrogativas asignados a los partidos políticos, las cuales sumaron en conjunto 580% más, y que en términos numéricos significó erogar 224 millones de pesos.

Asimismo, otra reforma importante fue aquella por la cual se transfirió del Congreso del Estado al Consejo General del IEEM, la calificación de la elección, lo que, en términos de cómo se dio el triunfo de Arturo Montiel, significó un menor desgaste político para la figura del candidato priista.

3.4.2 La jornada electoral

Según datos de la revista Proceso, el día de la Jornada Electoral intervinieron 52 mil funcionarios, se instalaron 12 mil 940 casillas, hubo 42 mil representantes de partido; se inscribieron 520 observadores electorales y 1600 periodistas fueron acreditados. (*Proceso, 11 de julio de 1999, p. 18*)

Sin embargo, la jornada se caracterizó por una escasa participación ciudadana, y en ello, "Para el consejero Presidente del Consejo General del IEEM, Sainz Gómez, el factor climatológico fue, efectivamente un ingrediente que propició la abstención, 'aunque creo que un ingrediente menor, cuyo efecto es muy difícil de medir; tal vez fue de 4 ó 5 por ciento". (*Proceso, 11 de julio de 1999, p. 23*)

A su vez, otro medio de información impreso dio su versión, "A través de un recorrido que este diario realizó por diversos municipios de la entidad, se pudo constatar la poca participación ciudadana, quizás provocada por la incesante lluvia de este día y también posiblemente debido a la transmisión por televisión de partidos de fútbol internacional de la Copa América, en donde participa la selección mexicana." (*La Jornada, 5 de julio de 1999*)

En efecto, aquel domingo amaneció lloviendo y así continuó buena parte del día, lo cual no sólo complicó la asistencia de los ciudadanos a las urnas, sino también el funcionamiento del aparato electoral. El intercambio de información entre lo que ocurría en las casillas y los consejos distritales no fluyó con prontitud, y los problemas que se presentaban no eran rápidamente resueltos.

Según el candidato de la coalición PAN-PVEM, la jornada electoral se caracterizó porque, "... hubo varios delitos electorales, entre ellos la inequidad, la duplicación del tope legal de 100 millones de pesos, el rasurado del padrón, la intimidación a los votantes, las acciones de proselitismo ilegales realizadas el día anterior a la elección, la rifa de autos..." (*La Jornada, 5 de julio de 1999, p.22*)

En fin, nada nuevo bajo el sol.

3.4.3 Los resultados

Según los datos finales del Instituto Electoral del Estado de México, los resultados de la elección de gobernador se dieron de la siguiente manera:

CUADRO NO. 13
RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR
ESTADO DE MÉXICO 1999

PARTIDO/COALICIÓN	NO. DE VOTOS	PORCENTAJES
PRI	1'379,228	42.45%
PAN-PVEM	1'151,524	35.4%4
PRD-PT	714,814	22.00%

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

El total de votos contados fue de 3'358,638, y de acuerdo al análisis que realizó la Dirección de Partidos Políticos del IEEM, las diferencias de votación entre el partido político y las coaliciones que participaron en las elecciones, se dieron de la siguiente manera:

CUADRO NO. 14
DIFERENCIA DE VOTOS ENTRE PARTIDOS Y COALICIONES
ELECCIÓN DE GOBERNADOR (EDOMEX) 1999

PRI/PAN-PVEM:	227,704
PAN-PVEM/PRD-PT:	436,710
PRI/PRD-PT:	664,414

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

De estas cifras, es de destacar la poca distancia que hubo entre el PRI y la coalición PAN-PVEM. En términos porcentuales el PRI le sacó sólo el 7.01 por ciento a la coalición PAN-PVEM.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otro punto a enfatizar es el comportamiento del electorado por distrito y ayuntamientos:

**RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR 1999
POR DISTRITO Y MUNICIPIOS**

PARTIDO/COALICIÓN	DISTRITOS	MUNICIPIOS
PRI	27	99
PAN-PVEM	12	18
PRD-PT	6	5

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

Mención especial merece la abstención, que en esta elección fue de 52.5 por ciento, el más alto registrado en 18 años, es decir, en las últimas cuatro elecciones de gobernador.

En este mismo tenor, Rodrigo Sandoval anotaba en su columna del periódico Reforma que, "...uno de cada 6 mexiquenses empadronados votó por el PRI, si se suman los votos PAN-PRD nos da un 54 por ciento de votación, es decir, un 14% (más) de lo que Montiel obtuvo". (8 de julio de 1999)

El mismo diario Reforma realizó una encuesta en los ocho días siguientes a la elección. De ella concluyó que Arturo Montiel tuvo más apoyo de mujeres y ciudadanos con educación media, mientras que por el PAN votaron más estudiantes y profesionistas; al PRD lo apoyaron vecinos con educación básica, así como jubilados y pensionados.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.4.4 El ambiente postelectoral

Ante los resultados electorales, las coaliciones opositoras tuvieron reacciones similares, que se pueden ejemplificar con dos declaraciones de dirigentes panistas, y con una tercera del candidato de la alianza PRD-PT:

- "Francisco Garate Chapa, dirigente en el estado de México, indicó por su parte que el PAN no reconoce la legitimidad del proceso electoral por el abuso de poder, que se reflejó en la utilización y canalización de recursos públicos a favor del priísta Arturo Montiel Rojas. Por medio de un comunicado, Garate Chapa estableció que otras razones de la ilegitimidad de este proceso son que el PRI se excedió en el tope de gasto de campaña, de 100 millones de pesos, hubo presiones contra los electores, destrucción masiva de propaganda de la oposición y distribución de panfletos difamatorios en contra del candidato panista José Luis Durán Reveles. " (*La Jornada, 5 de julio de 1999*)
- "En la ciudad de México, Bravo Mena subrayó que la de ayer domingo, en el estado de México, 'fue una elección de Estado volcada a favor del candidato priísta, y a pesar de ello hay grandes avances' del PAN. Agregó que el PAN no reconocerá como legítima la elección, porque atrás de las cifras de ventaja priísta hay un abuso de poder por parte del gobierno mexiquense, acarreo de votantes, compra de sufragios, un cúmulo de irregularidades que oportunamente se presentarán ante el Instituto Estatal Electoral del Estado de México (IEEM)". (*La Jornada, 5 de julio de 1999*)
- "Martínez Miranda –candidato de la coalición PRD-PT- consideró que la oposición se enfrentó no al Partido Revolucionario Institucional, sino a una elección de Estado en la que el gobernador César Camacho Quiroz utilizó recursos del erario para beneficiar al *tricolor*. Reiteró que

impugnará el proceso y, de ser necesario, recurrirá a la movilización ciudadana hasta que se limpien los comicios. Asimismo, dejó abierta la posibilidad de conjuntar esfuerzos con Acción Nacional en la lucha postelectoral, en caso de que este partido decida inconformarse por los resultados obtenidos." (*La Jornada*, 5 de julio de 1999)

De lo anterior destaca que ambas fuerzas políticas de oposición, coincidían en que fue una elección de Estado, dando a entender que se utilizaron todos los recursos posibles del erario público, para hacer triunfar al candidato del PRI. Asimismo, es de enfatizar la disposición inicial del candidato Higinio Martínez para sumarse a una lucha conjunta con el PAN, y de inconformarse con los resultados de la elección.

Lo que ocurrió al final de cuentas es que las intenciones de ambas fuerzas políticas, nunca pudieron converger en una lucha única, y cada quien jaló por su lado. Las protestas fueron esporádicas y en menos de dos semanas dejaron de ocupar espacios importantes en los medios de comunicación. Así, el candidato del PRI, tomó posesión de su cargo el 16 de septiembre de aquel año.

3.5 Resultados de la elección de 2000

La elección de fin de milenio tuvo varios rasgos peculiares que la distinguieron de otras. Uno de ellos fue que por primera vez, y tal vez única, en la historia electoral del estado de México, se dieron unas elecciones concurrentes. Esto significa que el 2 de julio, los ciudadanos acudieron a votar por puestos de elección popular a nivel federal y local. Para tal fin, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral del Estado de México firmaron un

convenio de colaboración, para, entre otros compromisos, ubicar en los mismos lugares las mesas directivas de casilla.

Otro de los rasgos distintivos fue el número de partidos políticos que obtuvieron su registro para contender en la elección, siendo éstos once y todos ellos fueron solos y con candidatos propios, esto es, no formaron coaliciones, algo que sí ocurrió en las elecciones federales. Así, participaron:

- Partido Acción Nacional
- Partido Revolucionario Institucional
- Partido de la Revolución Democrática
- Partido del Trabajo
- Partido Verde Ecologista de México
- Partido Alianza Social
- Partido de la Sociedad Nacionalista
- Democracia Social Partido Político Nacional
- Partido de Centro Democrático
- Convergencia por la Democracia
- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

Por otra parte, el órgano electoral estatal pasaría por su tercer proceso electoral y organizaría el segundo consecutivo, en un lapso de un año. Inicialmente integrado su Consejo General por los mismos ciudadanos de la elección anterior, el 26 de mayo renunció el Consejero Presidente José María Sainz Gómez Salcedo, aduciendo padecer diabetes. En su lugar fue designada por el Congreso del Estado María Luisa Farrera, quien fungía como Directora General del Instituto.

3.5.1 El ambiente preelectoral

Como se ve, esta fue una elección que estuvo marcada por los cambios sobre la marcha. Otro ejemplo de ello fue que, "Para dar mayor margen de gasto a los candidatos de los 11 partidos políticos contendientes en los comicios locales del 2 de julio, el Consejo General del IEEM decidió aumentar los topes de campaña en 95 municipios y disminuirlos en 27, donde se ubicaban los parámetros más altos." (*Diario Reforma, 1 de junio de 2000:10*)

Las campañas políticas se caracterizaron por algo que ya se está haciendo costumbre: acusarse entre sí los candidatos y partidos políticos de diferentes irregularidades, siendo la más notoria aquella relativa a la destrucción de propaganda política. En este sentido es necesario comentar que el Consejo General del IEEM creó la Comisión de Controversias Electorales, tanto a nivel central como desconcentrado, de tal forma que ello permitiese dirimir de manera civilizada y con el arbitrio de la autoridad electoral, aquellos problemas e inconformidades que presentarían los mismos partidos contendientes.

No está de más señalar que al 20 de junio, el PRI acaparaba la mayoría de las quejas en el rubro señalado. "De las 146 controversias electorales presentadas ante el IEEM 62 son contra el tricolor, el PAN es el más quejoso con 42". (*Diario Reforma-Estado*)

Al final de las campañas se presentaron 202 controversias electorales, de las cuales 74 resultaron improcedentes; 122 fueron admitidas y 6 estaban pendientes de acuerdo. (*Diario Reforma-Estado, 28 de junio*)

La nueva experiencia del IEEM en este ámbito, para tratar de normar las campañas, no resultó del todo positiva. Los mismos consejeros electorales del

Consejo General reconocieron que faltaba hacer denuncias para que el Instituto pudiese actuar, dado que la autoridad electoral no lo puede hacer de oficio.

Ello no explica, sin embargo, el porque la mayoría de las controversias fueron desechadas. Se argumentó que estaban mal integradas, y que casi todas carecían de pruebas, algo que todavía no es fácil obtener, en un país donde algunas cosas se "hacen en lo oscuro".

En cuanto a las denuncias de destrucción de propaganda, éstas se dieron principalmente en la zona conurbada al Distrito Federal, casualmente en aquellos municipios que gobierna el Partido Acción Nacional, y fue por ello que, "PRI, PRD, PCD, PAS Y PT encabezan una marcha para exigir al gobierno panista de Tlalnepantla que deje de destruir su propaganda electoral; guarda silencio la alcaldía ante acusaciones." (*Diario Reforma-Estado, 8 de junio de 2000*)

En otro rubro, el PRI también recibió acusaciones en torno a realizar proselitismo con víveres y obras, y se dieron cifras y datos: "Reparte el PRI estatal 6251 artículos de regalo a cada uno de sus 205 candidatos para que éstos lo entreguen a los votantes." (*Diario Reforma-Estado, 12 de junio de 2000*)

Según los candidatos de oposición, la inequidad fue el rasgo distintivo de las campañas. El gobierno estatal recibió varias denuncias de estar apoyando a los candidatos del PRI de manera encubierta, sobre todo a través de la difusión de realización de nuevas obras. Debido a ello, el Instituto Electoral del Estado de México, hizo valer por primera vez, el Artículo 157 del Código Electoral del Estado de México, que señala la prohibición de difundir los logros del gobierno veinte días antes de la jornada electoral.

3.5.2 La jornada electoral

Esta vez no llovió, y a diferencia de la elección de gobernador de 1999, hubo una afluencia mayor de ciudadanos que acudieron a votar, lo cual sin duda dificultó la recepción de los votos. En efecto, el reporte de algunos medios de comunicación hablan, en términos generales, de largas filas de votantes, el caos reinaba en un inicio, hubo confusión de funcionarios y retraso en la apertura de casillas. Sin duda, a ello contribuyó el hecho de que fue una elección concurrente.

Lo anterior, sin embargo, no fue lo más grave. A lo largo de la jornada se detuvieron a 26 personas por diversos motivos, siendo los más comunes las denuncias por alterar el desarrollo del proceso electoral, que provocó el inicio de 18 actas. (*Diario Reforma, 3 de julio de 2000, p. 21*)

Asimismo, hubo denuncias, sin actas de por medio, de coacción y compra del voto, de entrega de materiales de construcción y reparto de despensas, entre otras.

Una falla no menos grave se dio con la caída del sistema del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), debido a causas que no fueron explicadas en lo inmediato. Lo cierto es que a las diez de la noche del día dos de julio, el Consejo General del IEEM, decidió rescindir el contrato a la empresa prestadora del servicio e iniciar una investigación al respecto. Los resultados de la elección fluyeron a través del sistema interno del Instituto.

3.5.3 Los conflictos postelectorales

Después de la jornada electoral, los partidos políticos iniciaron una serie de acciones que tensaron el ambiente en algunos de los municipios donde la votación había sido muy cerrada. Hubo conflictos en municipios como Ecatepec, Cuautitlán Izcalli, Huixquilucan, Chimalhuacán, Valle de Bravo y Texcoco. Un caso paradigmático fue el del municipio de Ecatepec, donde militantes del Partido Revolucionario Institucional tomaron las instalaciones del Consejo Municipal e intentaron presionar a los integrantes del Consejo en la sesión de recuento de votos. En este municipio, dicho recuento duró ocho días ininterrumpidos, dado que es el ayuntamiento con mayor número de ciudadanos registrados en la lista nominal, y el escrutinio y cómputo se tuvo que hacer casilla por casilla.

El otro punto de conflicto grave ocurrió en Chimalhuacán, en donde una vez declarado presidente municipal electo el candidato del PRI, una fracción del mismo partido, encabezada por la tristemente célebre Guadalupe Buendía (a) "La Loba", tuvo un enfrentamiento muy violento con los simpatizantes del candidato triunfante, que arrojó un saldo de varios muertos y heridos.

Cabe mencionar, por último, el caso del municipio de Papalotla, porque en ese lugar el Tribunal Electoral del Estado de México invalidó la elección, que había favorecido al PRD, y resolvió ordenar la realización de nuevas elecciones, hecho que finalmente no ocurrió porque el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tras realizar un último recuento resolvió darle el triunfo al PRI, por un voto de diferencia.

3.5.4 La elección de diputados

Una vez realizado el cómputo distrital, el Instituto Electoral del Estado de México, señaló que había habido una votación histórica en la entidad, dado que se presentaron a votar 4 millones 986 mil 388 ciudadanos, esto es, el 66 por ciento de ciudadanos inscritos en la lista nominal, y que los porcentajes de votación quedaron de la siguiente manera:

CUADRO NO. 16
RESULTADOS PORCENTUALES DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS
ESTADO DE MÉXICO 2000

PARTIDO	VOTACIÓN (%)
PRI	38.1
PAN	33.4
PRD	20.4
PT	1.74
PVEM	2.39
DS	1.60

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

Al realizar un comparativo entre la elección de diputados de 1996 y la de 2000, se puede notar que el PRI redujo su votación, pero no alcanzó el uno por ciento de pérdida. A su vez, el PAN aumentó apenas un 1.07% su votación con respecto a la anterior elección. El partido que siguió perdiendo votos fue el de la Revolución Democrática, que en suma significó un retroceso de 3.64 puntos porcentuales.

Asimismo, además de los partidos ya mencionados, sólo tres partidos más conservaron su registro a nivel estatal, siendo éstos el PT, el PVEM y

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

Democracia Social. Por el contrario, perdieron su registro: Convergencia por la Democracia, el Partido Alianza Social, el Partido de Centro Democrático, el Partido de la Sociedad Nacionalista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

3.5.5 La elección de ayuntamientos

Por lo que respecta a los resultados de la elección de ayuntamientos, hubo algunos cambios en el número de municipios ganados por los tres partidos principales. Estos son los resultados:

CUADRO NO. 17
RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS
ESTADO DE MÉXICO 2000

PARTIDO	NO. DE AYUNTAMIENTOS	PORCENTAJE DE AYUNTAMIENTOS
PRI	68	56%
PAN	30	24%
PRD	22	18%
PT	1	1%
PCD	1	1%

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

Si en la elección de diputados al PRI no le fue tan mal, en la elección de ayuntamientos continuó perdiendo terreno. Entre la elección de 1996 y la de 2000, perdió cinco ayuntamientos más, porque de 73 paso a 68. El PAN logró aumentar su número de ayuntamientos en siete, de 23 que obtuvo en 1999,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ganó 30 en el año dos mil. Al PRD le ocurrió lo mismo que al PRI, sólo que la pérdida fue de cuatro ayuntamientos.

Con estos resultados, se puede concluir que la victoria presidencial en el ámbito federal del PAN, influyó en la elección local, y aunque no se convirtió en la primera fuerza política de la entidad, obtuvo los municipios más importantes de la entidad, incluyendo la capital del estado.

Esto, en otras palabras significa que el PAN gobierna a la mayoría de los ciudadanos mexiquenses, además de que su presencia creció en municipios tradicionalmente priistas; y si la tendencia se mantiene en las elecciones municipales y distritales del 2003, bien podría ganar la gubernatura del estado en la elección del 2005.

CAPITULO 4

LA CIUDADANIZACIÓN DEL IEEM: RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

4.1 El IEEM después de tres elecciones

4.1.1 Participación ciudadana y abstencionismo

Un fenómeno que parece ser consustancial a la democracia es el abstencionismo. Se entiende a éste como lo contrapuesto de participación y se puede definir como la falta de participación en el acto de votar o la renuncia de los electores al derecho del sufragio, o de un miembro de la asamblea deliberante a votar. "Pero también puede ampliarse su sentido hasta comprender la no participación en todo un conjunto de actividades políticas, pues en su forma más aguda la no participación podría definirse como apatía, enajenación, etc. (...) el abstencionismo se mide como el porcentaje de quienes, teniendo todo el derecho, no van a las urnas. Distinto es el caso de quienes al votar dejan la papeleta en blanco o la anulan de diversos modos con toda intención. Aunque tanto quienes no comparecen ante las urnas como quienes no expresan un voto válido intentan manifestar disgusto o desconfianza, ambos fenómenos deben juzgarse analíticamente como distintos". (*Pasquino, Gianfranco, en Bobbio, Norberto, Diccionario de político, Siglo XXI Editores, 2 Vols., México, 1987, p. 3*)

Igualmente hay una abstención técnica, la cual es producida por motivos ajenos a la voluntad del votante, como enfermedad, malas comunicaciones, errores en el empadronamiento, entre otras.

Karl W. Deutsch les llama los *no votantes* y refiere que en Francia hay cierta regularidad en cuanto a la participación política, que sólo es rota cuando hay una efervescencia política coyuntural, como fue el caso del movimiento estudiantil de 1968. Pero, "Los no votantes son más frecuentes entre las mujeres, en particular entre las mujeres que viven solas, como las no casadas, las viudas o las divorciadas, entre los ciudadanos franceses de origen extranjero, como los argelinos musulmanes, y entre los miembros de minorías religiosas tales como los protestantes (y los católicos no protestantes), en contraste con los católicos practicantes, que tradicionalmente han tendido a identificarse más de cerca con la nación. La abstención entre los votantes —que los franceses llaman *abstentionnisme*— es elevada también entre grupos relativamente aislados del mundo exterior (...) y entre individuos mal integrados a su ambiente social, como los enfermos, los lisiados, los ancianos y los políticamente alienados, desde los poujadistas de la derecha de 1958 hasta los miembros de la extrema izquierda o anarquistas." (*Deutsch, 1976:445*)

Si bien es cierto que las tasas de abstencionismo varían de país a país, y de una consulta a otra, se puede ilustrar que según las cifras que publicó la revista *Voz y Voto* en 1998, el promedio mundial es de 37.5%, en elecciones celebradas entre 1990 y 1997.

En dicho estudio realizado por el *Institute for Democracy and Electoral Assistance*, llama la atención que sean países como Albania y Uruguay los que tengan las menores tasas de abstencionismo con 7.5% y 8.6% respectivamente, mientras que del lado opuesto están Suiza, Colombia, Guatemala y Nueva Zelanda con promedios de 62.3, 68.4, 70.4 y 79.8 por ciento, respectivamente.

En el caso de México, y siguiendo el mismo estudio, se tuvo un promedio de 42.2%, lo cual significa que está 4.7% por arriba de la media mundial. Ello

nos lleva a concluir que la participación ciudadana no se está dando en términos plausibles.

4.1.2 El abstencionismo en el estado de México antes del IEEM

Para analizar el abstencionismo en el estado de México, la información se dividió en dos etapas: antes y después de la creación del Instituto Electoral de Estado de México. Así, en la primera etapa, sumando elecciones de diputados, ayuntamientos y gobernador, obtenemos un promedio de 52.2 por ciento. De ello resultan 10 puntos porcentuales por arriba de la media nacional y 14 de la mundial, como lo demuestra la siguiente tabla:

CUADRO NO. 18
ABSTENCIONISMO EN LAS ELECCIONES LOCALES EDOMEX
1990-1993

Elecciones locales	Abstencionismo electoral (%)
Ayuntamientos (1990)	66%
Diputaciones (1990)	67%
Gobernador (1993)	35%
Ayuntamientos (1993)	46%
Diputaciones (1993)	47%

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

Asimismo, es notorio el gran abstencionismo que se produjo en la elección de diputados y ayuntamientos de 1990 (67%), y que contrasta notablemente con la de gobernador de 1993 (35%). Una posible explicación de las cifras tan altas del noventa, es el desanimo y la falta de credibilidad que

generó en los ciudadanos de algunas zonas del estado, la elección federal de 1988. Otro factor es que al tratarse de una elección en la que no entra en disputa el poder ejecutivo estatal, la participación ciudadana y el interés disminuye ostensiblemente.

A manera de contraste, consignamos enseguida los porcentajes de abstencionismo en las elecciones federales de los primeros cuatro años de la década de los noventa, donde por cierto, éstas ya fueron organizadas por el Instituto Federal Electoral, aunque todavía no ciudadanizado:

CUADRO NO. 19
ABSTENCIONISMO EN LAS ELECCIONES FEDERALES
1991-1994

Elecciones federales	Abstencionismo electoral (%)
Diputaciones (1991)	28%
Senadores (1991)	28%
Presidencial (1994)	21%
Diputaciones (1994)	21%
Senadores (1994)	21%

FUENTE: Elaboración propia con datos del IFE

Ciertamente las cifras de abstención son muy bajas. El 23.8 de promedio obtenido en el periodo, mejoran con mucho las medias que se manejan a nivel mundial. Algo que ayudó a abatir el abstencionismo en el ámbito federal fue, sin duda, la elección presidencial de 1994, cuyos niveles de participación no tienen parangón con elecciones locales recientes en México.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.1.3 El abstencionismo en los tiempos del IEEM

El Instituto Electoral del Estado de México ha organizado desde su creación tres elecciones, a saber: las de diputados locales y ayuntamientos de 1996 y 2000; así como la de gobernador de la entidad, efectuada en julio de 1999.

¿Cuál ha sido el comportamiento del electorado mexiquense durante estas tres elecciones?

Las circunstancias y resultados de las mismas quedaron plasmadas en el capítulo precedente. Nos toca analizar aquí las particularidades que rodearon la abstención.

De acuerdo a datos proporcionados por el IFE y el IEEM, en los dos siguientes cuadros se tiene el porcentaje de abstencionismo de la entidad, en las elecciones federales y locales, en el periodo comprendido entre 1996 y el año 2000:

CUADRO NO. 20
ABSTENCIONISMO EN LAS ELECCIONES LOCALES EDOMEX
1996-2000

Elecciones locales	Abstencionismo electoral (%)
Ayuntamientos (1996)	53.7%
Diputaciones (1996)	53.5%
Gobernador (1999)	52.8%
Ayuntamientos (2000)	34.0%
Diputaciones (2000)	34.0%
PROMEDIO	45.6%

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CUADRO NO. 21
ABSTENCIONISMO EN LAS ELECCIONES FEDERALES
1997-2000

Elecciones federales	Abstencionismo electoral (%)
Diputaciones (1997)	41%
Senadores (1997)	41%
Diputaciones (2000)	36%
Senadores (2000)	36%
Presidencial (2000)	36%
PROMEDIO	38%

FUENTE: Elaboración propia con datos del IFE

De los datos consignados, resaltan tres aspectos que es necesario comentar. Al hacer una comparación entre las cifras de las elecciones locales y las elecciones federales, es innegable que el abstencionismo es mucho menor en las del ámbito federal; sobre todo en las elecciones donde empatan las elecciones de diputados y senadores con las presidenciales. En el período al que estamos haciendo referencia, hay una discrepancia de casi ocho puntos porcentuales, entre un ámbito y otro.

Otro aspecto a destacar es que en la elección de gobernador de 1999, el porcentaje de abstencionismo se disparó hacia arriba, dado que pasó de un 35 por ciento en la elección de gobernador de 1993, a un 52 por ciento en la 1999.

Cabe también mencionar que en las elecciones locales y federales del año dos mil, los porcentajes de abstencionismo son similares, los cuales, en promedio, están alrededor del 35 por ciento. Ciertamente, el más beneficiado de la alta votación de los ciudadanos mexicanos es el órgano electoral estatal,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

porque mejora sustancialmente los altísimos niveles de abstencionismo, que venía arrastrando desde mediados de la década de los noventa.

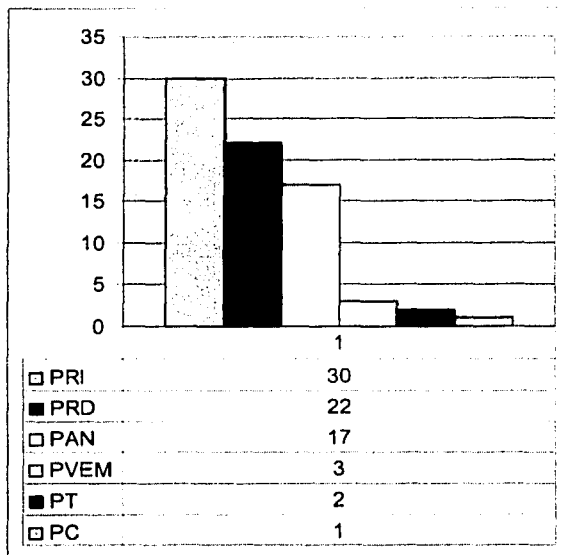
4.1.4 Pluralidad y democracia: el voto dividido

Coincidencia o no, una vez creado el Instituto Electoral del Estado de México y bajo su supervisión y vigilancia, el 10 de noviembre de 1996 hubo un viraje fundamental en la historia electoral reciente del estado de México.

Después de realizadas las elecciones de diputados y ayuntamientos, los resultados finales arrojaron que el Partido Revolucionario Institucional no era ya, la fuerza mayoritaria en el Congreso del estado; y la suma de diputaciones de los partidos de oposición hacían la nueva mayoría en la Cámara.

La siguiente gráfica muestra los cambios operados en el Congreso mexicano, a la luz de los resultados de la elección ya citada:

GRAFICA NO. 1
INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL ESTADO DE MÉXICO 1996-2000



FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

Un año después, esta misma situación se trasladó al ámbito federal. El partido que había ganado todo durante 70 años, y que además era el partido del Presidente de la República, no tenía ya la mayoría de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, aunque es oportuno aclarar, que este suceso tenía su precedente en las elecciones federales de 1988.

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

CUADRO NO. 22
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN 1997-2000

PARTIDO	VOTACIÓN NACIONAL	DIP. DE MAYORÍA	% SOBRE 300 DIP. DE M.R.	% DE VOTACIÓN NACIONAL	DIP. DE R. P.	% ADICIONAL DE DIP.	TOTAL DE DIP.
PRI	11445335	166	55.3	39.10	73	43.9	239
PRD	7516410	70	23.3	24.96	55	78.6	125
PAN	7775276	63	21	25.8	58	92	121
PT	775052	1	0.2	2.6	6	600	7
PVEM	1114728	0	0.0	3.9	8	100	8
TOTAL	28626801	300	100%	100%	200		500

FUENTE: Elaboración propia con datos del IFE

Como podrá notarse, los resultados descritos en el ámbito federal y local, arrojaron lo que se ha dado en llamar un gobierno dividido, esto es, el partido del Presidente de la República y del gobernador de la entidad, no tienen la mayoría absoluta en la cámara donde se discuten y aprueban las leyes y presupuestos de la Federación y el gobierno local.

Pero ahondemos más en este concepto. La expresión gobierno dividido es relativamente nueva dentro del lenguaje de la ciencia política. En nuestro país no ha habido muchos teóricos al respecto, pero circula desde 1996 un libro de Alonso Lujambio que trata dicho tema. Ahí Lujambio define a un gobierno dividido como: "...aquel en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50%+1 de los escaños en la asamblea legislativa". (Lujambio, 1996:9)

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Siguiendo al mismo autor, éste aclara que un gobierno dividido es más cercano a los sistemas presidencialistas que a los parlamentaristas, pues en éstos, se construyen gobiernos de coalición ante la ausencia de un partido mayoritario. En cambio, en un sistema como el nuestro, la situación es inédita porque no se había dado el caso de que el titular del Poder Ejecutivo tuviese que negociar con el o los partidos que hacen mayoría en la Cámara, y que, obviamente, no son su partido.

En su acepción más amplia, entonces, gobierno dividido es aquel donde la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente o gobernador a otro. Para tal efecto, Lujambio clasifica en cuatro tipos a los gobiernos divididos, a saber:

Tipo "A", el partido del gobernador cuenta con la mitad de las curules en el Congreso local;

Tipo "B", aquellos en los que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de las curules en el Congreso local, es decir, el partido del gobernador obtiene un porcentaje de escaños inferior a los casos del tipo "A", si bien logra conservar la mayoría relativa (ser la minoría más grande) en el Congreso;

Tipo "C", el partido del gobernador conforma una de las fracciones parlamentarias minoritarias del Congreso local. El partido del gobernador no es siquiera la minoría más grande, es un nivel inferior de fuerza parlamentaria. Dicho partido es una de las fracciones parlamentarias minoritarias en el Congreso local;

Tipo "D", el partido del gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora en el Congreso local, esto es, el partido del gobernador ni siquiera es

una entre minorías, sino que enfrenta una mayoría absoluta de otro partido en el Congreso. (*Lujambio, 1996:18*)

Bajo esta clasificación, resulta claro que en la LIII legislatura del estado de México, para el periodo 1996-2000, se presentó un gobierno dividido del tipo "B", dado que el Partido Revolucionario Institucional mantuvo una mayoría relativa con respecto a los otros partidos, pero sin lograr la mayoría absoluta.

¿Qué consecuencias acarreó este escenario? Sin duda fue complejo, porque el partido del gobernador y él mismo, estuvieron obligados a negociar con los partidos con mayor porcentaje de representación en la Cámara (PRD y PAN), puesto que no le servía de mucho hacerlo con los partidos de escasa representación (de una o tres curules).

Precisamente, "Este tipo de gobierno dividido se caracteriza porque el partido político con mayor representación pero sin llegar a ser mayoría absoluta, requiere negociar con un partido político mayor o bien con dos o tres pequeños partidos para lograr la aprobación de sus iniciativas, dependiendo de los porcentajes que posean estos últimos en la Cámara. Esta situación es un poco más complicada que el tipo "A", debido a que entre más grande sea el partido político con el que se requiere negociar, se hace más necesario ceder posiciones con éste, lo cual puede crear ambientes ríspidos en algún momento de la negociación." (*Llamas y Díaz, 1999:93 en Apuntes Electorales No. 8*)

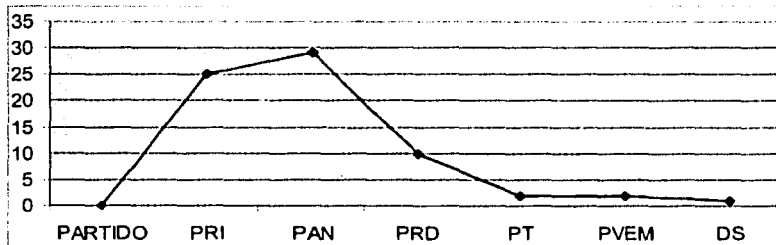
Pero parece que la realidad no empata con las anteriores apreciaciones. El Partido Revolucionario Institucional tuvo que negociar no con uno, sino con dos partidos políticos de más o menos igual tamaño en el número de diputados que ellos. En este sentido, la estrategia del PRI fue la negociación particular, *teté a teté*, con los diputados del PAN y del PRD. Aparentemente no le fue tan mal.

Las resultantes más palmarias de esta nueva forma de hacer política son variadas, he aquí algunas:

- ✓ La mayoría de las iniciativas aprobadas fueron propuestas por las diferentes fracciones legislativas.
- ✓ Se propició una mayor gobernabilidad, porque los acuerdos fueron por consenso.
- ✓ Las comisiones de dictamen ahora si trabajaron de manera sistemática, ya que fueron presididas de manera equitativa, lo que obligó a los legisladores a ser corresponsables de la actividad legislativa.
- ✓ La unanimidad fue el rasgo predominante de la LIII legislatura.

Como es sabido, en 1999, el PRI retuvo la gubernatura del estado, motivo por el cual, para la elección de diputados del año dos mil, el escenario descrito no parecía cambiar mucho, es decir, se mantendría la tendencia hacia el gobierno dividido. Veamos los resultados:

GRAFICA NO. 2
CONFORMACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MEXICO
PARA EL PERIODO 2000-2003



FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO NO. 23
NÚMERO DE CURULES POR PARTIDO POLÍTICO
EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO 2000-2003

PARTIDO	NO. DE CURULES
PRI	25
PAN	29
PRD	10
PT	2
PVEM	2
DS	1

FUENTE: Elaboración propia con datos del IEEM

Sin embargo, con estos resultados, hay un cambio notable en el escenario político de la entidad con respecto al de 1996. En efecto, como podrá verse en el cuadro precedente, ya no estamos dentro del tipo "B" de lo que se entiende por gobierno dividido.

Con la recomposición de fuerzas, ahora es el PAN quien tiene la mayoría relativa en el Congreso, lo que hace factible un cambio al tipo "C" de la tipología ya descrita. Esta situación nos hace concluir que los ciudadanos mexiquenses votaron por la profundización de la división de poderes, y hace pensar en un ambiente en el que el titular del Poder Ejecutivo estatal y su partido tendrían que realizar un mayor esfuerzo para lograr los consensos necesarios para mantener la gobernabilidad en la entidad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.2 Los retos para el futuro

4.2.1 Competitividad electoral y volatilidad del voto

A lo largo del presente capítulo hemos expuesto lo que ha ocurrido con la participación ciudadana y el abstencionismo en las elecciones del estado de México, antes y después de la creación del Instituto Electoral del Estado de México. No se puede afirmar, bajo ningún concepto, que después de la aparición del IEEM, aumentó la participación de los ciudadanos en las elecciones locales. Siendo rigurosos, bien se podría afirmar lo contrario.

En este sentido resulta ilustrativo el caso de las elecciones de gobernador de 1993 y 1999. En efecto, se ha señalado que en la elección de gobernador de 1993 hubo una participación electoral del 65 por ciento y, en cambio, en la de 1999 apenas llegó a un 47.2 por ciento. Es decir, una diferencia porcentual entre una y otra de casi 20 puntos.

Sin embargo, también ha ocurrido lo inverso. De un abstencionismo de casi el 47 por ciento en las elecciones de ayuntamientos y diputados locales de 1993, se redujo a un 34 por ciento en las elecciones de 2000, para renovar los mismos puestos de elección popular.

Luego entonces, los niveles de participación ciudadana no parecen depender de la condición de los órganos electorales. ¿Pero entonces, por qué queda en el ambiente una especie de creencia de que ahora tenemos un sistema electoral más confiable, transparente e imparcial?

La respuesta parece ser más cualitativa que cuantitativa. El hecho de que hoy en día contemos con órganos electorales independientes de los tres

niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), provocan, entre otras consecuencias, que haya una mayor credibilidad en los resultados.

En el caso muy concreto del estado de México, poco a poco se ha ido superando la opinión popular de que no importaba si participabas o no en las elecciones, porque de todas formas siempre ganaba el mismo partido. Y no es que la existencia de la democracia, conlleve necesariamente la alternancia en el gobierno, pero de una u otra manera, la gente se ha dado cuenta de que su voto puede cambiar las siglas del partido en los puestos de representación popular.

Aquí es oportuno detenerse para examinar dos fenómenos que se han dado en las elecciones del estado de México, y que se refieren a la competitividad electoral y a la volatilidad del voto. Por lo primero se entiende la capacidad que tienen los partidos políticos de disputar el poder y hacer realidad el acceso al mismo. Es evidente que esta competitividad no es posible en sistemas electorales de partido hegemónico o dominante, y es más característico de los sistemas pluripartidistas.

De acuerdo con Juan Carlos Villarreal y César David Gómez, "La competitividad electoral es indicador porcentual que una variable tiene respecto a otra. Así, se obtiene una variable ganadora en resultados y otra perdedora. El resultado de aplicar la fórmula es saber el margen de victoria.

Al aplicar la fórmula a los resultados electorales, el margen de victoria es el que tiene un partido que obtiene una posición o lugar al integrar el conteo final; es decir, quien tiene más porcentajes de votación y así sucesivamente." (*Revista Apuntes Electorales No. 7; 2000:67*)

Los niveles de competitividad quedan definidos así:

CUADRO NO. 24
NIVELES DE COMPETITIVIDAD CONTRA
PARÁMETROS DE VOTACIÓN

PARÁMETRO DE VOTACIÓN	NIVEL DE COMPETITIVIDAD
0.00% hasta 10.00%	Alta competitividad
10.01% hasta 20.00%	Media competitividad
20.01% hasta 30.00%	Baja competitividad
30.01 en adelante	Nula competitividad

FUENTE: Elaboración propia con información de Villarreal y Gómez

Los resultados de las elecciones de 1999 y 2000 en la entidad mexiquense, llevan a colegir que se ha dado una evolución y cambio en la competitividad electoral. Así, de un prisma hegemónico hasta 1990; en las elecciones de 1993 se pasó a un prisma preponderante; para 1996 se convirtió en un sistema bipartidista con el PRI como uno de los contendientes y partidos distintos en el segundo lugar; y en 1999 y 2000 pasó a un tripartidismo, que en la clasificación de sistemas de partidos que hace Sartori, se estaría hablando de un pluralismo moderado.

El siguiente cuadro ilustra la competitividad, que a nivel distrital, se dio en la elección del año dos mil:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CUADRO NO. 25
ELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES (EDOMEX)
COMPETITIVIDAD ELECTORAL 2000

PARTIDO	PORCENTAJE	COMPETITIVIDAD	
PAN	37.26	4.93	Alta
PRI	32.33	12.33	Media
PRD	20	17.67	Media
PVEM	2.33	0.63	Alta
PT	1.7		

Fuente: Dirección de Partidos Políticos, IEEM

Ahora abordemos el otro punto que resalta en las tres últimas elecciones en la entidad mexiquense. De la mano de la competitividad electoral se encuentra la volatilidad del voto, que tiene que ver, de acuerdo con Villarreal y Gómez con "... la diferencia porcentual que tiene una variable de un año a otro. Se tiene que establecer un año de datos base, teniendo en cuenta el más actual y definir el año anterior al indicado como base. La diferencia entre esta operación es la volatilidad de la variable que se estudia.

Traducida a términos electorales, la variable es el partido político que se analiza (...) Para realizar la operación, se utilizan los porcentajes obtenidos por el partido político en las dos elecciones que se analizan (...) Su objetivo es saber la estabilidad electoral que presentan los partidos políticos en las elecciones". (*Revista Apuntes Electorales No. 7; 2000:66-67*)

La siguiente tabla muestra los parámetros para establecer los porcentajes de volatilidad:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CUADRO NO. 26
PARAMETROS PARA MEDIR PORCENTAJES DE VOLATILIDAD

PARAMETRO DE PORCENTAJES	VOLATILIDAD
0.00% hasta 10.00%	Volatilidad estable
10.01% hasta 20.00%	Volatilidad de poca inestabilidad
20.01% hasta 30.00%	Volatilidad de media inestabilidad
30.01 en adelante	Volatilidad inestable

FUENTE: Elaboración propia con información de Villarreal y Gómez

De acuerdo con un análisis realizado por el propio Instituto, se puede inferir que en las tres últimas elecciones en el estado de México, la volatilidad ha sido un rasgo distintivo. Veamos el siguiente cuadro:

CUADRO NO. 27
ELECCIÓN DE DIPUTADOS ESTADO DE MÉXICO
VOLATILIDAD ELECTORAL 1996-2000

PARTIDO	2000	1996	VOLATILIDAD		RITMO DE CAMBIO
PAN	37.26	29.14	8.12	Estable	Positivo
PRI	32.33	35.99	-3.66	Estable	Negativo
PRD	20	20.86	-0.86	Estable	Negativo
PT	1.7	2.37	-0.67	Estable	Negativo
PVEM	2.33	4.15	-1.82	Estable	Negativo

Fuente: Dirección de Partidos Políticos, IEEM

La lectura que se hace de los datos anteriores, nos lleva a confirmar cuatro asertos de Bahena, quien sostiene que:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

i) Los mayores niveles de volatilidad electoral de los tres principales partidos los obtienen principalmente en los municipios urbanos. Lo que nos habla de la influencia de la variación del voto en la competitividad.

ii) El PAN es más estable en los municipios donde no gana o tiene baja influencia por lo que sus bases de apoyo en donde cuenta con mayor presencia no están consolidados (...) Presenta una mayor consolidación regional que el PRD, pues la volatilidad de sus votos es menor que aquel partido.

iii) El PRD tiene una mayor volatilidad en los municipios en donde ha incrementado su presencia y es estable en aquellos en donde gana pocos votos.

iv) El caso del PRI es contrario al de sus dos principales contrincantes. Este partido tiene mayor volatilidad en donde pierde y es más estable en donde gana, aunque comienza a incrementarse en estos lugares su volatilidad. (*Bahena, Cuadernos de Análisis Político, 1999:32*)

4.2.3 La actuación del IEEM en los tres procesos electorales

En un punto precedente se ha esbozado un juicio que relaciona la credibilidad de los procesos electorales con la aparición y actuación del Instituto Electoral del Estado de México. Debido a lo anterior, es oportuno recapitular cual ha sido la actuación del Instituto en los tres procesos que le ha tocado organizar, vigilar y supervisar.

En el primero no tuvo una actuación particularmente relevante. De hecho se integró un Consejo General que sólo funcionó en esa elección y después fue

reconfigurado. Su impacto en los medios fue escaso y de sus actividades, sólo se dio cuenta un poco antes de la jornada electoral y posterior a ésta.

En otras palabras, el Instituto y su Consejo General se tuvieron que amoldar a la premura con la cual se inició su actuación al frente de la elección de 1996, y por supuesto, sin contar con la experiencia de la mayoría de sus integrantes en un órgano ciudadanizado.

En este mismo ámbito de análisis, habrá que indicar que el IEEM carecía de institucionalidad y posicionamiento entre la población del estado de México. Es más, hoy en día sigue siendo notorio que la ciudadanía confunde al órgano electoral estatal con el Instituto Federal Electoral, sin poder diferenciar que tienen ámbitos de competencia distintos.

Durante la segunda elección, que fue la de gobernador de 1999, tuvo una mejor proyección en los medios de comunicación pero sin tener un alto perfil. Sin embargo, un poco mejor posicionado que el anterior Consejo General, hubo ya actividades de los consejeros electorales que redundaron en beneficios para el propio proceso electoral, citemos por ejemplo la creación de la comisión de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, así como de la comisión de propaganda. Cabe resaltar las palabras del Presidente del Consejo General del Instituto a propósito de la conclusión del proceso mencionado, "... el Instituto llevo a cabo todos los actos que establece el calendario electoral y la ley en la materia, razón suficiente para considerar que la Institución y su Consejo General cumplieron cabalmente con sus responsabilidades" (*Revista Apuntes Electorales No. 7; 2000:10*)

Y daba algunas cifras y avances:

- El 97 por ciento de acuerdos tomados por el Consejo General fueron por unanimidad.
- Se crearon diversas comisiones.
- Se determinó los topes de campaña de los partidos políticos, entre otras.

A su vez, el Consejero Electoral Jaime González Graff hacía su propio balance, "Presionado por las transformaciones sociales, por la emergencia de la sociedad civil politizada, por la crisis económica y su secuela de una política excluyente que provoca pobreza y miseria, el sistema político mexicano se está democratizando. Consecuencia de ello es el surgimiento de institutos electorales ciudadanizados que han ocupado el lugar que antaño ocupaba el poder político para la organización de las elecciones. La alquimia electoral prácticamente ha desaparecido. La legitimidad jurídica del poder es más fácil por la limpieza, transparencia y credibilidad de los procesos electorales." (*Revista Apuntes Electorales No. 7, 2000:12*)

En la sesión del Consejo General del 5 de julio de 1999, el Consejero Álvaro Arreola dio su particular punto de vista, "El órgano ciudadanizado ha demostrado con hechos que sí es posible seguir perfeccionando nuestra democracia a través del mecanismo de la convivencia pacífica (...)".

Luego señaló lo que, desde su óptica personal, son los logros del IEEM:

"1) Ha superado la difícil empresa de instalar la totalidad de sus casillas en una entidad federativa como la nuestra con características geográficas y tan heterogéneas que dificultan seriamente su labor.

2) Ha ofrecido flujos de información tan dinámicas que sienta un precedente de profesionalismo y objetividad no sólo por la excelente manera de proporcionar los datos sino además por la selección de la empresa encargada

del PREP, cumpliendo con los compromisos que nos fijamos desde hace meses.

3) Ha sido puntual al ofrecer respuestas precisas y fidedignas de todas y cada una de las denuncias sobre supuestas irregularidades que presentaron los actores partidarios.

4) Ha demostrado que cuenta con una red de información altamente confiable que descansa en canales de comunicación dinámicos y eficientes.

5) El IEEM no ha ocultado ningún tipo de información a los medios masivos, por el contrario, ha manifestado con hechos una apertura y buen trato de cada uno de ellos, a partir de una gran voluntad de colaboración con su tarea de informar". (*Revista Apuntes Electorales No. 7, 2000:19-20*)

Un consejero electoral más que expuso su propia visión fue el Maestro Ruperto Retana Ramírez, quien sostuvo:

"El IEEM cumplió. Baste señalar sólo algunas de las acciones más relevantes que realizó. Integró en tiempo y forma los órganos desconcentrados; abrió todas las casillas, menos una, lo que garantizó la emisión del sufragio de los ciudadanos; entregó en tiempo y forma la documentación y el material electoral; registró a los candidatos del partido político y de las coaliciones; registró también a los representantes de partido y coaliciones ante las mesas directivas de casilla; insaculó y capacitó a miles de funcionarios de casilla; sustituyó a los vocales y consejeros distritales que recibieron impugnaciones por las agrupaciones políticas en contienda, así como a capacitadores y otro tipo de personal del Instituto; el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) funcionó eficazmente y proporcionó información veraz y oportuna en un tiempo récord en el país; las comisiones que creó el Consejo General abordaron y resolvieron asuntos sustantivos tales como monitoreo a

medios de comunicación y controversias en la propaganda electoral, se realizó, además, la Elección de las Niñas y los Niños Mexiquenses, de acuerdo a la LIII Legislatura." (*Revista Apuntes Electorales No. 7, 2000: 21-22*)

Pero desde la óptica de cada uno de estos consejeros, se señalan las debilidades del Órgano Electoral Estatal, y se enumeran los asuntos por hacer y cambiar. Mencionaremos algunos de ellos.

González Graff señalaba lo que en el futuro habrá que hacer: "Pero no hemos terminado nuestro proceso de transición democrática. A la transparencia electoral no lo han acompañado otros de los más importantes valores de la democracia. Entre ellos, y de manera muy importante, es una profunda carencia de la equidad en la contienda política... (Además) falta resolver un problema fundamental: la carencia de una legislación que permita contener la utilización de fondos públicos a favor de un candidato por la vía de la compra y la coacción del voto." (*Revista Apuntes Electorales No. 7, 2000:12*)

En el mismo tenor se manifestó el maestro Retana, "Existen desde luego aspectos que deberán mejorarse en futuras elecciones: la fiscalización a los partidos y coaliciones; mejorar la capacitación a funcionarios de mesas directivas de casilla por señalar sólo dos. Y desde luego, reformar el Código Electoral para contar con un mejor instrumento legal en próximas elecciones." (*Revista Apuntes Electorales No. 7, 2000:12*)

Dentro de las opiniones citadas, destacan las referentes a reconocer la actuación del Instituto en la parte normativa y ejecutiva, pero dejando en claro la insuficiencia de los instrumentos jurídicos existentes a la fecha, para ejercer mayores atribuciones con respecto a la actuación de los partidos políticos dentro de la contienda electoral. Una queja notoria es la inequidad de recursos que ejerce cada partido, con lo cual ya hay una evidente desventaja de los

partidos minoritarios, a lo cual se le tiene que sumar la utilización de fondos públicos para la campaña del candidato cuyo partido está en el gobierno.

Por último, cabe mencionar que el diario *Reforma*, a través de sus suplemento *Estado*, realizó una encuesta telefónica dos días después de efectuada la jornada electoral de 1999, y la pregunta central giro en torno a la calificación que le otorgaban al trabajo realizado por el IEEM. Los 799 entrevistados otorgaron, en promedio, 7.2 puntos. Una calificación que en términos cualitativos se considera aceptable.

Un año después, el IEEM volvió a organizar las elecciones para renovar a la Legislatura local y a los integrantes de los 122 ayuntamientos de la entidad. Las particularidades de esta elección se plasmaron en un punto precedente, pero es menester mencionar algunos hechos no tocadas en aquel. Así por ejemplo, resalta el que se mantuvieron los seis consejeros electorales que habían actuado un año antes dentro del Consejo General del Instituto, lo que permitió afrontar este proceso mejor posicionados. El cambio del Consejero Presidente no afectó mayormente el desarrollo del proceso.

Asimismo, la connotación de la elección del dos mil como "elecciones concurrentes", le imprimió un sello y una dinámica muy particular al proceso. No es extraño, entonces, que el empatar elecciones federales y locales tuviese como resultado caos y confusión entre el electorado y los mismos funcionarios de mesa directiva de casilla, el día de la jornada electoral.

Durante y después de la elección, los consejeros electorales del Consejo General mantuvieron su posición con respecto a la carencia de una adecuada legislación electoral, que le permita al máximo órgano de dirección del Instituto poseer mayores facultades, "Los consejeros reconocen estar arrinconados por los partidos, parecer pasivos y requerir de más facultades para evitar la difusión

de la obra gubernamental con fines proselitistas". (*Diario Reforma-Estado*, 29 de junio de 2000, p. 14)

El saldo de la actuación del Instituto durante las tres elecciones en que ha actuado es irregular. Hay propósitos que no se han cumplido y otros, que por inercia del juego político, se están posponiendo. En otras palabras, el IEEM no logrará consolidarse como una institución estable, en tanto no se posicione entre la población mexiquense con una imagen confiable e inconfundible.

En este sentido, tiene un incuestionable mejor posicionamiento el Instituto Federal Electoral que el Instituto Electoral del Estado de México, por varias razones, pero sólo por mencionar las más ilustrativas están:

- El IFE tiene un servicio profesional electoral permanente y el del IEEM sólo se integra para los procesos electorales. Por lo tanto, el grado de profesionalización del IFE supera ampliamente al del Instituto local. Pero además, la permanencia de los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral les permite desarrollar programas que les facilita el tener contacto cotidiano y una mayor penetración entre la población en años no electorales, algo que todavía está muy distante de llevar a cabo el IEEM.
- Vivir un proceso electoral desde un órgano desconcentrado del IEEM, remite a concluir que en cada proceso se va mejorando algo del funcionamiento del mismo proceso, pero también queda la impresión de que algunas disposiciones del órgano central se realizan intempestivamente. Para decirlo claro, en el órgano electoral federal no se improvisa tanto como en el local.
- La injerencia de los partidos políticos en la designación de los funcionarios electorales (consejeros y vocales) dentro del IEEM, tanto a

nivel central como desconcentrada, es definitiva y, en ocasiones, pernicioso; no quedando, en buena parte de los casos, ni los más aptos ni los mejor calificados.

- Al no haber un servicio electoral profesional permanente, los funcionarios designados por el Consejo General del Instituto son removidos por el mismo, sin ninguna garantía laboral para el funcionario destituido.
- Los consejeros electorales que integran los Consejos Municipales y Distritales, tienen poco peso en la toma de decisiones dentro de sus respectivos consejos deliberativos; bien porque no cuentan con conocimientos suficientes en materia electoral, o bien, por falta de interés personal.
- También en la designación de los consejeros electorales distritales o municipales, los partidos políticos tienen una función decisiva; por lo que no es extraño que a algunos de los consejeros designados, se les identifique con alguno de los partidos contendientes.
- Desde su creación hasta la fecha, no ha habido una elección local que se lleve a cabo sin reformar el Código Electoral del Estado de México. Esto ha conllevado a que la legislación electoral reciba críticas de estar hecha al vapor.

Lo anterior nos lleva a afirmar que las tareas pendientes son muchas, y por lo que se ve, varias de estas tareas no serán cumplidas en lo inmediato, en detrimento, evidentemente, de un órgano electoral tal y como lo dispone la ley, es decir, cumplir con los principios rectores de: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

CONCLUSIONES

La ciudadanía de los órganos electorales –tanto federal como locales- no ha sido un proceso exento de críticas, dudas y rectificaciones. Pese a ello, hoy por hoy, dichos órganos se han convertido en las instituciones que gozan de mejor imagen y mayor credibilidad entre los ciudadanos del país.

El difícil pero inexorable camino hacia la ciudadanía de dichos órganos, ha posibilitado una serie de transformaciones tangibles, que han incidido en la dinámica política del país.

Doce elementos resultan especialmente interesantes a la hora de encuadrar el proceso de transformación en el ámbito electoral mexicano:

- 1) Debe reconocerse como altamente positiva la conformación de los órganos electorales ciudadanos porque los consejeros electorales, quienes por su número, forma de designación y facultades; intentan garantizar la legalidad e imparcialidad de los procesos electorales de la entidad.
- 2) Ahora hay reglas electorales profesionales y sofisticadas, cuyos innumerables instrumentos y procedimientos garantizan la celebración de elecciones limpias.
- 3) Con los órganos ciudadanos hay menos conflictos postelectorales. En efecto, si bien es cierto que en aquellos lugares donde se da una mayor competencia electoral, son proclives al conflicto postelectoral, esta conflictividad se basa principalmente en una red de relaciones de poder e intereses de grupo, que en la actuación de los órganos electorales.
- 4) La participación ciudadana y electoral depende más de elementos coyunturales y de una cultura cívica, que de las autoridades electorales. Como

se mostró en su momento, no hay una correspondencia directa entre la participación electoral y la ciudadanía de los órganos electorales. Sin embargo, el hecho de que cada vez haya mayor credibilidad y confiabilidad en los órganos electorales, hace que el ciudadano confíe en que su voto vale y se cuenta bien.

5) La existencia de Tribunales Electorales a nivel federal y local, ha sido trascendental para darle definitividad a las controversias electorales. Indudablemente que la presencia de instancias jurisdiccionales para la resolución de conflictos y controversias electorales, le ha dado al derecho electoral mexicano, un valioso instrumento para solucionar por la vía legal, lo que antes se arreglaba por los caminos de la violencia, la imposición o la componenda.

6) El sistema de partidos ha cambiado. Con el paulatino debilitamiento electoral y la crisis del PRI, así como la emergencia de nuevos partidos y el fortalecimiento de otros, se ha reconfigurado el sistema de partidos, pasando de un sistema hegemónico a uno de pluralismo moderado. En este mismo sentido, José Woldenberg denota cierto optimismo, dado que afirma que contamos con "... unos partidos políticos nacionales bien estructurados, arraigados; son las maquinarias más fuertes y competitivas que ha producido la vida política del país." (*En Revista Etcétera en línea, 2000*)

7) Profundización de la división de poderes. Hoy en día, tanto a nivel federal como en el ámbito del estado de México, ha surgido un poder legislativo más independiente del resto de los otros dos poderes. Lentamente el posicionamiento del poder legislativo está acotando los poderes meta-constitucionales del poder ejecutivo, y se ha convertido en elemento nodal de la transición de México a la democracia.

8) Habremos de aprender a convivir con gobiernos divididos. En efecto, como resultado de la configuración del Congreso del Estado de México y del mismo Congreso de la Unión, así como de los detentadores del Poder Ejecutivo, se hace imprescindible ya no la imposición de la voluntad de éste último hacia el órgano colegiado, sino ahora se requiere del consenso, la negociación, el dialogo y el acuerdo, entre los distintos actores políticos, para establecer los cimientos de la gobernabilidad democrática.

9) La alternancia en el poder tiene raíces incipientes pero amenaza, por fortuna, con quedarse. Si bien es cierto que lo que afirma Bovero es valido entorno a que, "a) puede haber alternancia sin democracia, b) puede haber democracia sin alternancia."; también lo es que para los mexicanos, dicha alternancia era inédita en nuestra vida política, y que esta alternancia da la sensación de que el cambio es posible, porque el voto libre e igual del ciudadano, tiene un valor incuestionable.

10) La competitividad electoral se ha ido incrementando. Como resultado de la transformación política, la competencia electoral ha aumentado entre los partidos políticos. En el caso del estado de México, dicha competitividad electoral, se manifestó en por lo menos el 50 por ciento de los municipios de la entidad, con una competitividad alta y muy alta.

11) La volatilidad del voto es alta en el estado de México. De la mano con la competitividad, la volatilidad del voto le ha afectado principalmente al PRI y ha beneficiado mayormente al PAN, aunque no en pocos casos también al PRD. Ello nos indicaría que el electorado vota más por personajes, que por programas e idearios de partidos.

12) La transición democrática ha sido lenta pero irreversible. Amén de la discusión que todavía se da en diferentes círculos de la sociedad mexicana, sobre la interminable transición democrática mexicana, lo cierto es que hay

suficientes evidencias que indican cómo México se ha transformado de manera definitiva e irreversible en los últimos diez años. "En sucesivas rondas de reformas negociadas ha reorganizado sus instituciones electorales; si antes eran complejas burocracias del fraude, hoy administran elecciones básicamente limpias y justas. Asimismo, en rondas sucesivas de conflictivas elecciones, ha transitado de un régimen autoritario de partido hegemónico a la competencia democrática entre los partidos." (*Schedler, 2000:19*) Las afirmaciones anteriores se dieron previo a la elección del 2 de julio del año dos mil, y cobran mayor validez después de éstas, dado que fue posible la alternancia en las siglas del partido que detenta el Poder Ejecutivo Federal.

Así, el presente mexicano nos obliga a vivir una realidad, casi impensable hace dos sexenios. El reto democrático no sólo se encuentra en los órganos electorales independientes y autónomos de cualquiera de los tres poderes del Estado, sino que va más allá. Lo que estamos viviendo a nivel local y federal son ciertas novedades democráticas que nos obligan a replantear la forma de hacer y vivir la política. Nuevos vocablos ingresan a nuestro lenguaje cotidiano y todo ello tiene que ver con el entierro, definitivo, de un sistema político que agotó su viabilidad y ya no obedece a las nuevas condiciones del país. En este sentido, la participación ciudadana debe ir más allá de las urnas.

Si en el año dos mil la ciudadanía optó por un partido distinto al que lo gobernó por más de setenta años, ahora debe extender sus redes de acción, y trasladar el cambio democrático a la vida cotidiana.

Nos movemos aún a la reflexión sobre los derechos del ciudadano, pero el mundo avanza vertiginosamente, y hoy en día, en éste ya se está hablando del ciudadano global. Tendremos que avanzar en ese sentido. "Esa reserva de calidad ciudadana y voluntad política ha optado por la modernización del sistema político, se ha incorporado en enormes contingentes a los partidos políticos y ha optado por su transformación drástica y pacífica. Existen

dificultades hacia adelante, por supuesto, pero esa nueva ciudadanía, ese México participativo y democrático no podrá ser derrotado ni por la tradición ni por la violencia, la impaciencia o la nostalgia autoritaria." (*Woldenberg:2000 en Revista Etcétera en línea*)

En efecto, hoy en día no debe haber concesiones para el conformismo. El rumbo político de México es sólo uno de tantos que habrá que redefinir en los días y años por venir.

Existe, sin embargo, otro gran cúmulo de problemas nacionales para los cuales también urge establecer caminos de certidumbre. La tarea es de todo el cuerpo social, pero para ello es necesario aumentar el interés de los ciudadanos para participar en la vida colectiva desde la cuadra, el barrio, el municipio, la entidad, la nación.

Si la ciudadanización –entendida como el asalto del ciudadano a lo público- fue útil para presenciar el fin de setenta años de autoritarismo, también lo puede ser para construir un futuro que ya nos alcanzó. "*Quizá, entonces, empezaremos a soñar otra vez con los ojos cerrados*". (Octavio Paz, *El Laberinto de la Soledad*).

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Jorge y Jaime Tamayo (Coord.), *Elecciones con alternativas*, La Jornada Ediciones-UNAM, México, 1994.
- Andrade, Eduardo, et al, *La Constitución Comentada*, UNAM, México, 1985.
- Antón, Joan y Ángel Rivero, *Derechos y ciudadanía: contrastes entre el liberalismo y el pensamiento conservador. Colección: "Temas de la democracia"*. IFE, México, 2000.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política. Siglo XXI Editores, 2 Vols.*, México, 1987.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1999.
- Bovero, Michelangelo, *Democracia, alternancia, elecciones, Colección Temas de la Democracia*, IFE, México, 2000.
- Cancino, César (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., México, 1998.
- Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. IFE, México, 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Cohen L., Jean y Andrew Arato. *Sociedad civil y teoría política*. FCE, México, 2000.
- Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México (Coloquio), *Modernización Económica Democracia Política y Democracia Social*. Colmex, México, 1997.
- Dahl, Robert, *La democracia, Una guía para los ciudadanos*, Ediciones Taurus, México, 1999.
- Díaz, Jerónimo y Alfredo Ávila, *Elecciones y participación ciudadana en México*. IFE, México, 1998.
- Deutsch, Karl W., *Política y gobierno*, FCE, México, 1998.
- González, Felipe, *La aceptabilidad de la derrota: esencia de la democracia, Colección Temas de la Democracia*, IFE, México, 2000.
- Guevara Niebla, Gilberto, *Democracia y educación. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. IFE, México, 1998.
- Hermet, Guy, et. al, *¿Para qué sirven las elecciones?* Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- Instituto Electoral del Estado de México, *Apuntes Electorales, Año 1, número 4*, IEEM, México, 1999.
- Instituto Electoral del Estado de México, *Apuntes Electorales, Año 1, número 7*. IEEM, México, 2000.

TESIS con
FALLA DE ORIGEN

- Instituto Electoral del Estado de México, *Apuntes Electorales, Año 1, número 8*. IEEM, México, 2000.
- Instituto Electoral del Estado de México, *Apuntes Electorales, Nueva Época, número 1*, IEEM, México, 2000.
- Instituto Electoral del Estado de México, *Apuntes Electorales, Nueva Época, número 2*, IEEM, México, 2001.
- Instituto Electoral del Estado de México, *Apuntes Electorales, Nueva Época, número 3*, IEEM, México, 2001.
- Instituto Electoral del Estado de México, *Código Electoral del Estado de México*. IEEM, México, 1996.
- Instituto Electoral del Estado de México, *Legislación Electoral del Estado de México*. IEEM, México, 1999.
- Instituto Electoral del Estado de México, *Legislación Electoral del Estado de México*. IEEM, México, 2000.
- Instituto Federal Electoral, *Desarrollo Electoral Mexicano, Antología*. IFE, México, 1999.
- Instituto Federal Electoral, *La Construcción de las Instituciones para la Democracia en América Latina (Seminario)*. IFE, México, 1999.
- Labastida, Julio, Antonio Camou y Noemí Luján (Coord.), *Transición democrática y gobernabilidad*, UNAM-Plaza y Valdés Editores, México, 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Lara Sáenz, Leoncio, *El nuevo sistema electoral mexicano*. Ed. UNAM, México, 1992.
- Lechner, Norbert, *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Fondo de Cultura Económica, Chile, 1990.
- Lujambio, Alonso, *Estudio Introductorio a Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas, México, 1996.
- Martínez Assad, Carlos (coord.), *La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal*. Unidad Obrero y Socialista, Frente del Pueblo y Sociedad Nacional de Estudios Regionales, México, 1998.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. IFE, México, 1995.
- Nuñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral 1989-1990*, F.C.E., México, 1994.
- Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. IFE, México, 1996.
- Pliego Carrasco, Fernando, *Participación comunitaria y cambio social*. UNAM y Plaza y Valdés Editores, México, 2000.
- Prud'homme, Jean-Francoise, *Dos formas de participación popular: Consulta popular y democracia representativa. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. IFE, México, 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Sánchez, Arturo (Comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance a 1991*. FLACSO y Plaza y Valdés Editores, México, 1992.
- Sartori, Giovanni, *La política, Lógica y método en la ciencias sociales*, FCE, México, 2000.
- Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?* FCE, México, 2000.
- Touraine, Alain, *Crítica de la modernidad*, FCE, México, 2000.
- Touraine, Alain, *¿Podremos vivir juntos?* FCE, México, 2000.
- Universidad Autónoma Metropolitana, *Polis 94*, UAM, México, 1995.
- Valdés, Leonardo (Coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México*, 1993, UAM, México, 1994.
- Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*. PAIDÓS y UNAM, México, 1999.
- Ziccardi, Alicia (Coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

HEMEROGRAFIA

- ❖ Molinar, Juan (1985) "La costumbre electoral mexicana" en *Revista Nexos*, enero, num. 85, México.
- ❖ Cordera, Rolando (1998) "México: los últimos diez años" en *Revista Nexos*, diciembre, num. 252, México.

- Revista Etcétera

- Revista Proceso

- Revista Voz y Voto

- Periódico La Jornada

- Periódico El Universal

- Diario Reforma

INTERNET

<http://www.ieem.org.mx>

<http://www.rim.unam.mx/TRABFIN/partic1.htm>

<http://www.ife.org.mx>

<http://www.nexos.com.mx>

<http://www.campus.oei.org/oeivirt/rie12a02.htm>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO UNO¹

El órgano superior de dirección y autoridad de mayor jerarquía del Instituto es el Consejo General, en cuya composición concurren el Poder Legislativo, los partidos políticos y los consejeros electorales, quienes por su número, forma de designación y facultades intentan garantizar la legalidad e imparcialidad de los procesos electorales de la entidad.

Integración:

El Consejo General se integra por un presidente, que fue electo, con fundamento en lo que establece el Código Electoral del Estado de México en el Artículo 86 fracción I, por unanimidad de votos de los integrantes de la LII Legislatura del Estado, de una terna propuesta por el Ejecutivo de la Entidad, en sus sesión del 29 de marzo de 1996. La terna la, integraron distinguidos ciudadanos mexiquenses: Lic. Jorge Guadarrama López, Lic. Samuel Espejel Díaz González y Lic. Emmanuel Villicaña Estrada. El nombramiento recayó en el Licenciado Samuel Espejel Díaz González, publicándose el nombramiento en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, de fecha 30 de marzo de 1996.

Los Consejeros del Poder Legislativo que ordena el Código Electoral del Estado, fueron: cuatro Diputados de la Legislatura en funciones; dos fueron designados por la fracción mayoritaria que corresponde al Partido Revolucionario Institucional, recayendo los nombramientos en los Diputados Jaime Vázquez Castillo como propietario y Sergio de la Rosa Pineda, como suplente; Jorge Alarcón Olivares, como propietario y Jorge Eleazar García Martínez como suplente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹ La información aquí vertida se extrajo de la Memoria del Proceso Electoral de 1996, elaborado por el Instituto Electoral del Estado de México; aunque cabe agregar que se consultó el Diario de Debates de la LII Legislatura del estado de México, sin que dicho documento pudiera agregar mayor información.

La primera minoría le correspondió al Partido Acción Nacional y fueron elegidos los diputados José de Jesús Miramontes Jiménez como propietario y Leopoldo Becerril Elizalde como suplente.

La segunda minoría fue para el Partido de la Revolución Democrática, y se designaron a los diputados Guillermo González Hernández y Arnoldo Solano Zamora, propietario y suplente, respectivamente.

El mismo dispositivo legal que se menciona en su fracción III, señala que formarán parte del Consejo General seis Consejeros Electorales con sus respectivos suplentes, electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, a propuesta de sus propias Fracciones Parlamentarias, debiendo respetar las reglas para que ninguna fracción tenga la posibilidad de elegir más Consejeros Electorales.

El procedimiento de designación se llevó a cabo en la sesión de la LII Legislatura del Estado, el día 28 de marzo de 1992, de la forma siguiente: La fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional propuso a la terna de Consejeros Electorales integrada por los siguientes ciudadanos:

PUESTO	NOMBRE
PROPIETARIO	LIC. ROGELIO TINOCO GARCÍA
SUPLENTE	LIC. MELCHOR DÁVILA MALDONADO
PROPIETARIO	LIC. ALEJANDRO PÉREZ TEUFFER
SUPLENTE	LIC. PEDRO BECERRIL GARCÍA
PROPIETARIO	LIC. ISMAEL FLORES PAREDES
SUPLENTE	LIC. RUBEN GONZÁLEZ MARTÍNEZ CARDENAS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional propuso la terna siguiente:

PUESTO	NOMBRE
PROPIETARIO	C. ALEJANDRO MALDONADO SÁNCHEZ
SUPLENTE	LIC. ALFONSO BRAVO MIER
PROPIETARIO	C.P. RAÚL CASTILLO VELAZQUEZ
SUPLENTE	LIC. FABIAN CELAYA RUIZ
PROPIETARIO	DR. EDUARDO G. HERNÁNDEZ CONTRERAS
SUPLENTE	C. LEONARDO ACEVEDO ESQUIVEL

La fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática propuso a los ciudadanos:

C. EDMUNDO CANCINO GÓMEZ
DR. ADALBERTO SALADINO GARCÍA
C. EDGAR SAMUEL MORALES SALAS

La fracción legislativa del Partido Verde Ecologista de México, propuso a los siguientes ciudadanos:

PUESTO	NOMBRE
PROPIETARIO	ING. LORENZO BERHO CORONA
SUPLENTE	LIC. JOSÉ MARÍA SAÍNZ GÓMEZ SALCEDO
PROPIETARIO	LIC. MARGARITA GARCÍA LUNA
SUPLENTE	LIC. ARMANDO J. HERNÁNDEZ SUAREZ

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La fracción legislativa del Partido Popular Socialista, propuso a las fórmulas integradas por:

Primera fórmula:

PROPIETARIO	QUIM. JESÚS BARRERA LEGORRETA
SUPLENTE	LIC. JAIME VILLAR MIRÓN

Segunda fórmula:

PROPIETARIO	C. INOCENTE PEÑALOZA GARCÍA
SUPLENTE	LIC. JOAQUÍN BERNAL SÁNCHEZ

Finalmente, la fracción legislativa del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, presentó su propuesta integrada por:

PUESTO	NOMBRE
PROPIETARIO	LIC. SANTOS MEZA GARCÉS
SUPLENTE	LIC. JACOBO FAZ GOVEA
PROPIETARIO	LIC. JOSÉ BENJAMÍN BERNAL SUÁREZ
SUPLENTE	LIC. RUTH CARRILLO TELLEZ
PROPIETARIO	C. CARLOS A MONROY CARRILLO
SUPLENTE	C. JESÚS CORDOBA GALVEZ

Los consejeros que fueron electos por unanimidad de votos para conformar el órgano superior de dirección del Instituto, con la participación de todas las fuerzas políticas representadas en la Legislatura fueron:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**CONSEJEROS ELECTORALES QUE INTEGRARON EL PRIMER CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

PARTIDO POLITICO	CONSEJERO ELECTORAL	PUESTO
PRI	LIC. ROGELIO TINOCO GARCÍA	PROPIETARIO
	LIC. MELCHOR DÁVILA MALDONADO	SUPLENTE
PAN	C. ALEJANDRO MALDONADO SÁNCHEZ	PROPIETARIO
	LIC. ALFONSO BRAVO MIER	SUPLENTE
PC	LIC. SANTOS MEZA GARCÉS	PROPIETARIO
	LIC. NOÉ JACOBO FAZ GOVEA	SUPLENTE
PRD	C. EDMUNDO CANCINO GÓMEZ	PROPIETARIO
	DR. ALBERTO SALADINO GARCÍA	SUPLENTE
PPS	ING. JESÚS BARRERA LEGORRETA	PROPIETARIO
	LIC. JAIME VILLAR MIRÓN	SUPLENTE
PVEM	ING. LORENZO BERHO CORONA	PROPIETARIO
	LIC. JOSÉ M. SAINZ GOMÉZ SALCEDO	SUPLENTE

Los partidos políticos que intervinieron en el Consejo General, estuvieron representados de manera paritaria, es decir, un representante por cada uno de los 6 partidos políticos que actuaron en los procesos electorales de 1996. Los representantes iniciales acreditados ante el órgano superior de dirección, fueron los siguientes:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**REPRESENTANTES DE PARTIDO POLÍTICO QUE INTEGRARON EL
PRIMER CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO
DE MÉXICO**

PARTIDO POLITICO	REPRESENTANTE	PUESTO
PAN	DIP. JULIAN ANGULO GONGORA	PROPIETARIO
	C. DELIA FLORES LARIOS	SUPLENTE
PRI	LIC. EDUARDO LOPEZ SOSA	PROPIETARIO
	LIC. ANGEL LUZ LUGO NAVA	SUPLENTE
PRD	C. JOSE LUIS GUTIERREZ CUREÑO	PROPIETARIO
	C. JUAN GARCÍA	SUPLENTE
PC	DIP. LIC. JOSE LUIS GONZALEZ BELTRAN	PROPIETARIO
	C. ESTHER VARGAS LOREDO	SUPLENTE
PT	DIP. OSCAR GONZALEZ YAÑEZ	PROPIETARIO
	DIP. LIC. JOAQUIN H. VELA GONZALEZ	SUPLENTE
PVEM	ING. MA. CRISTINA MOCTEZUMA LULE	PROPIETARIO
	C. FRANCISCO JAVIER MUNGUIA	SUPLENTE

El primer Consejo General del IEEM, en particular sus consejeros electorales, estuvo mayormente conformado con personajes de la vida académica, dado que algunos de ellos eran catedráticos o funcionarios de la Universidad Autónoma del Estado de México y de la Universidad Nacional Autónoma de México, aunque no faltaron líderes de opinión y luchadores sociales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ANEXO DOS

A través del Decreto Número 75, de fecha 30 de noviembre de 1998, la LIII Legislatura del Estado de México, designó a los nuevos Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, conforme a la siguiente integración:

CONSEJERO PRESIDENTE	JOSÉ MA. SAINZ GÓMEZ SALCEDO
----------------------	------------------------------

CONSEJERO ELECTORAL	NOMBRE
PROPIETARIO	JAIME GONZÁLEZ GRAF (QEPD)
SUPLENTE	ROBERTO RUEDA OCHOA
PROPIETARIO	JOSE DE LA LUZ ALVARO ARREOLA AYALA
SUPLENTE	ENRIQUE MONDRAGÓN CRUZ
PROPIETARIO	MIGUEL ANGEL JUÁREZ FRANCO
SUPLENTE	ISAAEL TEODOMIRO MONTOYA ARCE
PROPIETARIO	RUPERTO RETANA RAMÍREZ
SUPLENTE	EDUARDO ARMANDO RINCÓN MEJÍA
PROPIETARIO	NELLY SOFÍA GÓMEZ HAAZ
SUPLENTE	WULFRANO PEÑA ALCANTARA
PROPIETARIO	GRACIELA MACEDO JAIMES
SUPLENTE	JESÚS FLORES RUBÍ

A continuación se establece que partido político propuso a los consejeros electorales propietarios del Consejo General:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONSEJERO	PARTIDO QUE LO PROPUSO
JOSÉ MA. SAINZ GÓMEZ SALCEDO	PRI
JAIME GONZÁLEZ GRAF	PAN
ALVARO ARREOLA AYALA	PAN
MIGUEL ANGEL JUÁREZ FRANCO	PRD
RUPERTO RETANA RAMÍREZ	PRD
NELLY SOFÍA GÓMEZ HAAZ	PT
GRACIELA MACEDO JAIMES	PVEM

Los Consejeros Electorales propietarios que integraron este segundo Consejo General del IEEM, se caracterizan por tener una trayectoria profesional vinculada a la docencia, la investigación y el periodismo.

Así, el Consejero Presidente fue catedrático y funcionario de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A su vez, el sociólogo Jaime González Graf fue conocido como analista y comentarista político en varios medios de comunicación, además que presidió una asociación civil de estudios sobre la democracia.

El maestro Álvaro Arreola es catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, además de haber publicado varios libros sobre cuestiones electorales.

Miguel Ángel Juárez Franco es comunicólogo y se ha dedicado mayormente a labores periodísticas.

Los maestros Ruperto Retana y Graciela Macedo Jaimes, así como la Lic. Nelly Sofía Gómez, tienen una trayectoria profesional más ligada a la docencia y a la investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN