

**UNAM FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**PARTICIPACION POLITICO-INSTITUCIONAL DEL CONSEJERO  
ELECTORAL DISTRITAL EN EL D.F. DURANTE EL PROCESO  
ELECTORAL FEDERAL DEL 2000**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN CIENCIA  
POLITICA PRSENTA GONZALO TERÁN MARTINEZ**

**DIRECTORA DE TESIS: DRA. LUISA BEJAR ALGAZI**

**CIUDAD UNIVERSITARIA 2005**



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.

## **INDICE**

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

### **CAPITULO I**

#### **MARCO DE REFERENCIA**

<b>1 EVOLUCION DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. EL I.F.E. Y SU ENTRAMADO INSTITUCIONAL.....</b>	<b>36</b>
<b>3. LA JUNTA DISTRITAL ELECTORAL Y EL CONSEJO DISTRITAL.....</b>	<b>40</b>

### **CAPITULO II**

#### **LOS CONSEJEROS ELECTORALES DISTRITALES**

<b>1. ANTECEDENTES LEGALES DE LOS CONSEJEROS.....</b>	<b>45</b>
<b>2. PERFIL DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES DISTRITALES.....</b>	<b>49</b>

### **CAPITULO III**

#### **PARTICIPACION POLITICO INSTITUCIONAL DEL CONSEJERO ELECTORAL DISTRITAL**

<b>1. CAPACIDAD DE RESPUESTA.....</b>	<b>59</b>
<b>1.1 Apego a la normatividad jurídica.....</b>	<b>59</b>
<b>1.2 Capacidad de respuesta a las necesidades de la consejería.....</b>	<b>73</b>

<b>2. PARTICIPACION VERBAL EN LAS SESIONES DE CONSEJO .....</b>	<b>79</b>
<b>2.1 Participación en el procesamiento de los acuerdos de Consejo.....</b>	<b>79</b>
<b>2.2 Categorización de la participación verbal de los consejeros.....</b>	<b>83</b>
<b>3. RACIONALIDAD POLITICA.....</b>	<b>88</b>
<b>3.1 Participación al interior de cada consejo.....</b>	<b>88</b>
<b>3.2 Contexto general del desarrollo de las sesiones.....</b>	<b>106</b>

#### **CAPITULO IV**

#### **EL CONSEJERO ELECTORAL Y SU MARCO LEGAL**

<b>1. DOMINIO DE LA LEY.....</b>	<b>111</b>
<b>2. LAGUNAS LEGALES EN LA ACTUACION DE LOS CONSEJEROS.....</b>	<b>118</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>129</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>135</b>

## INTRODUCCION

Si bien desde las reformas a la ley electoral del 19 de diciembre de 1911 se contempló la participación de ciudadanos en las comisiones electorales distritales, es a partir de 1990, con la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que se consideró la participación con voz y voto de consejeros magistrados en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), máximo órgano de decisión en materia electoral.

Pero escaso significado tendría lo anterior si no consideramos que durante siete décadas la organización de los comicios federales fue obra del Poder Ejecutivo. Muchas generaciones de mexicanos crecieron y murieron con la permanencia en el poder de un sólo partido, y la repetición mecánica de elecciones federales en las que sus candidatos ganaban todos los puestos de elección popular, bajo la consigna del “carro completo”. Lo menos que generó esta práctica fue el descrédito en los comicios hasta 1977, año en que la reforma política abrió la puerta para revertir la tendencia anterior y generar una nueva credibilidad, con base en sucesivas reformas políticas liberalizadoras producto de un persistente “reclamo democrático”.

Hoy en día, el IFE es una institución autónoma del Gobierno Federal, y su ley reglamentaria, el COFIPE, es resultado de un proceso de discusión y negociación entre los tres partidos políticos más grandes de México, en tanto que los consejeros juegan el factor de equilibrio para arbitrar las contiendas electorales. La creación de la figura de consejero electoral no es gratuita: se deriva de una demanda histórica para que el Poder Ejecutivo abandonara su calidad poco ética de ser juez y parte en la cuestión electoral y

dejara la responsabilidad a un órgano independiente y autónomo, libre de sujeciones y compromisos políticos. Se trata pues de una realidad nueva. De ahí la importancia de estudiar la figura de consejero y, en sí, de las instituciones democráticas.

Al respecto, Andreas Schedler señala que “en América Latina y en México el surgimiento de la democracia ha llevado al redescubrimiento de las instituciones democráticas. Durante décadas en el México de la *revolución institucional* las instituciones parecían fachadas huecas que no merecían la atención de los estudiosos de la política. Hoy, en cambio, las instituciones y reglas formales se han vuelto centros de atención académica en la medida que han cobrado vida y peso propios. Los estudios electorales en México se inscriben nítidamente en esta tendencia”<sup>1</sup>.

Se asume en este estudio al régimen político mexicano como uno de corte democrático, con las variantes propias del país, según el modelo de análisis de Robert Dahl<sup>2</sup>, quien señala que no existe en el mundo un país con un sistema democrático puro, sino diferentes poliarquías con variados grados de participación y representación política. Esta nueva condición, luego de décadas de régimen autoritario, la avalan dos hechos trascendentes en el entramado de las instituciones políticas: la desaparición del presidencialismo autoritario y del partido de Estado, a lo que en 1997 se agrega el desprendimiento del control de la organización de las elecciones, detentado por el Ejecutivo Federal.

El COFIPE establece que hay tres niveles de consejeros conforme a tres instancias de decisión estructuradas para organizar las elecciones, a saber: los ocho consejeros del

---

<sup>1</sup> Schedler, Andreas, “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”, en *Política y Gobierno*, vol. VII, num. 2, segundo semestre de 2000, Centro de Investigación y Docencia Económica.

<sup>2</sup> Dahl, Robert, *Poliarquía, participación y representación* México, F.C.E., 1989

Consejo General permanente que rige los destinos del IFE, los seis consejeros locales habilitados sólo en periodos electorales en cada uno de los 32 Consejos Locales (uno por entidad) y los seis consejeros distritales habilitados en cada uno de los 300 distritos en todo el país. La unidad de investigación de este trabajo son los 180 consejeros adscritos a los 30 Consejos Distritales Federales del D.F. Se trata de un estudio parcial y preliminar, susceptible de ser retomado por otros investigadores con objetivos más ambiciosos de investigación y/o un universo más grande.

La investigación de este trabajo se realizó bajo la perspectiva de un observador participante al ser el autor de esta tesis uno de los 180 consejeros electorales propietarios que participaron en el proceso presidencial del 2000, como integrante del Consejo Distrital 01 ubicado en la zona de Cuauhtepac, perímetro de la delegación G. A. Madero, lo que permitió adicionalmente participar en las reuniones de intercambio de experiencias con el resto de los consejeros a nivel del Distrito Federal, así como recoger testimonios y conocer la problemática que se enfrentaba en los diferentes distritos.

La participación en este proceso histórico despertó el interés de conocer cómo se había desempeñado el consejero electoral en otros Consejos del DF, cuál había sido su participación en las sesiones de Consejo. En el segundo semestre del 2000 se planteó y redactó el proyecto de investigación, teniendo en consideración que la fuente de información documental disponible era la que obraba en los archivos de la Junta Local del IFE en el DF.

La investigación tiene como eje de análisis las atribuciones y funciones que el COFIPE y las reglas secundarias otorgan al Consejero Electoral Distrital. Se trataba de

establecer empíricamente cómo fue su participación institucional y caracterizar su participación política. Las interrogantes de esta investigación fueron: ¿cómo se desempeñó el consejero distrital?, ¿hasta dónde su comportamiento fue guiado por la normatividad jurídica del propio consejero?<sup>3</sup>

La hipótesis general establecía que, salvo excepciones, los consejeros distritales en el DF desempeñaron con suficiencia su participación político institucional, dentro de los márgenes de las atribuciones que el COFIPE y las normas secundarias les otorgan, y en virtud de la dinámica de interlocuciones que desarrollaron en el seno de las sesiones de cada Consejo Distrital, coadyuvando al procesamiento de los acuerdos de Consejo y legitimando sus resultados, en concordancia con el trabajo institucional del IFE. No obstante, sólo una parte de los consejeros ejerció más allá de sus atribuciones la función no escrita de arbitraje político entre los representantes de los partidos con objeto de moderar las posiciones enconadas y buscar soluciones a la conflictiva, en aras de transparencia y equidad entre los contendientes.

Una vez aprobado el proyecto y redactado el marco de referencia, se realizó la investigación empírica durante el segundo semestre del 2001 y todo el 2002. Primero, fue la examinación del perfil curricular de los consejeros y el procesamiento de la información en tarjetas de trabajo, con objeto de determinar su experiencia en asuntos de la materia político-institucional. Luego, se solicitó y obtuvo la información ya

---

<sup>3</sup> La dogmática jurídica está constituida por una serie de derechos y obligaciones a cumplir por el consejero según el artículo 35 del Reglamento Interior del I.F.E, que señala que para el cumplimiento de las atribuciones que el COFIPE les confiere, corresponde a los consejeros electorales distritales: a) Integrar el quórum de las sesiones del Consejo y participar en sus deliberaciones con derecho a voz y voto. b) Desempeñar su función con autonomía y probidad. c) Someter a la consideración de Consejo Distrital los proyectos de acuerdos y Resoluciones. d) Solicitar la incorporación de asuntos en el orden del día. e) Proponer la creación de comisiones de consejeros distritales, así como las guías de procedimientos necesarias para el desarrollo de sus atribuciones. f) Participar en las comisiones que determine el Consejo Distrital. G) Vigilar y participar en el cumplimiento de las atribuciones del Consejo Distrital

procesada por la Junta Local del IFE acerca de la estructura de género, profesional y generacional de los 180 consejeros, así como de los informes estadísticos de la participación de éstos en las actividades de supervisión y las sesiones de consejo, presentados por parte de los Consejeros Presidentes de los 30 Consejos, al término del proceso.

La tarea más fuerte y laboriosa fue la lectura de las actas de las sesiones de los 30 Consejos conjuntamente con un trabajo de síntesis de todas las intervenciones verbales, llenándose más de 193 cuartillas a mano, lo que permitió a su vez contar con un panorama global de la problemática de cada Consejo y la racionalidad política a su interior. Finalmente, se procedió a agrupar por consejero, en un cuaderno de trabajo, las intervenciones sintetizadas de cada uno de ellos para así determinar “quién era quién”, tanto por el volumen de sus participaciones verbales como por la categoría, coherencia y fundamentación legal de las mismas.

La investigación tiene dos vertientes o variables: por un lado se basa en el estudio del comportamiento institucional de los consejeros y su capacidad de respuesta ante las obligaciones y deberes inherentes a la consejería electoral y, por el otro, en el estudio de las participaciones verbales de los 180 consejeros durante las 24 sesiones ordinarias y extraordinarias y especiales de sus respectivos Consejos.

La primera vertiente, esto es, la **capacidad de respuesta de los consejeros**, se midió por una parte, con base en **a)** el apego de los consejeros a la normatividad jurídica que rige su desempeño y, por la otra, con base en **b)** los porcentajes de asistencia a la supervisión de los trabajos que realiza la Junta Distrital y de asistencia a las sesiones de

Consejo. Estas mediciones son válidas en virtud que comprenden obligaciones básicas que todo consejero debe atender como parte de sus responsabilidades institucionales, tales como las de supervisar las actividades, participar en sesiones de consejo, desempeñarse conforme a legalidad, imparcialidad, probidad, iniciativa, así como ejercer el derecho a voz y voto e integrar comisiones de trabajo.

La segunda vertiente, es decir, el estudio de la **participación verbal de los consejeros**, se midió con base en el número, caracterización y clasificación de sus intervenciones en las sesiones, lo que permitió analizar su actuación en las deliberaciones y resolución de acuerdos. Esta medición es posible porque las sesiones de Consejo protocolizan jurídicamente los actos electorales.

Las actas de las sesiones y los informes de los Consejeros Presidentes sobre la participación de los consejeros electorales, constituyen el soporte empírico más importante de la investigación porque a partir de esas dos fuentes se procesó un Cuadro Maestro con la información que se incluyó en la tesis a través de cuadros con datos específicos que ilustran la presentación y análisis de los resultados, y cuya redacción corrió a lo largo de los primeros meses de 2003, junto con las conclusiones y la revisión final.

La estructura de la exposición de resultados en la tesis tiene la lógica de una exposición monográfica: se presenta un marco de referencia histórico e institucional, se abordan los antecedentes de las unidades de investigación, se presentan los resultados de la indagación organizados de acuerdo al orden de las dos variables de investigación, junto

con el conocimiento adicional que da mayor fundamento a la tesis planteada y por último las conclusiones.

El consejero interactúa primordialmente en un marco de relaciones institucionales con los vocales de la Junta Distrital, los representantes de partidos, los funcionarios de casilla, los observadores electorales, los miembros de otros Consejos Electorales y autoridades de gobierno, mediante tramitación de documentos, juntas de trabajo y protocolización de los actos electorales del proceso organizativo de las elecciones. Sin embargo, por las características de la esfera en que se mueve, el consejero se ve envuelto en una participación política que se expresa cuando en el marco de sus atribuciones interpreta la ley, delibera, emite pronunciamientos políticos y toma decisiones que afectan intereses de actores del proceso, tales como partidos, candidatos, ciudadanos. Asume así el papel de árbitro de la contienda político-electoral, desde una posición de independencia e imparcialidad en el propósito de realizar comicios transparentes y legítimos. En refuerzo de lo anterior, Gianfranco Pasquino señala que:

“la actividad política se caracteriza por relaciones que se producen de formas, modos, con frecuencias e intensidades distintas entre individuos, grupos asociaciones e instituciones, en diferentes ámbitos y dimensiones. Estas relaciones se clasifican y analizan fundamentalmente dentro de la categoría de participación política”.<sup>4</sup>

Según el artículo 113 del COFIPE, el consejero electoral está facultado para integrar el Consejo Distrital y participar en sus sesiones como uno más de sus miembros, luego de

---

<sup>4</sup> Pasquino, G., “Participación política, grupos y movimientos”. En Pasquino(comp.) *Manual de Ciencia Política*, España, Alianza Universidad, 1988, 417 pp

haber sido designado por el Consejo Local a nivel entidad federativa, así también según el artículo 35, párrafo 1, inciso A, del Reglamento Interior del I.F.E. tiene la facultad exclusiva de votar los acuerdos y resoluciones que toma el Consejo.

El consejero electoral, sin embargo, no tiene una relación contractual con el IFE, ni percibe un salario, a excepción de una dieta mensual contemplada por la ley. Por lo tanto, para el desempeño de sus funciones, el consejero guarda una posición de independencia con relación al Estado y a los partidos políticos, ya que no es sujeto de responsabilidad administrativa respecto a las decisiones que toma. En otras palabras, no rinde cuentas, aunque sí las exige a los vocales del IFE al solicitarles informes de trabajo y supervisar sus actividades.

El consejero tiene su raigambre en la sociedad civil desde el momento en que la Soberanía de la Cámara de Diputados designa a los consejeros generales; éstos, a su vez, a los consejeros locales, y éstos, a los distritales, de entre ciudadanos comunes que han cumplido los requisitos de ley. Por ejemplo, ser mexicano, no ser miembro de partido político, tener conocimientos para un desempeño adecuado, gozar de buena reputación.

El consejero electoral, de acuerdo a la demanda histórica de “ciudadanizar” los órganos electorales, es incorporado por ley en el seno de los Consejos electorales con el objetivo de dotar de mayor transparencia y credibilidad al proceso electoral. Para ello, el Reglamento Interior, en su artículo 35, lo faculta para crear comisiones de consejeros y representantes de partidos con objeto de vigilar el cumplimiento de la ley. En el caso que se estudia, los consejeros electorales concurrieron a las sesiones de Consejo desde

el 22 de diciembre de 1999 y hasta el 24 de agosto del 2000. Sesionaron en promedio tres veces al mes y recibieron una dieta de asistencia de 5000 pesos mensuales, suma acordada por el Consejo General del IFE.

De los resultados del estudio se desprende que en efecto hubo apego de los consejeros a la normatividad jurídica que acota su desempeño, así como capacidad de respuesta al asistir con regularidad a las sesiones de Consejo, aún cuando no asistió de manera cabal a las actividades de supervisión, toda vez que un 44% de los consejeros cumplió con menos del 70% de estas actividades, además de que habrían desempeñado sus tareas sin división de responsabilidades, ni organización en comisiones de trabajo, como lo estipula la ley.

No obstante, se considera que en general los consejeros cumplieron su encomienda de acuerdo con sus atribuciones y el propósito de garantizar conforme a derecho la culminación exitosa de los trabajos electorales, en concordancia con la autoridad electoral personificada por el Consejero Presidente, aprobando por unanimidad los acuerdos de Consejo. Su participación en sesiones de Consejo confirma su actitud institucional de complementar, no de obstruir, las acciones y propuestas del IFE, básicamente porque estaban enmarcadas por el derecho electoral, desempeñando un papel en las sesiones de **verificadores** de la legalidad y **validadores** de acuerdos institucionales.

Del total de los consejeros, una cuarta parte de ellos destaca por sus participaciones verbales en las sesiones de Consejo al utilizar un fundamento legal y un discurso esclarecedor y propositivo, intermediar en la solución de conflictos, emitir

pronunciamientos políticos y responder a desafíos lanzados al cuerpo de consejeros por los representantes de los partidos. La interlocución de esta categoría de consejeros se da principalmente en 19 de los 30 Consejos, donde se desarrollaron en sus sesiones deliberaciones técnico-administrativas que en situaciones específicas derivaron en disputas políticas con diferentes niveles de conflictividad y encono. En los restantes 11 Consejos no hubo presencia de disputas y mayormente se realizaron sesiones protocolarias con algunas deliberaciones de carácter técnico.

En el primer capítulo se expone la evolución del sistema político mexicano y en ese contexto se analizan las reformas políticas que posibilitaron la conformación del nuevo órgano electoral materializado en el IFE. A continuación, se expone el entramado institucional del IFE y su estructura organizacional, así como las funciones de la Junta Distrital Electoral, último eslabón en la organización de las elecciones, junto con la conformación y facultades del Consejo Distrital Electoral.

En el segundo capítulo se refieren los antecedentes legales del consejero electoral en el sistema electoral del régimen autoritario mexicano y se presentan los primeros resultados de la investigación empírica con la exposición de la estructura de género, académica y generacional de los 180 consejeros propietarios que fungieron en los 30 Consejos Distritales del D.F. durante el proceso electoral del 2000 y se otorga especial atención a sus trayectorias en el entendido que ello permite fundamentar la presunción de capacidades para el desempeño adecuado de sus funciones.

En el tercer capítulo se expone el paquete principal de resultados de la investigación empírica sobre la participación político-institucional de los 180 consejeros. En la parte

inicial se expone la capacidad de respuesta de los consejeros, tanto con respecto a la norma que regula su desempeño como a los requerimientos de asistencia a las actividades que exige la función de consejería electoral<sup>5</sup>. En la segunda parte se analiza de manera global el desempeño de los consejeros en las deliberaciones y el procesamiento de los acuerdos a lo largo de las 24 sesiones de cada uno de los 30 Consejos. Así también, se contabilizan, caracterizan y clasifican las intervenciones verbales de todos los consejeros en las sesiones de Consejo, destacándose una tercera parte de ellos, no sólo por ser emisores de documentadas y abundantes participaciones técnico- administrativas, sino también de pronunciamientos políticos para mediar en disputas y apoyar la búsqueda de acuerdos. En la tercera parte se describe la racionalidad política al interior de 19 de los 30 Consejos Distritales, toda vez que los 11 restantes no presentaron conflictiva alguna y se analiza el contexto general del desarrollo de las sesiones.

El cuarto capítulo se refiere al consejero y su marco legal, donde se analiza el manejo documentado de la norma legal que los consejeros exhibieron en las sesiones de Consejo. En segundo término, se puntualizan las lagunas legales más visibles relacionadas con la actuación de los consejeros.

---

<sup>5</sup> Entre otras atribuciones, de acuerdo al artículo 35 del Reglamento Interior del I.F.E.: Someter a la consideración de Consejo Distrital los proyectos de acuerdos y Resoluciones. Solicitar la incorporación de asuntos en el orden del día. Proponer la creación de comisiones de consejeros distritales, así como las guías de procedimientos necesarias para el desarrollo de sus atribuciones. Participar en las comisiones que determine el Consejo Distrital. Vigilar y participar en el cumplimiento de las atribuciones del Consejo Distrital

## CAPITULO I

### MARCO DE REFERENCIA

#### 1. EVOLUCION RECIENTE DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

Dieter Nohlen sostiene que “la creación de instituciones políticas y también su reforma, es un proceso histórico contingente, influido por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategia de los actores políticos, etc.”<sup>1</sup> De tal modo, para entender el valor clave de las nuevas instituciones políticas de la democracia mexicana, entre ellas el IFE, es necesario presentar una semblanza de la evolución reciente que parte de 1977, hasta llegar al punto culminante en el 2000 de la alternancia en el poder de un partido diferente al que por siete décadas constituyó el brazo político del régimen presidencialista.

En 1976 entra en su fase crítica el sistema electoral de reproducción política del régimen de Partido de Estado, al concurrir a las elecciones presidenciales sólo el candidato priísta designado por el presidente en turno, tal y como estaba instituido desde décadas atrás. La campaña fue un absoluto contrasentido porque se competía contra nada, no había contrincante político y en los comicios no había opciones registradas para elegir, pues incluso los partidos denominados paraestatales (PPS y PARM) habían hecho suya la candidatura del priísta. Marginados los partidos de izquierda y envuelto el PAN en

---

<sup>1</sup> Nohlen, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en *Justicia Electoral* No. 8, revista del Tribunal Electoral Federal, 1996, p. 86

luchas internas, el PRI no tenía contrincantes que disputaran (y legitimaran con ello) su permanencia en el poder.<sup>2</sup>

En 1977 gobierno y legislaturas seguían siendo monocolor por tradición: la presidencia, las 31 gubernaturas y las mayorías calificadas del Congreso de la Unión y los congresos estatales estaban en manos de priístas, situación que no parecía corresponder con la realidad de un país que se perfilaba plural, si se considera el millón de votos que en el 76 presuntamente obtuvo Valentín Campa como candidato presidencial sin registro del Partido Comunista Mexicano.

Frente a esta realidad, en 1977, desde el poder de la figura presidencial y través del entonces secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, se impulsan reformas constitucionales a fin de aprobar la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales con cuatro propósitos fundamentales: a) instituir el sistema de representación proporcional, b) otorgar el registro condicionado a partidos de izquierda y derecha con objeto de incorporarlos a la arena político electoral y c) financiar las actividades de los partidos para que en el futuro inmediato estuvieran en condiciones de participar en procesos de diferentes entidades, d) aprobar el recurso de reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por actos y resultados no legales en materia electoral.

Este entramado institucional de apertura política se erige en una alternativa diametralmente opuesta al activismo opositor de lucha política callejera y en un rechazo a la oferta de los grupos guerrilleros a la lucha armada. Al mismo tiempo, se busca acreditar al sistema electoral y hacerlo atractivo con la oferta de que todo voto cuenta

---

<sup>2</sup> Molinar Horcaditas, *El Tiempo de la Legitimidad*, p. 89

con la modalidad de representación proporcional. El fin último del régimen autoritario era legitimar su hegemonía política y por algunos años más lo logró, pero, en contrapartida, sus antiguas bases de legitimación y representación materializada en los sectores corporativos y la figura mítica del presidente se erosionaron rápidamente y en paralelo a la creciente participación político-electoral de la sociedad.

Sin duda, la llegada de legisladores de oposición a la Cámara de Diputados y su interlocución crítica fue prevista por los hombres del régimen priísta al aprobarse adicionalmente en la ley el incremento a 400 del número de diputados, siendo 100 de ellos de carácter plurinominal. De estos modo, el peso de nuevas fracciones parlamentarias opositoras y su número de legisladores quedaría diluido o en el mejor de los casos no tendría tanto impacto en las votaciones, como lo podría haber tenido en un universo de 300 legisladores.

Diluido el voto opositor y a veces cooptado, la enorme bancada priísta siguió “mayoriteando” por mucho tiempo los acuerdos del pleno, que por lo común eran para aprobar las iniciativas presidenciales, baste citar el apoyo acritico de los legisladores priístas a dos decretos presidenciales en la misma materia, pero diametralmente opuestos: primero apoyando la nacionalización de la banca y un año después brindando el mismo apoyo a la decisión presidencial de regresar el 34% del manejo de la banca a los banqueros expropiados.

De cualquier forma, el arribo a la Cámara de Diputados de legisladores opositores se tradujo en una nueva forma de hacer política en el seno de ese recinto. Los legisladores del partido en el poder ya no podían ser simples espectadores que acudían a la Cámara a

votar sin mayor trámite, sino que bajo el nuevo esquema debían disponerse a deliberar en comisiones y contraponer argumentos a sus opositores, activándose el debate parlamentario en el pleno mismo y ante las otrora adormiladas mayorías priístas: la legislatura adquirió mayor relevancia en la esfera de la discusión pública de los asuntos nacionales.

Carlos Sirvent asevera que la reforma política dio paso a un proceso liberalizador que buscaba ampliar los espacios de participación a nuevas formaciones políticas, aún cuando todavía no se planteaba como escenario la alternancia.<sup>3</sup> Esta liberalización tuvo su resultado incluso en los congresos estatales, de acuerdo a las conclusiones de Lujambio, en el sentido de que gracias a la institucionalización del sistema de representación proporcional en las entidades de la república y a la creciente competitividad electoral, el PRI perdió paulatinamente hegemonía política al pasar en 1974 de tener el 97.8 % de los diputados en las legislaturas, a un 49.6 % de diputados en 1999.<sup>4</sup>

Significada también como una instancia de liberalización del sistema político, la Reforma de 1986 que permite instituir el Código Federal Electoral, amplió a 500 el número de diputados, siendo 200 de representación proporcional. Para Woldenberg, esta liberalización también se significó por una creciente pluralidad en las diferentes instancias de poder en las entidades, relacionando a un mandatario estatal con presidentes municipales de partidos diferentes al suyo o dando pié a los llamados “gobiernos divididos”, donde el mandatario local debe gobernar dentro de contextos de

---

<sup>3</sup> “Sirvent, Carlos., “De la liberalización a la distribución del poder”, en *Examen*, publicación del Partido Revolucionario Institucional, marzo de 1998. p. 1

<sup>4</sup> Lujambio, Alonso, “Precaria institucionalidad”, en *Enfoque*, pag. 17, Reforma, 7 de marzo, 2004

consenso y disenso en su relación con congresos dominados por partidos de oposición. El resultado es que “El Congreso de la Unión, los Congresos locales, los ayuntamientos, se convirtieron en instancias cruzadas por la pluralidad, surgida de procesos electorales normales, en convivencia, tensión y colaboración. El reparto efectivo del poder acabó siendo una escuela de democracia para millones en un país de tradición autoritaria”<sup>5</sup>

Respecto a la integración de los órganos electorales, la ley de 1978 mantuvo intacta la estructura que la Comisión Federal Electoral echaba a andar en tiempo de elecciones: a saber un consejo local en cada una de las 32 entidades del país y un comité distrital en cada uno de los 300 distritos electorales. Estos consejos y comités los integraban representantes de los partidos contendientes y cuatro ciudadanos que anteriormente eran nombrados por el presidente de la Comisión Federal para efectos de organizar las elecciones, siendo los cargos presidente, secretario, primer vocal y segundo vocal, todos con derecho a voto, al igual que los representantes de los partidos. La novedad con esta ley era que los ciudadanos primero serían insaculados y luego designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral, esto en virtud de que anteriormente se sospechaba que tales ciudadanos organizaban las elecciones bajo consigna del secretario de Gobernación.

Con la presencia y el voto de los representantes de los nuevos partidos opositores que habían logrado afianzar su registro, el PRI y sus aliados tradicionales (PPS y PARM) quedaron en desventaja al interior de los consejos y comités a la hora de tomar decisiones y votar los acuerdos. Molinar Horcasitas documenta cómo al interior de la Comisión Federal Electoral el PRI se vio varias veces en aprietos por no contar con

---

<sup>5</sup> Woldenberg, *La Construcción de la democracia*, Plaza y Janés, 2002, pag. 26

suficientes votos de representantes, sobre todo cuando se trató de registrar las constancias de mayoría de los triunfos de sus candidatos a diputados en 1982, así cómo cuando trató (y lo logró) en 1984 de aprobar de nueva cuenta el registro del PARM (su aliado), el cual lo había perdido por no haber acreditado contar con el 1.5% de la votación en las elecciones de 1982.<sup>6</sup>

El Código Federal Electoral de 1986 fue pensado en función de revertir el precario equilibrio que tenía el PRI en Comisiones y Comités electorales y propició una integración mayoritariamente priísta de esos órganos y de la Comisión Federal Electoral, al introducir el criterio de que cada partido podía tener un representante como veces tuviera un 3% de la votación en la última elección. Por si fuera poco, los ciudadanos que, de acuerdo a la ley de 1978, debían ser insaculados para ocupar los puestos de presidente, secretario y vocales de consejos y comités, ahora con la ley de 1986 se determinaba que serían nombrados discrecionalmente por el presidente de la Comisión Federal Electoral, lo que se interpretaba por la oposición como una auténtica facultad para poner a priístas al frente de tales órganos. Así, la presidencia autoritaria retomó el poder de decisión y validación de la organización y los resultados electorales al contar con varios representantes que “mayoriteaban” a su favor todos los proyectos y resoluciones, incluyendo por supuesto el registro de las constancias de mayoría para los candidatos priístas.

La ley de 1978 instituyó el recurso de reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por actos y resultados no legales en materia electoral, lo que significó un avance si se considera que anteriormente no había otra autoridad para realizar reclamos, más que la

---

<sup>6</sup> Molinar, Ob. Cit. 108-114

propia Comisión Federal Electoral, con las consiguientes suspicacias por su composición mayoritariamente priísta. Con la ley de 1986 se instituye el Tribunal de lo Contencioso Electoral que representa también un avance en la construcción del entramado institucional de la democracia mexicana en cuanto que se definen recursos de revisión, apelación y queja, tanto contra procedimientos como contra resultados, con la novedad que no necesariamente debía concluir una elección para interponer un recurso, sino que incluso antes de realizarse la elección el Tribunal podía emitir resoluciones.

Al cabo de las elecciones de 1985, el sistema de partidos se ha transformado sustancialmente y ya no representaba propiamente un sistema de partido hegemónico, sino un incipiente sistema multipartidista, con un PRI a la baja en su membresía y clientela política. Entre las elecciones de 1982 y 1985 el PRI perdió tres millones de votos y llegó a un mínimo histórico en el volumen de su votación al bajar a 64.8%, en tanto que el PAN obtuvo el 15.6% y la izquierda (fragmentada en el Partido Socialista Unificado de México, el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Revolucionario de los Trabajadores) obtuvo en conjunto 6.1%. Los denominados partidos paraestatales (PPS, PARM y Partido Socialista de los Trabajadores) obtuvieron también en conjunto esta última cifra y finalmente el Partido Demócrata Mexicano obtuvo el 2.7% de la votación. Pero el desafío mayor para el PRI estaba por venir en las elecciones de 1988 con el realineamiento de partidos en torno a Cuauhtémoc Cárdenas y por otro lado el liderazgo carismático de Manuel J. Clouthier que activó a las bases del PAN para protagonizar concentraciones de masas que nunca se habían visto en los actos de ese instituto.

Sirvent asevera que la reforma política de 1978 dio paso al proceso liberalizador para ampliar los espacios de participación a nuevas formaciones políticas, pero finalmente “...se agotó y culminó en 1988, año en que la competencia electoral rebasó los márgenes establecidos por el régimen, que se vio obligado a iniciar nuevas reformas tendientes a la redistribución del poder político entre los partidos, y a ampliar de este modo las condiciones para la alternancia por la vía electoral”.<sup>7</sup>

En efecto, las elecciones de 1988 representan un punto de inflexión en el sistema político mexicano en virtud de que

- a) el PRI obtuvo el porcentaje de votación más bajo en su historia y se desmantela por completo el modelo de sistema de partido hegemónico, si consideramos que obtuvo un mínimo de 260 asientos legislativos, es decir el 52 % del total de escaños, con lo que perdió la mayoría calificada para hacer reformas a la Constitución y debió comenzar a negociar con otras fracciones parlamentarias, algo inédito que revelaba cambios importantes en el entramado institucional del régimen autoritario,
- b) el PAN y el PRD, ya claramente perfilados como partidos nacionales (no regionales) inauguran una tradición de lucha electoral con estructuras organizacionales formales en todas las entidades, impulsan y logran forzar a la élite política priísta a realizar una reforma constitucional profunda a fin de cambiar la ley electoral y dismantelar el aparato de reproducción de los triunfos electorales del priísmo,
- c) dicha reforma finalmente se consensó y adoptó luego que las elecciones presidenciales estuvieron marcadas por la suspicacia y se generó una cuasi

---

<sup>7</sup> Sirvent, Ob. Cit. p. 1

rebelión ciudadana protagonizada principalmente por los integrantes del Frente Democrático Nacional debido a la presunta ilegalidad del triunfo de Carlos Salinas de Gortari.

Forzado a buscar un aliado, el PRI de Carlos Salinas de Gortari acordó con el PAN de Diego Fernández de Cevallos y Carlos Castillo Peraza, las bases para el diseño de una nueva ley electoral, en tanto que del otro lado, el priísmo escindido de Cárdenas-Muñoz Ledo y los partidos de izquierda unidos en el PRD, reiteraban la alternativa de luchar contra el “neoliberalismo entronizado en el poder”, pero también fortalecer el “reclamo democrático” en pro de instituir nuevas reglas del juego. Entre ellas la de no permitir en lo posible que el gobierno siguiera siendo juez y parte en el órgano de la autoridad electoral, establecer condiciones de equidad para la competencia electoral, y edificar un sistema electoral transparente y que brindara certeza de respeto al voto.

No resulta por ello extraño ni es casualidad que tan sólo 6 meses después de ser puesta en entredicho la presidencia de la Comisión Federal Electoral por la llamada “caída del sistema”, la propia Comisión acordara en su sesión del 9 de enero de 1989 realizar la consulta pública sobre reforma electoral que daría origen a las reformas constitucionales y al COFIPE, para finalmente concretarse en el IFE.<sup>8</sup>

Con la nueva ley electoral de 1990 la presidencia autoritaria se desprende parcialmente del control del órgano electoral al aceptar la institucionalización de consejeros

---

<sup>8</sup> El nombre y el diseño institucional del I.F.E. corresponde al P.R.I., partido que a principios de 1990 presentó su iniciativa de ley en la que contemplaba un consejo general a la cabeza del instituto presidido por el secretario de Gobernación, 6 consejeros magistrados de la sociedad civil, 4 representantes del poder legislativo y representantes de partidos. El P.A.N. contribuyó a este proyecto al proponer la creación de un Consejo Federal de Sufragio integrado también por una estructura similar en la que destaca la presencia de consejeros magistrados. En *Discusión final y aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 1991. Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Cámara de Diputados.

magistrados con derecho a voto en la toma de decisiones del Consejo General del Instituto, aún cuando los representantes de partidos también mantienen esa facultad. La presencia inédita de magistrados en el órgano superior de dirección de la autoridad electoral representó un avance significativo porque tenía por objeto neutralizar el sesgo partidario de esa instancia y fue el primer paso hacia su “despartidización”, proceso que también se desarrolló a nivel de entidad y distrito electoral, en cuyos consejos fueron incorporados ciudadanos con derecho a voz y voto.<sup>9</sup> No obstante, el diseño fue muy criticado por el hecho que el secretario de Gobernación seguía inmiscuido de manera central en la toma de decisiones y no sólo eso, el cargo de director del instituto recién creado recayó en un connotado priísta, de manera que sobre la institucionalización de esta estructura pesaba la incertidumbre acerca de su imparcialidad.

De cualquier modo, se planteaba como aun avance de gran magnitud la formalización de una institución dedicada ex profeso a la materia electoral, con un patrimonio propio, una estructura permanente y un servicio profesional que, entre otras cosas, garantizaría la formación del personal especializado en lo electoral comprometido sólo con la organización de elecciones limpias y transparentes. Es importante lo anterior porque hasta antes de la presente ley, era común la presunción de que el personal contratado por la Comisión Federal Electoral ejecutaba sus funciones bajo fuerte influencia del PRI, tanto por el hecho de que su presidente, el secretario de Gobernación, era de ese partido, como por el hecho previsible de que reclutaba de entre las filas de este partido a los funcionarios electorales. Recuérdese que hasta antes del Cofipe el presidente de la Comisión Federal Electoral tenía la atribución de designar a los presidentes y secretarios de los Consejos Locales y los Comités Distritales.

---

<sup>9</sup> Molinar, Ob. Cit. pag. 205-206

El diseño de los órganos del IFE fue un “parteaguas” porque por primera vez el Cofipe separó por un lado las funciones colegiadas de toma de decisiones y por otro las funciones ejecutivas técnico-administrativas. Es decir, por una parte el consejo político deliberativo formados por autoridades electorales, consejeros ciudadanos y representantes de partidos, con facultades decisorias, y por otro lado la parte ejecutiva de los funcionarios del IFE con atribuciones de cumplimiento de los acuerdos emanados de los consejos y los ordenamientos legales. Este diseño se reprodujo en las entidades y los distritos electorales, a modo de que en cada instancia la parte ejecutiva tuviera un consejo vigilante y legitimador de sus acciones. Anteriormente, con el Código Federal Electoral de 1986 las comisiones locales y los consejos distritales tomaban decisiones y al mismo tiempo organizaban y ejecutaban las acciones de preparación de las elecciones.<sup>10</sup>

1990 marca también la fecha de formalización del Tribunal Federal Electoral, el cual tuvo como uno de sus objetivos proseguir en segunda instancia con la calificación política de las elecciones realizada por los Colegios Electorales y aportar el elemento legitimador jurisdiccional del tribunal, para lo cual el Trife descentralizó sus funciones en todas las entidades del país, desde donde podía conocer e investigar de cerca los litigios y fallar en consecuencia con mayor certeza. No obstante que el principio de autocalificación fue severamente criticado, el PRI logró mantenerlo en la letra de la ley debido a que en el caso de las elecciones al Congreso de la Unión buscaba garantizarse la constitución de mayorías parlamentarias, principalmente en la Cámara de Diputados, y que mejor que los mismos diputados se calificaran su propio proceso de elección.

---

<sup>10</sup> *Código Federal Electoral, 1986. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990, Secretaría de Gobernación.*

A dos años del repunte electoral del PRI en la Cámara de Diputados en 1991 y a la vera de su reposicionamiento en las preferencias electorales, en plena efusividad por la “modernización económica” y el repunte del crecimiento económico después de la “década perdida”, la presidencia autoritaria queda en inmejorable posición, con mayoría aplastante en el Congreso de la Unión, para hacer todo tipo de reformas constitucionales. Entre tales, accede a reformar la constitución en 1993, dando pauta al ensanchamiento de la liberalización del sistema político con la apertura a la pluralidad de la Cámara de Senadores mediante la elección de tres senadores por entidad por mayoría relativa y uno por primera minoría y por otra parte con la eliminación de la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados que había prohijado la sobrerrepresentación del PRI.

En segundo plano se establece por vez primera en la Constitución la determinación de regular el financiamiento tanto de los partidos como de sus campañas electorales, haciendo hincapié en el predominio del financiamiento público sobre el privado. La reforma en este rubro no fue suficiente, pero permitió abrir una agenda de pendientes en materia de financiamiento a los partidos políticos, conocida la serie de mecanismos históricos utilizados por el régimen para mantener y apoyar con recursos al Partido de Estado, especialmente durante las campañas electorales.<sup>11</sup>

En tercer lugar, con la reforma desaparecen los ominosos Colegios Electorales para la calificación de la elección de diputados y senadores, y esta facultad de calificación se transfiere correctamente a los consejos general, locales y distritales, es decir, los

---

<sup>11</sup> La animosidad contra el financiamiento del PRI se fortaleció al darse a conocer la multicitada junta donde el presidente Salinas pidió dinero a los empresarios más ricos para ese partido.

órganos responsables de la autoridad electoral que conocen de primera mano la legalidad del proceso y la jornada electoral, amén de ser los responsables de realizar el cómputo de los resultados y, en su caso, de abrir los paquetes electorales.

Vale enfatizar la importancia que la legislatura de ese tiempo dio al fortalecimiento de los órganos electorales con la inclusión de tres consejeros ciudadanos más en los niveles estatales y distritales, a modo de equilibrar su presencia ante los numerosos representantes de partidos que también contaban con voz y voto, sobre todo del PRI que por lo común avasallaba en las votaciones de consejo e imponía sus decisiones. Recordemos que el fallido Código Federal Electoral permitía a los partidos tener en los consejos tantos representantes, como veces tuvieran el 3% de los votos de la última elección, y esta norma se conservó en el Cofipe. De este modo, el PRI, por su volumen de votación, podía tener un buen número de representantes en los consejos locales y distritales, con lo que “mayoriteaba” los proyectos de acuerdo para la organización de las elecciones y avalaba los triunfos priístas, aún los más impugnados. Esta anomalía, sin embargo, no fue tocada en la reforma al Cofipe en 1993.

Otras disposiciones importantísimas que fueron incorporadas en la ley, como la credencia con fotografía, la normatividad de la observación electoral y la vigilancia del padrón por los partidos políticos, además de otras adecuaciones técnicas, fueron obra de amplias discusiones entre las élites del priísmo salinista y la oposición, principalmente del PAN, que ocupó el espacio de negociación que ofrecía el régimen autoritario, una vez que el PRD se mantuvo básicamente al margen de los hechos al enarbolar la demanda de renuncia de Carlos Salinas por considerarlo ilegítimo.

En busca de fortalecer su base de legitimidad, el régimen autoritario salinista no sólo tuvo y conservó al PAN como su interlocutor privilegiado al reconocerle la primera gubernatura en su historia para este partido y luego otorgarle la segunda con un interinato en Guanajuato en 1991, sino que buscó otros interlocutores como el Partido Ecologista de México y el Partido del Trabajo, a los que brindó apoyo en su formación como en su registro legal, una vez que sus antiguos aliados (PPS, PARM y PST-PFCRN), canceladas las coaliciones en el Cofipe, siguieron su propio camino hasta perder el registro en las subsecuentes elecciones; por lo pronto el PRT y el PDM perdieron su registro al no rebasar el umbral del 1.5% de la votación en las elecciones de 1991.<sup>12</sup>

La reforma electoral de 1994 es una respuesta directa al levantamiento del EZLN con objeto de dejar en claro que la vía de las armas era anacrónica y que en cambio la transición a la democracia estaba en marcha<sup>13</sup>. No obstante, ese movimiento armado se constituyó en un acicate que cimbró todos los órdenes de vida política en México y desmitificó el “mundo feliz” que había erigido el régimen salinista, donde todo era perfecto y caminaba el país con el Tratado de Libre Comercio hacia el primer mundo.

Las audaces reformas constitucionales impulsadas por Salinas eran parte de un programa estratégico de modernización política, económica y social, pensado en función de reconstituir la base de legitimidad para el PRI y en busca del electorado perdido, a fin de garantizarle la permanencia en el poder en las elecciones presidenciales

---

<sup>12</sup> Algunos testimonios revelan que Raúl Salinas de Gortari, por encargo de su hermano Carlos, habrían impulsado mediante recursos estatales la formación del Partido del Trabajo en Monterrey.

<sup>13</sup> En varios de sus textos José Woldenberg ha sido insistente en citar que la erección de instituciones democráticas es una realidad y la garantía de que en el México por venir la violencia no tiene cabida. En Woldenberg, J., *Violencia y Política*, México, Cal y Arena. Para el expresidente Ernesto Zedillo la denominada transición a la democracia se significaba simplemente por el arribo a la “normalidad democrática”.

de 1994, en un lance que muchos analistas identificaron como su proyecto transexenal, donde incluso su reelección era una posibilidad latente. Pero el año de 1994 fue desastroso para su proyecto, tanto por el levantamiento indígena como por el asesinato del candidato priísta y de su ex cuñado, eminente priísta, José Francisco Ruiz Massieu, que enrareció la atmósfera política, especialmente al interior del propio PRI.

Casi de inmediato al alzamiento zapatista, los líderes de los partidos políticos asumieron el reto de contribuir a la distensión del conflicto y llevaron al partido en el poder a comprometerse en una nueva reforma electoral basada fundamentalmente en una profundización de la autonomía del IFE y del poder ciudadano en los órganos de la autoridad electoral, una vez que se les retira a los representantes de partidos su derecho al voto y se les deja en una paridad de uno a uno, es decir, un partido igual a un representante, de esta manera, partir de este momento los ahora llamados consejeros ciudadanos toman el control de las decisiones al conservar la facultad de votar los acuerdos y resoluciones, junto con los cuatro representantes del Poder Legislativo y el voto de calidad del Secretario de Gobernación en su figura de Presidente de Consejo General. En el nivel de los Consejos Locales y Distritales la “ciudadanización” es aún de mayor impacto, luego que, sin el voto de los representantes de partidos, los consejeros ciudadanos, junto con el Presidente del Consejo, que es funcionario del IFE, asumen la responsabilidad exclusiva de votar los proyectos de acuerdo y de resolución de la casuística presente en todo proceso electoral.

El compromiso base de los partidos fue el de garantizar y realizar elecciones presidenciales confiables, imparciales y con equidad en la contienda de 1994. Por ello es que en adición a las reformas legales, se discutieron y aprobaron nuevas

disposiciones como tipificación de 19 delitos electorales, nueva regulación de los gastos de campaña, recomendaciones para la equidad en el acceso a los medios de comunicación, auditorías y verificaciones del padrón electoral, entre otras disposiciones establecidas a marchas forzadas por la premura que representaba la proximidad de las elecciones y la necesidad de los partidos de ofrecer a la nación certeza de voluntad democrática ante la alternativa de violencia política abierta por el zapatismo.<sup>14</sup>

A este esfuerzo contribuyeron por su parte las organizaciones civiles de observadores nacionales y extranjeros, luego de las reformas que les otorgaron mayores facultades y reconocimiento para verificar y denunciar prácticas fraudulentas como las que el PRI había institucionalizado. La ausencia de impugnaciones post electorales revela que el PRI se arriesgó a competir en lo general sin sus usos acostumbrados y en virtud de la aplicada vigilancia de los observadores, no obstante los estudios posteriores al proceso, realizados por el Consejo General del IFE, muestran que este partido gastó más del 70 % del total de los dineros invertidos por los partidos en sus campañas presidenciales, una desmesura e inequidad que debía regularse en futura reforma electoral.

La evolución del sistema político para 1994 era notable en virtud de la competitividad que había alcanzado el sistema de partidos y la capacidad de convocatoria, por lo menos de las tres grandes formaciones (PRI, PAN PRD), que desarrollaron un esfuerzo notable de movilización electoral para concluir con una jornada abundante de electores (78% de los empadronados), una jornada no soslayada, sino confirmada como la vía escogida por

---

<sup>14</sup> Ricardo Becerra Pedro Salazar y Woldenberg documentan una gran cantidad de acciones que partidos, funcionarios del IFE y consejeros ciudadanos, entre otros sectores, emprendieron con el propósito de brindar certeza de transparencia y legalidad al proceso que se avecinaba. En *La Mecánica del cambio político en México*. Cal y Arena, 2000, p 313-154.

los mexicanos para dirimir sus disputas políticas, sin “choque de trenes”, ni los peores augurios de violencia política.

El PRI retuvo el poder, pero su triunfo mostraba una peligrosa tendencia histórica de votación a la baja, mientras que en contrapartida el PAN se coloca como segunda fuerza electoral y se define como un partido con una tendencia hacia arriba en las preferencias electorales, a la vista de que por segunda ocasión desplazó al PRD y lo relegó al tercer sitio. El sistema de partidos se revelaba como uno tripartidista y de hecho la Cámara de Diputados quedó cuasi exclusivamente conformada por estos tres partidos, salvo por un 2% de diputaciones que logró el Partido del Trabajo.

Las repercusiones del conflicto en Chiapas influyeron en la convicción de avanzar en el fortalecimiento de la democracia electoral. Una de tales repercusiones era aquella referida a la descalificación de los partidos como medio para luchar por el poder: se argumentaba por parte de aquellos que simpatizaban con el zapatismo que las vías institucionalizadas y sus instrumentos, los partidos, sólo servían para legitimar y perpetuar en el poder a los grupos oligárquicos asociados al PRI, por tanto la lucha política estaba en otro lado y con otros instrumentos.

Por otra parte, los líderes de los partidos y el mismo presidente Ernesto Zedillo coincidieron en que las elecciones habían sido legítimas, pero no equitativas y por ende acordaron plantear una nueva reforma electoral que respondiera a cuatro consideraciones fundamentales aún pendientes<sup>15</sup>:

---

<sup>15</sup> Claro está que a la aprobación de las reformas constitucionales, precedieron meses de intensas y tensas negociaciones al interior de los propios partidos y entre las cúpulas de los partidos, incluyendo a los consejeros ciudadanos y a académicos y periodistas involucrados en el tema. Se destaca por ejemplo el

- Imparcialidad absoluta en el órgano de la autoridad electoral
- Equidad en la competencia electoral
- Equidad en la representación política
- Sistema de partidos fuerte <sup>16</sup>

Con la reforma constitucional de 1996 el Poder Ejecutivo deja la presidencia del órgano electoral y queda en manos de la Cámara de Diputados la designación del presidente del Consejo General del IFE, el número de consejeros electorales sube de seis a ocho y se le retira a los cuatro representantes del poder legislativo su facultad de voto, aunque conservan la voz. Se suprime el cargo de director del IFE para quedar únicamente como Secretario Ejecutivo, en doble función: como secretario del Consejo General y como coordinador de la Junta General Ejecutiva del Instituto. Este cargo se designa por mayoría de votos de las dos terceras partes de los consejeros, a propuesta del presidente del Consejo.

Para la composición del Poder Legislativo se introdujeron dos cambios: en la Cámara de Diputados se redujo de 315 a 300 el máximo de representantes de un partido, a modo de mesurar hasta un máximo de 8% la sobrerrepresentación (que antes beneficiaba al PRI), con lo que se abate la diferencia abismal entre número de votos y asientos legislativos, y hace muy difícil que un partido obtenga la mayoría absoluta (la mitad más uno). En el Senado se profundiza la pluralidad con la disputa de 32 escaños adicionales mediante el sistema de representación proporcional.

---

seminario del Castillo de Chapultepec, las mesas de diálogo para la reforma del Estado y la firma del Acuerdo Político Nacional en 1995, donde el Presidente Zedillo suscribió los acuerdos.

<sup>16</sup> Sirvent, Ob cit. p. 4

El Trife es fortalecido como entidad única para conocer y resolver las impugnaciones y controversias en el entorno federal y estatal, además que este tribunal se transfiere a la férula del Poder Judicial de la Federación, y sus magistrados son propuestos a los senadores por este poder, y no ya por el Ejecutivo, como antes se usaba. El Trife asume la responsabilidad de calificar la elección presidencial y hacer la declaratoria de presidente electo.

La relevancia de esta reforma se mide por la magnitud de cambio introducido en la designación de la autoridad administrativa de la ciudad de México, una vez que el Presidente de la República cede la facultad de designar al regente de la ciudad y en adelante los ciudadanos tendrían mediante su voto la decisión de elegir directamente al Jefe de Gobierno de la ciudad de México. Los delegados en las demarcaciones también serían electos y la Asamblea Legislativa asumiría el rango de órgano legislativo local.

El financiamiento público a los partidos aumentó sustancialmente y su distribución se realizó conforme al criterio de dotar el 30 % de los recursos para todos los partidos y el otro 70 % de acuerdo a la votación obtenida en la última elección. En este punto no hubo acuerdo de hecho porque los partidos de oposición consideraron que seguía la inequidad en favor del PRI y esa fue la causa que al final este partido aprobara a solas la reforma en la Cámara de Diputados, sin embargo la asignación de recursos tendió a disminuir las diferencias abismales que anteriormente prevalecían y los partidos en general contaron con sumas generosas para gasto corriente de sus estructuras, así como para gastos de campaña, en aras de fincar un sistema de partidos fuerte, financieramente autosuficientes y autónomos en su movilidad.

La cuestión legal del financiamiento no tenía la suficiente significación, comparada con la magnitud de los cambios aprobados: nada más ni nada menos que la ciudadanización por completo de la toma de decisiones en el órgano de la autoridad electoral y la elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Por si fuera poco, la Reforma de 1996 es vasta por cuanto toca de una serie grande de asuntos encaminados a dotar de mayor transparencia y certidumbre a la organización de las elecciones a través de plazos, rutinas y actividades que antes no tenían reglamentación. Adicionalmente, con una estructura ex profeso, un patrimonio y un servicio profesional se finca el entramado de instituciones para garantizar en adelante la realización de elecciones imparciales y creíbles.

Woldenberg denomina “mecánica del cambio político” al proceso cíclico de cambios de las últimas dos décadas al sostener que “La historia de la lucha política en México durante los últimos 20 años puede resumirse así: partidos políticos en plural, distintos y auténticos, acuden a las elecciones; en ciertos comicios ganan algunas posiciones legislativas y en otros conquistan posiciones de gobierno; desde ahí promueven reformas que les dan más derechos, seguridades y prerrogativas. Los partidos, fortalecidos, participan en nuevas elecciones donde se hacen de más posiciones y lanzan un nuevo ciclo de exigencias y reformas electorales”.<sup>17</sup>

Para Woldenberg, Becerra y Salazar, las nuevas reformas, en cuyo marco se realizaron las elecciones de 1997, tenían la característica de la equidad y dejaron como resultado la plena competitividad electoral en el sistema de partidos y el reparto efectivo del poder, con un poco menos del 40 % de la votación para el PRI, un 26% para el PAN y 25%

---

<sup>17</sup> Woldenberg, *La Construcción de la democracia*, pag. 22

para el PRD. El partido del Ejecutivo perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y el ideal democrático de equilibrio de poderes pudo echarse a andar junto con lo que ha menudo se ha denominado como “gobierno dividido”.<sup>18</sup>

Las elecciones del año 2000 confirmaron la caída histórica del PRI que se venía fraguando desde 1988 y colocó a México en la ventana internacional de las democracias occidentales, con un presidente legítimamente electo por sus ciudadanos, en condiciones de una absoluta paz social y sin impugnaciones legales mayores. El PRI apostó a ganar con legalidad como en 1994 y perdió, apostó a competir con nuevas reglas, en un marco de equidad y un contexto democrático, y fracasó. Ya antes había intentado regirse por el método democrático para elegir a su candidato a la presidencia y salió avante, pero el juicio de los electores fue implacable y lo relegó. El final es plausible si se reconoce que el presidente Ernesto Zedillo y las élites de ese partido, apegados a derecho, entregaron el poder sin mayor aspaviento.

México arriba al fin del siglo 20 con un diseño democrático que garantiza la alternancia y un reparto efectivo de poder que obligaría a cualquier partido a plantear alianzas e impulsar consensos. El presidente Vicente Fox ganó pero no logró la mayoría en el Congreso de la Unión, de igual forma, su gobierno iniciaría bajo un esquema de negociación y acuerdo con los gobernadores de partidos diferentes al suyo, bajo un ineludible federalismo. La necesidad de gobernar se convierte en la necesidad de construir acuerdos y tender puentes de comunicación entre instancias de gobierno y gobernados. Diluido el mando jerárquico autoritario de antaño, la gobernabilidad del

---

<sup>18</sup> Ricardo Becerra Pedro Salazar y Woldenberg, ob. Cit. p. 468-482

país tendría que plantearse en adelante en términos, no de imposición, sino de consentimiento acotado por la ley.

El acto de relevo del PRI por el PAN quizá haya sido para la comunidad internacional el momento significativo de la transición a la democracia, pero la democracia electoral ya se había venido instalando en México a partir de la conformación de un régimen de partidos fuerte, cuyas élites políticas negociaron y consensaron reformas que poco a poco abrieron el antiguo régimen político autoritario a una mayor participación de las oposiciones primero y luego a una competencia franca en condiciones de mayor equidad, con un árbitro neutral. Es por esto que Huntington considera a México como parte de los países enrolados en una tercera ola de democratización y califica a su proceso como transición directa; es decir, de un sistema autoritario estable a uno democrático estable, por evolución gradual a través del tiempo.<sup>19</sup>

Para el suscrito, la clave de esta transición, el hito revelador se habría producido con la reforma de 96 cuando el Poder Ejecutivo deja la presidencia del órgano electoral, lo que significa la clave terminal de una larga transición de corte democrático, paulatina, silenciosa, no de actos solemnes fundacionales, y sí de continua reforma y liberalización.

¿Porqué el hito revelador del cambio democrático se produce en 1996 y no en 2000 cuando se efectúa la alternancia en el poder de la presidencia?

---

<sup>19</sup> Huntington, Samuel, *La Tercera Ola*  
Barcelona, Paidós, 1994, p. 51

Si se considera que la realización de elecciones limpias y creíbles había sido el objetivo paradigmático de numerosas movilizaciones postelectorales de oposición y resistencia, particularmente en las dos últimas décadas del siglo pasado, y que era histórica la demanda para que el Ejecutivo abandonara su condición poco ética de juez y parte en la materia electoral y dejara la responsabilidad a un órgano independiente, autónomo e imparcial, libre de compromisos políticos, se puede presumir que el cambio efectivo se produce en 96 cuando la reforma constitucional deja el control del órgano depositario de la autoridad electoral en manos de 9 ciudadanos sin partido, con derecho exclusivo a voto, formalmente sin sujeciones políticas, respetados por su fama pública y designados por la soberanía de la Cámara de Diputados.

De manera que lo trascendente no era quién ganara la elección del 2000, sino que ésta y las subsecuentes se realizaran sin el control del Poder Ejecutivo, conforme a los preceptos de Huntington, quien califica a un sistema político como democrático siempre que la mayoría de los que toman decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de elecciones limpias, honestas y periódicas.

Y aún cuando podría aventurarse que el icono espectacular de la transición democrática en México sea cuando el PRI entrega la presidencia del país al PAN, porque se produce el relevo de un poder que se mantuvo por más de 7 décadas, el hito histórico de la transición se produce cuando el Poder Ejecutivo pierde el control del órgano que le garantizó su permanencia en el poder y asume el riesgo de competir bajo nuevas reglas, sin su calidad de “juez”, con los resultados conocidos.

Ya era imperativo que el Ejecutivo dejara su presencia en el consejo de la autoridad electoral, más si se considera un estudio comparado de los órganos electorales en 11 países, donde según su integración y su origen, se muestra que sólo en tres de ellos, Alemania, Chile e Inglaterra, el presidente del órgano electoral es designado directamente por el Poder Ejecutivo, es decir, el ministro del interior o el Presidente de la República. En el caso de Bolivia, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador y España, son los congresos, las cortes de justicia y eventualmente los partidos, los que nombran a los responsables de los órganos electorales, sobre todo bajo el sistema de ternas de personalidades susceptibles de ser rechazadas o aceptadas según la fama pública de los concursantes.<sup>20</sup>

De acuerdo con las ocho garantías de Dahl para que se de un régimen democrático, se puede presumir que México rebasó ya el régimen autoritario con fachada democrática que en 1995 caracterizó César Cancino<sup>21</sup>. Con las reservas del caso, es posible afirmar que las ocho garantías están codificadas en términos de derecho y no son objeto de violación pública permanente. Veamos porqué.<sup>22</sup>

El COFIPE norma con claridad los derechos de los ciudadanos a las garantías 1,3,4,5 y 7 y su aplicación corresponde al Instituto Federal Electoral, órgano autónomo de naturaleza ciudadana e independiente de los tres poderes de la unión, depositario de la autoridad electoral y organizador de las elecciones del 2000 que posibilitaron la

---

<sup>20</sup> Alanís Figueroa, María del Carmen. “Organización de las Elecciones, Profesionalismo y Capacitación”, en *Justicia Electoral* No. 5, revista del Tribunal Federal Electoral, 1995, pp. 5-79.

<sup>21</sup> Cancino, César, “México: ¿Democracia de Fachada?”  
En Perfil de *La Jornada*, 1991

<sup>22</sup> Robert Dahl establece ocho garantías institucionales para que se de la democracia entre un gran número de habitantes: a) libertad para constituir o integrarse en organizaciones, b) libertad de expresión, c) libertad de voto, d) elegibilidad para cargo público, e) derecho de los líderes políticos a competir por el voto, f) fuentes alternativas de información, g) elecciones libres e imparciales, h) que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia. En *Poliarquía*

alternancia en el poder de la institución presidencial, y con ello el fin del presidencialismo autoritario.

Está claro que una acotación rigurosa de las ocho garantías nos llevaría a reconocer que México aún padece la presencia de instituciones autoritarias y aún existen muchos obstáculos en el camino hacia una poliarquía, por ejemplo, inducción del voto, libertad de expresión constantemente amenazada, elecciones aún no plenamente libres e imparciales en entidades del país, débil impartición de justicia, incipiente acceso a la información en las instituciones públicas, persistencia de poderes regionales que controlan candidatos y campañas políticas.

Empero, debemos puntualizar que, por ejemplo, la garantía número 7 “elecciones libres e imparciales” es una realidad presente, por lo menos en el orden federal desde las elecciones del 94. A partir de entonces, el diseño de los órganos electorales en los estados ha seguido el modelo del IFE de independencia con respecto a los poderes ejecutivos, se ha puesto en vigencia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, el Poder Legislativo ha adquirido un nuevo rol de contrapeso gracias a su independencia del Ejecutivo y, en las distintas entidades del país, los llamados “gobiernos divididos” son una realidad.<sup>23</sup>

## **2. EL IFE Y SU ENTRAMADO INSTITUCIONAL**

La invención del IFE fue obra del PRI y del PAN, luego de un acuerdo tácito en que el primero se compromete a impulsar reformas estructurales para la democracia electoral y

---

<sup>23</sup> Lujambio, Alonso texto de Enfoque

el segundo condiciona su apoyo a la profundidad y alcances de tales reformas, todo esto en el contexto de la rebelión cívica protagonizada por el FDN contra el triunfo “ilegítimo” de Carlos Salinas de Gortari y cuya demanda era su renuncia a la presidencia de la república, una vez que se consideraba había ganado gracias a un sistema electoral parcial a sus intereses y en virtud de la caída del sistema de conteo de votos.

Si recordamos la cita de Nohlen en la página 13, en la que sostiene que la creación de instituciones políticas y también su reforma, es un proceso histórico contingente, influido por experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategia de los actores políticos, etc.”, podremos darnos cuenta cómo se aplica a la realidad mexicana en cuanto que la invención del IFE no sólo fue resultado de la necesidad del gobierno salinista de pactar acuerdos para legitimarse, sino también de la necesidad de ofrecer respuestas a exigencias de los partidos y actores políticos: entre ellas la de contar con un órgano electoral de dirección verdaderamente imparcial y autónomo del gobierno federal, así como incorporar en su seno a ciudadanos notables con voz y voto, con objeto de garantizar limpieza y legalidad.

A partir de su constitución, el IFE siguió el camino de la especialización y división específica de funciones técnicas y se hizo necesario crear estructuras organizacionales, tales como las direcciones ejecutivas de Capacitación y Educación Cívica, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Servicio Profesional Electoral, de Organización Electoral, de Registro de Electores y de Administración. Para dar soporte a estas estructuras el Cofipe instituyó el estatuto de personal a modo de contar con personal permanente y profesionalizado, sin compromisos partidistas, susceptible de capacitarse,

desempeñarse y escalar peldaños en la estructura laboral, lo que no sucedía con la antigua Comisión Federal Electoral, que por lo común contaba con personal eventual, pagado por honorarios, sin la debida capacitación para el desempeño de sus funciones.

El proyecto de constitución del IFE recogió el diseño organizativo descentralizado de las leyes electorales anteriores al Cofipe, que estructuraba los órganos electorales en tres instancias: un consejo federal, una comisión local en cada estado y un comité en cada distrito, pero lo novedoso es que a estos órganos se les dotó de su respectivo aparato burocrático administrativo permanente denominado juntas electorales, las que organizarían los procesos electorales, pero también ejecutarían programas de trabajo en tiempos no electorales.

A la fecha, el Instituto Federal Electoral mantiene su estructura organizacional en tres instancias jerárquicas, a saber: las oficinas centrales donde residen la Secretaría General Ejecutiva y las Direcciones Ejecutivas responsables de emitir los programas del instituto, las 32 Juntas Locales Ejecutivas en las 32 entidades del país responsables de coordinar y enlazar los proyectos programáticos y específicos, las 300 Juntas Distritales Ejecutivas responsables de operar a nivel campo las actividades programáticas específicas, particularmente y con mayor intensidad en años electorales.

Cada instancia tiene un responsable: el Secretario Ejecutivo en el nivel central, el Vocal Ejecutivo Local como delegado a nivel entidad federativa y el Vocal Ejecutivo Distrital como subdelegado a nivel distrito electoral uninominal. Esta estructura orgánica del Instituto no se manda sola: en tiempos electorales se instituye a nivel entidad y distrito un Consejo que vigila la observancia de la ley, delibera, toma acuerdos y emite

resoluciones, que son obligatorias para el Vocal Ejecutivo y la Junta Local o Distrital que preside, según sea el caso.

Cada Consejo es un órgano colegiado autónomo y su integración obedece al espíritu de corresponsabilizar a todos en la cuestión electoral: autoridades del IFE, representantes de partidos y sobre todo ciudadanos sin afiliación partidista. Los ocho consejeros del Consejo General y el Consejero Presidente, máximos tomadores de las decisiones que rigen los destinos del IFE, son designados por la soberanía popular de la Cámara de Diputados. A su vez, el Consejo General designa a los consejeros de los Consejos Locales, y éstos a los consejeros de los Consejos Distritales, de tal manera que todos los consejeros de cualquier nivel conllevan intrínsecamente la representación de la ciudadanía votante.

Si anteriormente al Cofipe, los comisionados de la Secretaría de Gobernación y los representantes de partidos organizaban directamente las elecciones, a falta de un órgano ex profeso para ello, hoy los representantes de partidos, los consejeros y funcionarios del Instituto tienen la misión en exclusiva de deliberar y tomar acuerdos en el seno de un espacio técnico-político denominado Consejo, para de ahí ordenar la ejecución de los trabajos y las actividades concretas al interior del espacio institucionalizado denominado Juntas Electorales del IFE.

De esta manera, los órganos del IFE no pueden sustentar sus actos ni operar sus programas si no tienen un respaldo políticamente legitimado por las decisiones de sus respectivos Consejos y/o un fundamento jurídico en el COFIPE. Incluso, para evitar la eventualidad que una decisión de consejo contravenga las disposiciones del COFIPE, el

Vocal Ejecutivo de la Junta funge en todo momento como Presidente de Consejo con objeto de moderar las deliberaciones y advertir aquellas situaciones en que se contraviene la ley o se viola la normatividad aprobada por instancias superiores.

No obstante, muchas situaciones que no están contempladas en la ley pueden ser resueltas de manera casuística y legitimadas mediante un acuerdo consensado, y votado por los consejeros electorales en sesiones de Consejo, sobre todo considerándose que éstos, si bien no los hace infalibles ante un acuerdo de Consejo de instancia superior, si les permite tomar decisiones con un buen margen de libertad.

La Junta Distrital recibe mediante línea directa y vertical de la Junta Local los planes, programas y proyectos a desarrollar de manera ordinaria, así como la normatividad y los lineamientos de trabajo e incluso los acuerdos emanados del Consejo General que impactan su operación, aunque como ya se comentó, el Consejo Distrital puede o no deliberar para decidir su modificación y/o ajuste, sobre todo en aquellos asuntos que involucran a los miembros del propio Consejo.

### **3. LA JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA Y EL CONSEJO DISTRITAL**

La Junta Distrital Ejecutiva es el penúltimo eslabón de la cadena organizacional en materia electoral, antes de la Mesa Directiva de Casilla: más allá de sus programas anuales de trabajo, la Junta Distrital desarrolla un intenso programa de labores en años electorales en virtud de ser la responsable de ejecutar en campo directamente con los ciudadanos las acciones concretas de preparación de la jornada electoral y su desarrollo,

además de apoyar el cómputo de los resultados distritales y realizar una serie de actividades conexas como las elecciones infantiles, la promoción de la cultura democrática y la educación cívica.

La Junta Distrital se divide en cuatro áreas de trabajo: Vocalía de Organización Electoral, Vocalía de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Vocalía de Registro Federal de Electores y Vocalía-Secretariado, y encima de las cuatro se encuentra el Vocal Ejecutivo que a su vez se desempeña como Consejero Presidente del Consejo Distrital en tiempos electorales.

En periodo electoral la Junta Distrital debe desarrollar un programa de trabajo calendarizado con actividades a cumplir en periodos específicos de tiempo y plazos que se cierran por ley. Por ejemplo, debe desarrollar en dos fases intensos programas de capacitación de los ciudadanos insaculados que fungirán como funcionarios de casillas electorales. Asimismo, debe seleccionar e integrar a más tardar el 15 de marzo una lista tentativa de domicilios donde se ubicarán las casillas electorales, a modo que sea sometida a consideración del Consejo Distrital, cuyos miembros harán los cambios pertinentes de acuerdo a la ley y la ponderación de los representantes de partidos. Debe resguardar en sus instalaciones la papelería electoral, armar los paquetes, distribuirlos y volverlos a resguardar ya con el resultado de la jornada electoral.

La Junta alberga en sus instalaciones al Consejo Distrital que sesiona cada mes y supervisa las actividades de la Junta a lo largo del proceso electoral, vigila que se proceda conforme a derecho y aprueba o desaprueba los acuerdos, resoluciones,

informes y procedimientos que somete a su consideración el Vocal Ejecutivo en su calidad de Consejero Presidente.

Los Consejos Distritales se dividen a su vez en subcuerpos que si bien los unifica el objetivo de transparentar y ejecutar conforme a derecho los actos electorales, se manejan con diferentes racionalidades:

- a) el Vocal Ejecutivo-Presidente de Consejo (con voz y voto de calidad) y el secretario de Consejo (sólo con voz) con objeto de obtener un respaldo legitimador a sus funciones y resultados en la Junta
- b) los 6 consejeros electorales (con voz y voto) con objeto de supervisar las actividades de la Junta y aprobar lo conducente en la materia
- c) los 7 representantes de partidos y coaliciones (sólo con voz) con objeto de vigilar y representar los intereses de sus institutos
- d) los 3 vocales de Organización Electoral, de Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica (sólo con voz) con objeto de presentar sus informes y aclarar dudas respecto a la marcha de los trabajos.

De acuerdo al artículo 116 del COFIPE los Consejos Distritales tienen entre sus atribuciones más importantes vigilar la observancia del Código y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; supervisar las actividades de las Juntas Distritales, determinar el número y ubicación de casillas, así como insacular a los funcionarios de las mismas, efectuar los cómputos distritales de la elección de diputados de mayoría, de senadores y de presidente de la república.

En primera instancia, lo anterior nos indica que los Consejos constituyen predominantemente instancias de deliberación técnico-administrativa, pero también en su seno se desarrolla una dinámica de discusiones políticas más o menos intensa, propiciada por disputas partidarias, enconos personales y reclamos derivados de las campañas electorales. De este modo y a manera de ejemplo, la discusión en torno a la ubicación de casillas derivó en ocasiones a la presunción que determinado partido tomaba ventaja al ubicarse alguna de ellas en el domicilio de uno de sus militantes.

En este entorno de consideraciones técnicas que los representantes de partidos hicieron derivar en discusiones políticas, los consejeros electorales también exteriorizaron alocuciones políticas y asumieron posiciones que los llevaron a tomar decisiones que afectaron irremediablemente a uno u otro contendiente partidario. Cómo se expresaron y qué decidieron los consejeros en las sesiones de consejo es una de las partes medulares que atendió la investigación para categorizar sus intervenciones a lo largo del proceso y obtener conclusiones respecto a su participación.

La nueva institución de los consejeros electorales distritales, tomadores de decisiones en el seno de los órganos colegiados que gobiernan la organización de los comicios, no tendría relevancia si no gozaran de esa calidad de independencia y de representación de la ciudadanía votante, es decir que su mayor atributo es que no pertenecen al organismo estatal denominado IFE porque no existe una relación contractual de trabajo, ni perciben un salario. Luego entonces, los consejeros guardan una posición de independencia con relación al Estado y a los partidos políticos. No obstante, cuando toman protesta, los consejeros asumen el compromiso doctrinario estatal de interactuar bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, como lo dispone el

artículo 41, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución, al establecer que estos principios rectores regirán la función de organización de los comicios federales.

De acuerdo al artículo 174, párrafo 2, el proceso electoral comprende: a) la preparación de la elección, b) la jornada electoral, c) resultados y declaración de validez de la elección y de presidente electo, d) dictamen y declaración de validez de la elección. La primera etapa es la que comprende la mayor cantidad de actividades y cuando el Consejo Distrital dedica más tiempo y esfuerzo en acciones de supervisión, reuniones de trabajo y, de hecho, es convocado al mayor número de sesiones extraordinarias para atender asuntos de urgente resolución, aparte de las sesiones ordinarias que celebran cada mes. Para la jornada electoral el Consejo Distrital se instala en sesión permanente y está atento al desarrollo de la misma hasta el cierre de las casillas electorales. Luego, inicia la etapa de resultados y declaración de validez cuando se realiza por la noche el conteo preliminar. Tres días después, se realiza el cómputo oficial con las actas de escrutinio en la mano y los paquetes electorales a la vista.

## CAPITULO II

### LOS CONSEJEROS ELECTORALES DISTRITALES

#### 1. ANTECEDENTES LEGALES DE LOS CONSEJEROS

En las primeras décadas del siglo pasado no había autoridad central electoral, tan sólo Consejos de Listas Electorales a nivel estatal, integrados por ciudadanos que eran sorteados a propuesta de los ayuntamientos y se encargaban de organizar las elecciones.

Con la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946 se creaba la instancia central denominada Comisión Federal de Vigilancia Electoral presidida por el secretario de Gobernación, dos representantes del Poder Legislativo, y dos representantes de los partidos más fuertes, además de un notario público en calidad de secretario de Comisión. Con la consolidación del PRI, una imagen común del órgano central era la de una Comisión con cinco ó seis miembros de ese partido, y uno de signo opositor, lo que revelaba el predominio del partido en el poder a lo largo de varias décadas.<sup>24</sup>

A diferencia del nivel central, las Comisiones Locales y los Comités Distritales en las entidades se integraban con tres ciudadanos residentes en la ciudad respectiva, (sin tener al momento cargo público, pero sí probidad y cultura para el desempeño de sus funciones), dos comisionados de partidos y un presidente nombrado por la Comisión Federal, escogido de entre los tres ciudadanos citados. Se tomaban las decisiones por mayoría de votos, incluyendo el voto de los representantes de partidos. Los Comités Distritales tenían la atribución de publicar los padrones y listas electorales, dividir el

---

<sup>24</sup> Castellanos Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, p. 116-131

distrito en secciones, instalar casillas, designar a sus presidentes e instalar la Junta Computadora.

En la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 se declaraba a los partidos expresamente en la responsabilidad de la vigilancia y desarrollo del proceso electoral, junto con el Estado y los ciudadanos. Sin embargo, más allá de este principio doctrinario, la autoridad electoral seguía revelando una presencia abrumadora del partido gobernante, con consecuencias concretas en la organización de las elecciones. Por ejemplo, los tres ciudadanos comisionados propietarios que integraban las Comisiones Locales y los Comités Distritales eran designados por la Comisión Federal Electoral. Los partidos enviaban a un representante a cada Comisión y Comité a fin de participar en las deliberaciones con voz, pero sin voto, toda vez que con esta ley se les suprimió esa facultad, de modo que sólo los ciudadanos designados por la CFE votaban los acuerdos, junto con el Presidente de Consejo o de Comité.

La Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 restituyó a los partidos políticos su facultad de voto en la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales y los Comités Distritales, en tanto que los presidentes de estos órganos mantuvieron el derecho al voto de calidad en caso de empate. Ahora todos los partidos registrados tenían derecho a tener un representante en cada órgano y ya no sólo los dos partidos más importantes, como anteriormente se establecía.

Con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, las Comisiones Locales y los Comités Distritales mantenían su estructura organizacional, con la novedad que los cuatro ciudadanos que las integraban eran insaculados por la Comisión

Federal Electoral de una lista preparada por el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores. Ciudadanos insaculados, Presidente y representantes de partidos, tenían voz y voto, salvo los partidos condicionados, sólo con voz.

El Código Federal Electoral de 1987 incorporó una novedad “regresiva” en la integración de la Comisión Federal Electoral y por consiguiente en la integración de las Comisiones Locales y los Comités Distritales, a saber: asignar un número de comisionados de partido como veces tuvieran un 3 % de la votación total en la última elección de diputados de mayoría relativa, lo cual daba claras ventajas al partido en el poder a la hora de votar los acuerdos. De esta forma se garantizaba el predominio del PRI en los tres niveles de la autoridad electoral, no sólo por efecto de la misma ley, sino también porque el nombramiento de los ciudadanos designados como Comisionados Presidente y Secretario seguía siendo responsabilidad del Secretario de Gobernación.<sup>25</sup>

La invención del IFE, luego de la reforma constitucional de 1989 y la aprobación del Cofipe en 1990, fue obra del consenso de dos partidos (PRI y PAN) y su rasgo distintivo fue el de crear de hecho y por primera vez la figura del Consejero Magistrado con derecho a voz y voto al interior del Consejo General, máximo órgano de dirección de ese Instituto. Se trataba con esto de recuperar el espíritu de las leyes electorales anteriores a la de 1986, en las que se consideró a los ciudadanos en la responsabilidad tripartita de vigilar y desarrollar el proceso electoral, junto con los partidos y el Estado. Lo trascendente de esta novedad es que los consejeros magistrados no dependían de la

---

<sup>25</sup> Rae basa sus conclusiones en investigaciones donde documenta que los partidos grandes por lo general participan en la discusión y elaboración de las leyes electorales, las cuales tienden a beneficiar su permanencia y a obstaculizar el desarrollo de los partidos pequeños. Rae, *Consecuencias Políticas de las Leyes Electorales*, Yale University Press, 1967.

decisión discrecional del secretario de Gobernación, sino que su denominación de origen residía en el consenso de los diputados de la Cámara Baja.

El Cofipe ordenó que en los 32 Consejos Locales y los 300 Consejos Distritales se instituyeran en cada uno seis consejeros ciudadanos con derecho a voz y voto, con lo que se “ciudadanizaban” estos órganos y se establecía una relación paritaria de equilibrio con respecto al voto de los representantes de los partidos y el voto de los cinco funcionarios del IFE que por ley participaban en cada uno de esos consejos, aún cuando los partidos seguían teniendo dos o tres y hasta cuatro representantes cada uno por virtud del volumen de su votación conseguida en elecciones.

Si bien desde la ley electoral de 1946 se instituyó la participación de tres ciudadanos en los órganos electorales a nivel local o distrital, esta participación al parecer era testimonial y en todo caso parcial hacia el partido en el poder, por provenir su nombramiento y el pago de sus dietas directamente del gobierno interesado en mantener la hegemonía del PRI. En algunos de estos ciudadanos finalmente también recaía el nombramiento de presidente de Comisión Local o Comité Distrital, con lo que también se parcializaba su actuación. Por si fuera poco, la intervención mayoritaria con voz y voto de los representantes de partidos (sobre todo bajo las leyes de 1977 y 1986), anulaba los votos y la capacidad de decisión que podían tener estos ciudadanos.

No obstante que la presidencia del Consejo General seguía en manos del Secretario de Gobernación, lo inédito y revolucionario era la inclusión en este órgano de ciudadanos sin afiliación a partidos que por primera vez en la historia tomaron decisiones en materia electoral. Los consejeros magistrados, luego denominados consejeros

ciudadanos y finalmente consejeros electorales, designaban en el seno de este Consejo a los responsables de dirigir al Instituto a través de la Junta General Ejecutiva, y a los Consejeros Locales.

Finalmente, las instituciones electorales reafirmaban un “poder ciudadano” en materia electoral cuando con la reforma del 93 se eliminaba el voto de calidad del Presidente del Consejo General y el derecho de voto de los funcionarios de las Juntas Locales y Distritales, quedando las decisiones en manos de los Consejeros Electorales en sus tres niveles: General, Local y Distrital, sobre todo si se considera que con la reforma del 94 los representantes de partidos pierden su derecho a voto en esos tres niveles y con ello los partidos políticos dejaron de ser árbitros y jugadores a la vez.

La transición democrática, en su expediente electoral federal, cerraba un ciclo en 1996 cuando las reformas constitucionales establecían que el Presidente del Consejo General debía ser un ciudadano sin afiliación partidaria, designado por la Cámara de Diputados, con lo que el gobierno central dejaba su sitio estratégico en la toma de decisiones de la materia electoral.

## **2. PERFIL DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES DISTRITALES**

Para las elecciones federales presidenciales del 2000, el IFE tenía enfrente su más grande reto desde su nacimiento y, desde luego, desde que la Presidencia de su Consejo General quedó en manos de un consejero ciudadano, a saber: organizar las elecciones presidenciales más competidas en décadas y en un marco de máxima tensión y

expectación política. Luego del éxito de las elecciones de 1997 y con un IFE auténticamente ciudadano, aún existía la presunción de que quizá la actuación de sus órganos ejecutivos no podrían organizar con eficiencia una elección de la magnitud del 2000, con toda su carga de significación política para la transición democrática en México como era la de permitir o no la alternancia en el poder, es decir, el relevo de un partido con más de 70 años en el poder o su continuación.

En octubre de 1999 el Consejo General del IFE nombró a los 192 consejeros electorales propietarios con que se integrarían los 32 Consejos locales en cada una de las entidades de la república. Una vez instalados, estos Consejos Locales procedieron a nombrar a los 1800 consejeros electorales propietarios que se integrarían a los 300 Consejos Distritales, los que quedaron formalmente instalados el 22 de diciembre de 1999. Cada uno de los Consejos contó con igual número de consejeros suplentes para relevar al consejero propietario de su fórmula electoral que por decisión propia o por acumulación de más de 2 inasistencias procediera su relevo definitivo.

En el Distrito Federal se instalaron 30 Consejos Distritales y asumieron su cargo 180 consejeros, a los cuales se les tomó protesta, se les notificó que su encargo duraría del 22 de diciembre de 1999 al 31 de agosto de 2000 y tendrían una dieta mensual de 5,000 pesos. Los 85 consejeros que participaron en el proceso del 97 fueron de nuevo convocados al proceso del 2000, como una estrategia para aprovechar la experiencia adquirida y garantizar un desenvolvimiento adecuado de los Consejos Distritales, de modo que los 95 nuevos consejeros encontraran en los “viejos” un punto de apoyo en el desempeño de sus funciones.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Reunión de trabajo de consejeros electorales del D.F. sobre capacitación electoral. Hotel Flamingos, D.F., febrero del 2000.

Del total de consejeros 80 eran mujeres y 100 hombres, lo que revela equilibrio en materia de género al observarse una relación de 44.4 % contra 55.6 %. Respecto a la edad de los consejeros, se observa una predominancia de jóvenes maduros con 44.4% del total, y de personas maduras con el 41.6 %. (Cuadro 1)

**Cuadro 1**

<b>NÚMERO</b>	<b>EDAD</b>	<b>%</b>	<b>RANGO DE EDADES</b>
<b>80</b>	<b>JÓVENES MADUROS</b>	<b>44.4%</b>	<b>20 A 35 AÑOS</b>
<b>75</b>	<b>PERSONAS MADURAS</b>	<b>41.6 %</b>	<b>36 A 50 AÑOS</b>
<b>20</b>	<b>ADULTOS MAYORES</b>	<b>11.1 %</b>	<b>51 A 60 AÑOS</b>
<b>05</b>	<b>TERCERA EDAD</b>	<b>2.7 %</b>	<b>61 A 70 AÑOS</b>

Fuente: Documento de Información General, que contiene los datos de género, edad, profesión y nivel de estudios de los consejeros electorales distritales del D.F. Facilitado por la Vocalía de Organización Electoral, de la Junta Local del IFE en el D.F. Anexo a este trabajo.

De acuerdo al artículo 114 del Cofipe, párrafo 1, todos los ciudadanos mexicanos mayores de 18 años pueden ser consejeros electorales distritales si cumplen, entre otros requisitos, con el de contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones. En general, el Consejo Local del IFE en el D.F. cumplió con este precepto si consideramos que de los 180 consejeros propietarios que designó para el proceso del 2000, 128 contaban con nivel de licenciatura, 21 con maestría, 17 con doctorado, 8 con bachillerato 5 con carrera técnica y sólo uno declaró contar sólo con primaria. En otras palabras, el 92.2% de los consejeros contaba con una profesión, en tanto que el 7.2% tenía nivel medio superior.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Documento de Información General, que contiene los datos de género, edad, profesión y nivel de estudios de los consejeros electorales distritales del D.F. Facilitado por la Vocalía de Organización Electoral, de la Junta Local del IFE en el D.F.

Respecto a la profesión de los consejeros, 33 (18.3%) declararon la carrera de derecho, 20 (11.1%) la de sociólogo, 13 (7.2%) la de economista, 10 la de arquitecto, 10 la de politólogo, 9 la de comunicólogo, 7 la de médico, 7 la de contador público, 6 la de administrador, 4 la de biólogo, 4 la de psicólogo, 4 la de antropólogo y 4 la de secretaria, además de una gran cantidad de carreras como ingeniería, relaciones internacionales, actuaría, incluyendo dos educadoras, dos cineastas, dos agrónomos, un pianista y un chofer. Un argumento de sentido común nos indica que los 180 nombramientos de consejero electoral debieron recaer sobre todo en profesionistas de ciencias sociales y carreras afines a la temática político-electoral, por ser los que habrían cursado materias relacionadas con el conocimiento de las instituciones públicas, el funcionamiento de la sociedad, las leyes, y la formación del Estado.

No obstante, el cuadro 2, que ilustra la profesión de los consejeros por bloques de carreras, revela que un 35% de los consejeros designados tenía una profesión sin relación alguna con el encargo que desempeñarían. El argumento a favor de esto último sería que aún las personas que estudiaron contabilidad, medicina o ingeniería, recibieron en el bachillerato y ciclos anteriores cursos generales de civismo, ciencias sociales e historia de México y por lo tanto el supuesto es que debían tener algún tipo de información para el desempeño adecuado de sus funciones. De cualquier forma, cabe preguntar ¿es suficiente contar con un nivel educativo medio superior o superior, y una carrera, para garantizar que el consejero tiene la capacidad para desempeñar con eficacia sus funciones?

Cuadro 2

<b>BLOQUE</b>	<b>NUMERO</b>	<b>%</b>
<b>DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES</b>	<b>96</b>	<b>53.4</b>
<b>INGENIERÍA Y TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS</b>	<b>38</b>	<b>21.2</b>
<b>BIOMÉDICAS</b>	<b>16</b>	<b>08.9</b>
<b>EDUCACIÓN Y ARTE</b>	<b>14</b>	<b>07.7</b>
<b>ESTUDIANTES</b>	<b>08</b>	<b>04.4</b>
<b>EMPLEADOS Y SECRETARIAS</b>	<b>08</b>	<b>04.4</b>

Fuente: Documento de Información General, que contiene los datos de género, edad, profesión y nivel de estudios de los consejeros electorales distritales del D.F. Facilitado por la Vocalía de Organización Electoral, de la Junta Local del IFE en el D.F. Anexo a este trabajo.

De acuerdo a lo sustentado por Giovanni Sartori la respuesta es no. El autor refiere categórico que aún no se ha demostrado que “un aumento *general* de los niveles de instrucción se refleje en un aumento *específico* del público informado de los asuntos públicos” y explica que los más instruidos permanecen a lo largo de su vida encerrados en sus respectivas áreas de conocimiento, sin que aborden otras áreas de información como la política o los asuntos que por ser públicos son comunes a todos los ciudadanos.<sup>28</sup>

De esta forma se pueden encontrar excelentes astrónomos, químicos y poetas, pero incompetentes para dar una opinión política certera, con las excepciones que dan vigencia a la regla. Sartori refiere lo anterior en respuesta a la tesis según la cual “la educación es la responsable de hacer ciudadanos más informados e interesados” en los asuntos públicos, lo cual finalmente no ha sucedido, toda vez que la base de la información de las grandes masas es de una pobreza asombrosa y desalentadora, y a ello contribuyen en parte los procesos de información y específicamente la televisión.

<sup>28</sup> Sartori, G., ¿Qué es la democracia?, México, Taurus, 2003, p. 107

Luego entonces, el hecho de que a los aspirantes se les solicite poseer “conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones”, como lo cita el artículo 114, lleva a pensar que no sólo importa contar con un grado de licenciatura o mínimamente de bachillerato, sino que en la selección de prospectos tiene un peso importante el desarrollo curricular para dar preferencia a aquellos que han tenido experiencia en actividades de estudio de la materia cívico-político-electoral o directamente relacionadas con la práctica en ese ramo de conocimientos.

Los hechos, sin embargo, no concuerdan con lo anterior si consideramos que el Consejo Local del IFE en el DF designó como consejero propietario a un médico que lleva toda su vida profesional dentro de los hospitales, sin ningún conocimiento de la materia electoral, sobre todo cuando en la misma fórmula electoral designó como suplente a un profesionista que ha realizado estudios sobre lo electoral o ha colaborado en la observación de comicios, por citar un ejemplo. Otro caso es el de un consejero con bachillerato, empleado de tienda comercial, que participó en el proceso del 97 y fue nuevamente designado propietario para el proceso del 2000, pero al revisar su currículum resultó aleccionador observar su grado de desconocimiento o percepción distorsionada de la función de consejero, cuando en el rubro de empleos anteriores describió al Consejero Presidente de su Consejo Distrital como el “jefe inmediato” que le daba órdenes, y a su puesto de consejero, como un trabajo eventual desempeñado a lo largo de 8 meses en el 97.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> La currícula de los consejeros obra en los archivos de la Junta Local del I.F.E. en el D.F. y ahí fue consultada directamente para investigar carrera profesional y experiencia laboral y académica.

La revisión de la currícula de los 180 consejeros electorales propietarios y 180 suplentes arrojó resultados inquietantes como el que un número importante de consejeros suplentes en realidad debió ser designado propietario con base en sus conocimientos de la materia electoral, a saber: De los 180 consejeros propietarios designados, 44 de ellos no documentaron tener experiencia alguna en la materia electoral, en tanto que 136 sí la tenían, considerando en este rubro a los 85 consejeros que participaron en el proceso de 1997. Respecto a los 180 consejeros suplentes se considera que por lo menos 40 de estos contaban, según su currícula, con experiencia y capacidad para desempeñarse como consejeros propietarios.

En una comparación entre consejeros propietarios y suplentes, en 18 de los 30 Consejos se observan incongruencias respecto a las designaciones, por ejemplo en algunos Consejos se designó como propietarios a un arquitecto, un químico, una secretaria o un contador, sin ninguna experiencia en su vida con lo electoral, mientras que como suplentes se designó a profesionistas que habían participado en actividades electorales, tomado cursos en la materia o realizado estudios político-electorales.<sup>30</sup>

Si nos remitimos al artículo 114, párrafo 1, inciso d, del COFIPE, que estipula contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones, se concluye que las designaciones se hicieron conforme a derecho, pero en buena parte de los casos no se hizo por la mejor opción.

---

<sup>30</sup> Idem.

**CAPITULO III**  
**PARTICIPACION POLITICO INSTITUCIONAL DEL CONSEJERO**  
**ELECTORAL DISTRITAL**

Se denomina participación política al papel desempeñado por el consejero electoral distrital en virtud que el consejero toma parte en la formulación, aprobación o aplicación de medidas de política pública, tal como es la política electoral, y desarrolla un conjunto de actos como parte de la producción de la práctica política (las elecciones) encaminada a la renovación de los poderes públicos.<sup>31</sup>

El atributo institucional de la participación política del consejero electoral se da en una de tres modalidades de participación siguientes: las reconocidas por las normas, las no reconocidas pero aceptadas y las no reconocidas e ilegales, siendo la primera donde encaja la participación del consejero.<sup>32</sup>

Para el cumplimiento de sus funciones, cuatro son las actividades centrales a las que fueron convocados de manera periódica los consejeros electorales por el Consejero Presidente, además de las que por iniciativa propia los mismos consejeros llevaron a cabo. Aquí cabe destacar las siguientes:

a) Las de supervisión de las acciones de la Junta Distrital para la preparación de las elecciones. Los consejeros acudían a la sede de la Junta una o dos veces a la semana junto con algunos representantes de partidos para verificar las actividades, ya fueran en

---

<sup>31</sup> Bogdanor, Vernon, *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, 778 p.

<sup>32</sup> Pasquino, G., (comp.) Ob. Cit., p. 180

gabinete o directamente en las secciones electorales urbanas del distrito electoral, por lo común por convocatoria escrita signada por el Consejero Presidente conforme a sus atribuciones, aunque la supervisión también podían realizarla por su cuenta las comisiones de trabajo integradas ex profeso por miembros de los Consejos Distritales.

b) Las reuniones de trabajo mensuales. Eran previas a las sesiones ordinarias de Consejo y las convocaba por escrito el Consejero Presidente con objeto de realizar cierto “cabildeo” a fin de consensar y someter a consideración informes y proyectos de acuerdo. Estas reuniones podían ser más frecuentes debido a que también se realizaban sesiones extraordinarias para someter a consideración de los miembros del Consejo asuntos de urgente resolución.

c) Las sesiones de Consejo ordinarias y extraordinarias. Las primeras se realizaban cada mes y las extraordinarias en cualquier día de la semana, y constituyen los actos protocolarios que fundamentan y aprueban jurídicamente las acciones del proceso electoral. A lo largo del proceso se realizaron 9 sesiones ordinarias y 13 sesiones extraordinarias y especiales, en promedio, y a las mismas eran convocados los miembros del Consejo invariablemente por el Consejero Presidente.

d) Las sesiones de las comisiones de Consejo. Eran reuniones a las que se convocaba en cualquier día de la semana y las realizaban las comisiones específicas integradas por acuerdo de los Consejos Distritales “para vigilar y organizar el ejercicio adecuado de sus funciones”. Las comisiones las integraban los consejeros electorales designados, y a ellas eran invitados los representantes de partidos políticos. El Presidente de Comisión era por ley un consejero electoral y su secretario técnico el vocal de la Junta

designado, según el ramo de trabajo de esa comisión, pudiendo ser de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Registro de Electores o de Administración.<sup>33</sup>

La investigación contemplada por este trabajo incluyó sólo la participación en la primera, la tercera y la cuarta de las actividades en virtud que la información relativa al inciso (b), acerca de las reuniones de trabajo, no estuvo disponible. Los datos relativos a (a), (c) y (d), sin embargo, permiten observar hasta dónde su comportamiento fue guiado por la normatividad jurídica del consejero, cuál fue su capacidad de respuesta a las necesidades de la Consejería, y cuál su participación en las deliberaciones de Consejo.

Con base en lo anterior, el estudio de la participación político institucional del consejero se organizó en dos vertientes que corresponden a su vez a las dos variables de investigación: por un lado **a) el apego a la normatividad y la capacidad de respuesta** demostrada por el consejero al responder a los requerimientos de la Consejería Electoral y, por el otro, **b) su participación verbal y su comportamiento en las sesiones de Consejo.**

---

<sup>33</sup> Instituto Federal Electoral, Reglamento Interior, capítulo cuarto, sección segunda, De las comisiones de los Consejos Distritales, artículo 33, párrafo 1

## **1. CAPACIDAD DE RESPUESTA**

### **1.1 Apego a la normatividad jurídica**

El Reglamento Interior del IFE, en su artículo 35, señala que para el cumplimiento de las atribuciones que el COFIPE les confiere, corresponde a los consejeros electorales distritales:

- ❖ Integrar el quórum de las sesiones del Consejo y participar en sus deliberaciones con derecho a voz y voto
- ❖ Desempeñar su función con autonomía y probidad
- ❖ Someter a la consideración de Consejo Distrital proyectos de acuerdos y Resoluciones
- ❖ Solicitar la incorporación de asuntos en el orden del día
- ❖ Proponer la creación de comisiones de consejeros distritales, así como las guías de procedimientos necesarias para el desarrollo de sus atribuciones
- ❖ Vigilar y participar en el cumplimiento de las atribuciones del Consejo Distrital

Con base en lo anterior, a continuación se analiza en cinco puntos hasta dónde su comportamiento fue guiado por la normatividad jurídica.

**\*Autonomía e imparcialidad**

**\*Probidad e institucionalidad**

**\*Voz y voto**

**\*Iniciativa (presentación de proyectos de acuerdo y resoluciones)**

**\*Integración de comisiones**

Cada uno de los 30 Consejos Distritales en el D.F. está identificado por el número que corresponde al Distrito Electoral Uninominal, de acuerdo al cuadro 3.

Cuadro 3

<b>CONSEJO</b>	<b>DISTRITO ELECTORAL UNINOMINAL</b>	<b>UBICACION</b>
01	01	G.A. MADERO
02	02	G.A. MADERO-AZCAPOTZALCO
03	03	AZCAPOTZALCO
04	04	G.A. MADERO
05	05	AZCAPOTZALCO-M. HIDALGO
06	05	G.A. MADERO
07	07	G.A. MADERO
08	08	CUAUHTEMOC
09	09	VENUSTIANO CARRANZA
10	10	M. HIDALGO
11	11	VENUSTIANO CARRANZA
12	12	CUAUHTEMOC
13	13	IZTACALCO
14	14	IZTACALCO-BENITO JUAREZ
15	15	BENITO JUAREZ
16	16	A. OBREGON
17	17	CUAJIMALPA-A. OBREGON
18	18	IZTAPALAPA
19	19	IZTAPALAPA
20	20	IZTAPALAPA
21	21	COYOACAN-A. OBREGON
22	22	IZTAPALAPA
23	23	COYOACAN
24	24	COYOACAN
25	25	IZTAPALAPA
26	26	M. CONTRERAS-A. OBREGON
27	27	MILPA ALTA-TLAHUAC
28	28	XOCHIMILCO
29	29	TLALPAN
30	30	TLALPAN

Fuente: Vocalía de Organización Electoral de la Junta Local del IFE en el D.F. La Junta Distrital Electoral cuya sede se encuentra en cada Distrito Electoral se identifica también por el número de ese Distrito.

### **Autonomía e imparcialidad**

No hay evidencia de consejeros que hubieran sido señalado con pruebas de estar subordinado a interés particular o favorecer a determinado partido. Sólo en el Consejo Distrital 04 las representaciones de la Alianza por el Cambio (AC) y del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) responsabilizaron sin éxito a un consejero propietario de ser miembro del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en tanto que en el Consejo Distrital 13 la representación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) acusó sin pruebas al Consejero Presidente de mantener bajo su mando a los consejeros del mismo y darles instrucciones, de este modo puede afirmarse que en los 30 Consejos Distritales la autonomía y la imparcialidad de los consejeros propietarios se mantuvo incólume.<sup>34</sup>

### **Probidad e institucionalidad**

Se tienen algunos casos de consejeros señalados por conducirse fuera de la ley, pero nada fundamentado. En un caso específico del Consejo 01 durante la jornada electoral una comisión de consejeros expulsó indebidamente al representante del PRI ante una casilla electoral, toda vez que había encontrado que había dos de estos, cuando la ley sólo permite uno. Ello generó una fuerte protesta de ese partido en el seno del Consejo Distrital, ante lo cual la comisión de consejeros reconoció que violó la ley al no certificar que el segundo representante tenía el carácter de “general”, es decir, aquel que tiene la prerrogativa legal de visitar y penetrar en varias casillas para supervisar a sus

---

<sup>34</sup> La información de estos hechos constan en las actas de las sesiones de consejo que constituyen el protocolo legal de los debates y deliberaciones, así como de los informes de trabajo y los acuerdos de consejo. Se revisaron las 24 actas de cada uno de los 30 consejos, cuyos expedientes obran en la Vocalía del Secretariado, del I.F.E. en el D.F.

representantes. Los consejeros lograron convencer a los miembros en pleno del Consejo que incurrieron en un error involuntario producto de una confusión y lograron detener la amenaza del representante del PRI, quien pretendía impugnar los procedimientos ante el Tribunal Federal Electoral (TRIFE).<sup>35</sup>

En el Consejo 08 el representante de AC reclamó que los consejeros remitieran el caso del vocal de organización electoral al Consejo Local, acusado por Alianza por México (AM) de favorecer al PRI, sin antes ponerlo a consideración del pleno del Consejo Distrital. Este representante dudó que los consejeros aplicaran los principios del IFE cuando actúan a espaldas de sus compañeros representantes de partidos, por lo que para él perdieron su confianza.<sup>36</sup>

En el Consejo 12 la representación de AC responsabilizó a cinco consejeros de violar la ley al sesionar de manera “clandestina” y de tomar acuerdos para imponerlos en la sesión de Consejo a fin de inhabilitar a una consejera por acumulación de 2 faltas consecutivas a sesiones. Finalmente, los consejeros que invocaron la ley para fundamentar sus actos, resultaron no sólo acusados de violentar la misma, sino además vieron revertida su iniciativa de aplicar la legislación contra una consejera que presentó escasos argumentos para justificar sus inasistencias, aunque alegó correctamente que la ley no es clara en este caso.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Acta de la sesión especial permanente del Consejo Distrital 01 con motivo de la jornada electoral del 6 de julio de 2000, Vocalía del Secretariado del I.F.E. en el D.F.

<sup>36</sup> Acta de la sesión ordinaria 07 del Consejo Distrital 08, del 23 de junio, del 2000, Vocalía del Secretariado del I.F.E. en el D.F.

<sup>37</sup> Acta de la sesión ordinaria 05 del Consejo Distrital 12, del 26 de abril, del 2000, Vocalía del Secretariado del I.F.E. en el D.F.

En el Consejo 13 un consejero fue cuestionado por tres de sus colegas en virtud de que se retiraba antes de comenzar las sesiones. En efecto, el consejero en evidencia reconoció que se retiraba, pero argumentó que lo hacía porque las sesiones no comenzaban a la hora precisa y él no podía esperar más. Este consejero cayó en la ilegalidad al retirarse y luego exigir que su nombre apareciera en las actas de las sesiones. Así también, se aisló y se mantuvo al margen de la institucionalidad al señalar falsamente que sus compañeros no asistían a las reuniones de trabajo y supervisión y que, en cambio, sólo acudían a cobrar sus dietas.<sup>38</sup>

En el Consejo 23 la representación de AM expresó su desconfianza en los consejeros porque evitaban participar en las sesiones, y sólo lo hacían en las reuniones previas que celebraban con el Consejero Presidente, sin la intervención de los representantes de partidos.<sup>39</sup>

No hay evidencia de que los consejeros hayan incurrido en actos deshonorosos u opuesto por norma a los procedimientos de trabajo institucionalizados ni que hayan asumido una actitud de rebeldía y protagonismo contrario a la legalidad. El único caso de rebeldía y actitud en contra del marco institucional fue la expresada por el consejero del Consejo 13, citado arriba. Fuera de este caso, la investigación determinó que las omisiones al cumplimiento de la ley por los consejeros se debían más a desconocimiento que a una deliberada intención de vulnerar el derecho.

---

<sup>38</sup> Actas de las sesiones del Consejo Distrital 13, ordinaria 04 del 28 de marzo, extraordinaria 04 del 5 de mayo, extraordinaria 06 del 12 de mayo, ordinaria 07 del 23 de junio, de 2000. Vocalía del Secretariado del I.F.E. en el D.F.

<sup>39</sup> Acta de la sesión ordinaria 10 del Consejo Distrital 23, del 25 de junio, del 2000, Vocalía del Secretariado del I.F.E. en el D.F.

### Voz y voto

Un total de 34 consejeros electorales, de 180, no hicieron uso de la prerrogativa de intervenir verbalmente durante las 24 sesiones que cada uno de los 30 Consejos realizó en promedio a lo largo del proceso. A estos 34 consejeros que nunca pidieron la voz en las sesiones, se añan 49 consejeros que sólo tuvieron 1, 2 o cuando mucho 3 intervenciones, las más de las veces preguntas simples sin impacto en las deliberaciones.

De este modo, tenemos un grupo mayoritario de 83 consejeros (46%) que prácticamente renunció a este derecho, es decir, casi la mitad de ellos. En cambio, 62 consejeros (34.3%) tuvieron de 4 a 10 intervenciones, 28 consejeros (15.5%) tuvieron de 11 a 20 intervenciones y sólo una élite de 7 consejeros (4%) tuvieron de 26 a 30 intervenciones. (cuadro 4)

**Cuadro 4**

#### **NUMERO DE INTERVENCIONES VERBALES EN SESIONES DE CONSEJO**

<b>CONSEJEROS</b>	<b>%</b>	<b>RANGOS DE PARTICIPACION VERBAL</b>
<b>34</b>	<b>19</b>	<b>NO PARTICIPO</b>
<b>49</b>	<b>27.2</b>	<b>01-----03 VECES</b>
<b>62</b>	<b>34</b>	<b>04-----10 VECES</b>
<b>28</b>	<b>15.5</b>	<b>11-----20 VECES</b>
<b>7</b>	<b>4</b>	<b>26-----30 VECES</b>
<b>TOTAL</b>	<b>180</b>	<b>100</b>

Información procesada a partir del Documento Maestro de Información estadística de la Participación Política Institucional del Consejero Electoral Distrital. Anexo a este trabajo.

Fuente: Actas de las sesiones de los 30 Consejos Distritales, resguardadas en la sede de la Junta Local del IFE en el DF.

¿Porqué casi la mitad de los consejeros renunció a su derecho a voz? La explicación lógica más razonable es que previamente a las sesiones de Consejo los consejeros y los representantes de partidos eran convocados a juntas de trabajo para ser informados a satisfacción por el Consejero Presidente y los Vocales de la Junta en torno a los asuntos contenidos en la orden del día.

Esta práctica de convocar con antelación a consejeros y partidos para “empaparlos” de los asuntos a tratar en sesión era producto de un lineamiento de trabajo emitido por instancias superiores del IFE y tenía por objeto que los consejeros se informaran y expresaran sus inconformidades, sus críticas u oposición a los informes de trabajo y proyectos de acuerdo a presentar por el Consejero Presidente ante el pleno del Consejo Distrital, de tal manera que el día de la sesión ya no se emitieran diferencias y se votara sin contratiempos.

Para el caso que se externaban desacuerdos en las reuniones previas, éstas podían prolongarse el tiempo que fuera necesario para discusiones de fondo o para recopilarse la información que determinado consejero o representante de partido exigía se le presentara antes de externar su acuerdo. Se buscaba también allanar diferencias de apreciación entre los miembros del Consejo, así como conflictos de orden político e incluso personales, en aras de que las sesiones transcurrieran en calma, sin discusiones estériles y en concordancia con la orden del día. De ahí que en 7 de los 30 Consejos la gran mayoría de sus sesiones fueran de carácter protocolario, donde el Consejero Presidente ponía a consideración los asuntos y se aprobaba lo conducente, sin intervenciones verbales de consejeros ni de representantes de partidos.

Los otros 23 Consejos también celebraron sesiones protocolarias de este tipo, pero en por lo menos la mitad de sus sesiones se produjeron deliberaciones técnico-administrativas y procedimentales, algunas “aderezadas” con diferentes grados de conflicto y discusión política entre sus miembros, es decir, donde hubo materia discursiva que habría motivado a los consejeros a hacer uso de su derecho a voz y expresar una posición.

No obstante, de estos 23 Consejos es notoria la diferenciación al interior de 13 de ellos, donde dos o tres consejeros intervinieron a menudo para puntualizar la casuística presente y proporcionar argumentos legales, mientras otros cuatro o tres consejeros guardaron silencio o expresaron un comentario menor. Por ejemplo, en el Consejo 01, un consejero tuvo 26 intervenciones con grandes aportes y otros dos no pidieron la palabra en una sola ocasión. Otro caso es el Consejo 07, donde las intervenciones corrieron a cargo de dos consejeros y los cuatro restantes no intervinieron en absoluto, o bien del Consejo 29, donde tres consejeros intervinieron en escasas ocasiones con evidentes dificultades, y otro lo hizo en 31 ocasiones. (Cuadro 5 )

Cuadro 5

**CONTRASTES ENTRE LOS CONSEJEROS DE 13 CONSEJOS RESPECTO AL VOLUMEN DE  
SUS INTERVENCIONES EN SESION**

(Comparación al interior de cada Consejo)

<u>CONSEJERO</u>	<u>CONSEJOS</u>												
	01	3	7	8	11	13	14	17	20	25	27	28	29
CE-1	26	4		19	4	4	7	4	8	8	1	5	5
CE-2	3	1				17	4	1			9	1	21
CE-3	8	17		3			1	29	1	13	3	6	2
CE-4		2		6	1	7		8	2	1	2	16	4
CE-5			3	10	13	19	27		6	2	10	18	31
CE-6	18	4	9	16	2	1	8	11	18	1	3	11	1

Información procesada a partir del Documento Maestro de Información estadística de la Participación Política Institucional del Consejero Electoral Distrital. Anexo a este trabajo.

Fuente: Actas de las sesiones de los 30 Consejos Distritales, resguardadas en la sede de la Junta Local del IFE en el DF.

El cuadro 5 revela una disparidad en la capacidad de respuesta de cada uno de estos consejeros pues por lo menos en 11 de estos Consejos la dinámica de interlocuciones se dio con un cierto grado de conflicto y planteamiento de problemas, y no se explica porqué algunos consejeros no intervinieron en ese contexto, ni cuando se les demandó participar con una opinión. Lógicamente, la carga de las deliberaciones donde los consejeros debían asumir una posición, recayó en la clase de consejeros que intervinieron a menudo para coadyuvar a destrabar diferendos, acotar los actos electorales a la ley y proponer alternativas de solución.

En términos generales, en 12 de los 30 Consejos los representantes de partidos lanzaron de modo implícito y explícito acusaciones a los consejeros electorales en el sentido que no eran de fiar o no cumplían con las tareas de su encargo o de plano les exigían mayor participación, pero en 10 de ellos siempre fue uno o dos consejeros los que ofrecieron una justificación o rebatieron los embates, sin que sus compañeros reaccionaran a las imputaciones. Se contabilizó un total de 62 consejeros (34.4% del total) que “reaccionaron” por lo menos una vez para rechazar posiciones ventajosas de representantes de partidos, rebatir pretensiones por tergiversar la ley, o responder a cuestionamientos directos a los consejeros, y 14 de ellos fueron consistentes al intervenir de tres a cinco veces con este objetivo.<sup>40</sup>

Por lo que respecta a la participación de los consejeros electorales en el momento de votar los proyectos de acuerdo y resoluciones de Consejo, fue aprobatoria por unanimidad casi en su totalidad, aunque ocasionalmente se produjeron votaciones divididas dentro de los Consejos 01, 07, 12, 15, 19, 23 y 30. Se infiere de manera descriptiva que los consejeros votaban unánimemente a favor en virtud de que, previamente a cada sesión de Consejo, ya habían sido informados a cabalidad por el Presidente del mismo durante reuniones de trabajo, con objeto de consensar y “amarrar acuerdos” que por ley debían ser votados en sesión formal.

Como ya se comentó, esta práctica de convocar a los consejeros para “cabildear” era una instrucción de instancias superiores del IFE. Así, los asuntos a tratar, y sobre todo los acuerdos, eran sometidos a consideración de Consejo cuando ya los consejeros los habían discutido y aceptado, aún cuando no necesariamente los representantes de

---

<sup>40</sup> Fuente: Concentrado estadístico denominado Participación Político Institucional del Consejero Electoral Distrital. Conteo realizado a partir de la revisión de las actas de sesiones realizadas en los 30 Consejos Distritales. Consejo I.F.E. en el D.F.

partidos, los que a veces no acudían a las reuniones previas o sencillamente declinaban las invitaciones.

Pero, las votaciones aprobatorias por unanimidad no sólo se deben a que los acuerdos se “amarraban” con anticipación, también es notoria a lo largo de las sesiones la ausencia de conflictos graves o contraposiciones entre los consejeros de un mismo Consejo, excepto en los Consejos 12 y 13, lo que se abordará posteriormente.

Por lo común el Consejero Presidente convocó en torno suyo a los consejeros, y obtuvo de ellos su consenso y su voto unánime al hacer patente una dirección ejecutiva con apego a derecho y asumir en las sesiones un papel de moderador de las posiciones extremas o polarizadas, incluyendo aquellas donde algún representante de partido pretendía tomar ventaja a costa de vulnerar el derecho.

Un hecho documentado digno de mención aconteció en los Consejos 03, 04, 16, 20, 23, 24, 27, 28, donde el representante de AM propuso de manera ventajosa otorgar a los partidos grandes el 70% de las bardas disponibles para pintar propaganda y el 30% a los partidos pequeños, lo cual fue considerado una absoluta inequidad y contrario a la ley. El primero en oponerse en tales Consejos fue el Consejero Presidente, siendo secundado por los consejeros, quienes votaron por unanimidad contra la propuesta.

Salvo aquellas veces en las que el Consejero Presidente cometió errores de procedimientos técnico-administrativo e hizo malas interpretaciones de la ley o no entregaba con tiempo la información a discutir en las sesiones, los consejeros no tuvieron elementos para cuestionarlo duramente y cuando lo hicieron recibieron

respuestas satisfactorias. Tan sólo en los Consejos 12 y 15 sus Consejeros Presidentes fueron cuestionados por su incapacidad administrativa para dirigir los trabajos y en particular en el 12 se le descalificó para presidir las sesiones.<sup>41</sup>

### **Iniciativa**

De acuerdo a lo consignado en las actas de sesiones, los consejeros hicieron escaso uso de la atribución de presentar en Consejo proyectos de acuerdo, ya sea alternativos a los presentados por el Consejero Presidente o alguno específico para atender asuntos concretos. Lo anterior se explica en lo general por el hecho de que los proyectos del Consejero Presidente puestos a consideración del Consejo son “bajados” a los distritos por la Junta Local y ésta a su vez los recibe de las Direcciones Ejecutivas del IFE central, las cuales los elaboran como una especie de “machote” con sus respectiva fundamentación legal y sus considerandos, para su distribución en los 300 distritos electorales.

Esto implica un ahorro considerable de tiempo y esfuerzo porque en cada distrito el formato de proyecto de acuerdo se “llena” con la información correspondiente a ese distrito y luego los miembros del Consejo proceden a aprobarlo tal como está o a realizar observaciones, corregir la redacción o puntualizar aspectos que no quedan claros. Luego entonces, más allá de presentar iniciativas alternas, los consejeros se avocaron a consolidar los proyectos institucionales, habida cuenta que venían soportados desde instancias superiores con un fundamento técnico y procedimental, listos para echarse a funcionar.

---

<sup>41</sup> La revisión de las actas de las sesiones tuvo como uno de sus objetivos de investigación determinar el grado de conflicto o enfrentamiento entre el Vocal Presidente y los consejeros, pero tan sólo se evidencian algunos conflictos menores que no alteran lo citado arriba.

Sólo en el Consejo 30 se tiene registrada en actas de sesiones la presentación formal por escrito de un proyecto de acuerdo, por parte de un consejero, quien con sus respectivos considerandos propuso modificar la aplicación de la ley en un caso concreto, a modo de comenzar un día antes la entrega de los paquetes electorales a los presidentes de casillas electorales y no el día que marca la ley, proyecto que finalmente fue rechazado razonablemente por el resto de los consejeros al considerar que no había necesidad para ello y que la ley era muy clara como para que el Consejo se pusiera a interpretarla y buscar otras opciones de fechas.

Sobre la resolución de asuntos específicos y/o la inscripción de puntos en el orden del día para su atención, es escasa la actividad de los consejeros respecto a la presentación en Consejo de iniciativas, en virtud que no rebasa de 25 el número de consejeros (de 180) que sometieron a consideración de Consejo resoluciones para atender la casuística que resulta de múltiples situaciones que no están reguladas por la ley. Las más de las veces esta casuística fue resuelta a partir de deliberaciones de Consejo por iniciativas de todos sus miembros.

### **Integración de Comisiones**

La revisión de las deliberaciones al interior de los 30 Consejos Distritales y a lo largo de las 24 sesiones que cada uno celebró, no produjo evidencias de que las comisiones integradas por los consejeros electorales hayan tenido actividad permanente o al menos discontinua. Al no funcionar las comisiones, la consecuencia es que las actividades de supervisión que debían realizar los mismos, junto con los representantes de los partidos

políticos, habrían sido en condiciones de desorganización, es decir, todos ellos supervisando todo el universo del proceso electoral, sin división del trabajo ni delimitación de responsabilidades.

Sólo en los consejos 2, 5, 11, 17, 28 y 30 algunos presidentes de comisión presentaron aisladamente informes de comisiones y en la última sesión ordinaria todos los presidentes de comisiones presentaron su informe final, pero este hecho no fue producto de una iniciativa de los propios miembros de comisión, sino de una instrucción de los Consejeros Presidentes a los consejeros, luego que recibieron lineamientos específicos de la Junta Local para tal efecto.

Lo anterior permite advertir un funcionamiento irregular de las comisiones, si no es que nulo. Su integración también partió en su momento erróneamente de un lineamiento de instancia superior y la pasiva aceptación de los consejeros, si consideramos que los Consejos Distritales gozan de autonomía para aprobar o no la creación de comisiones, según sus necesidades de organización para el desempeño de sus funciones, sin intervención de la Junta Local.

Por si fuera poco, en pocos casos las comisiones fueron integradas en sesión y por acuerdo de Consejo, en cambio, la mayoría de las veces su integración se realizó en reunión informal de consejeros, no obstante que el reglamento interior del IFE señala en su artículo 31, párrafo 1, inciso e que corresponde al Consejo Distrital crear comisiones para el adecuado desempeño de sus funciones.

Adicionalmente puede afirmarse que existe una excesiva regulación por parte de la Junta Local hacia las Juntas y Consejos Distritales, al exigir la integración de comisiones sin importar si ello fuera durante el desarrollo de las sesiones o en juntas informales, si estaban o no de acuerdo los propios consejeros electorales. Esto sugiere que en ciertos momentos los consejeros habrían actuado de manera pasiva, sin iniciativa propia, a la espera de indicaciones del Consejero Presidente para actuar, según los lineamientos que iban llegando de las Direcciones Ejecutivas, vía la Junta Local en el DF.

## **1.2 Capacidad de respuesta a las requerimientos de la Consejería Electoral**

La función de la Consejería Electoral impone básicamente dos responsabilidades a cumplir por los consejeros electorales a lo largo de las etapas del proceso electoral, a saber:

- A) la de supervisar las actividades de la Junta Distrital y
- B) la de asistir a las sesiones del Consejo Distrital.

El COFIPE sólo acota la obligación de asistir regularmente a las sesiones cuando señala en su artículo 113, párrafo 3, que “de incurrir el consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, el suplente será llamado para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley”. En el caso de la atribución de supervisión que tiene el consejero, la ley no acota la regularidad con que debe asistir a realizar esta tarea, sin embargo, es patente la importancia que tiene para la transparencia del proceso.

- A) Supervisión de actividades.

Entre las tareas más importantes de la supervisión de actividades destacan

- a) Supervisión de la selección y contratación de los capacitadores y asistentes electorales a lo largo casi un mes,
- b) Recorrido y supervisión por las diferentes secciones del distrito electoral para determinar los domicilios donde se ubicarán las casillas,
- c) Supervisión a lo largo de tres meses de la notificación y capacitación de los ciudadanos insaculados para funcionarios de casilla,
- d) Supervisión de la recepción, conteo, sellado y enfajillado de la papelería electoral y su almacenamiento en la bodega de la Junta Distrital
- e) Supervisión del armado y entrega a domicilio de los paquetes electorales a los presidentes de las Mesas Directivas de Casilla.

Otras tareas de supervisión que requirieron menos tiempo, aunque no menos importantes, fueron el recorrido por las bardas de uso común para el pintado de propaganda electoral, la validación de la insaculación de los ciudadanos, la verificación del Sistema Electoral 2000 computarizado y la revisión de la bodega de almacenamiento de la papelería electoral. Adicionalmente, los consejeros fueron llamados para dar fe de diferentes actos, muchas veces acompañados por los representantes de los partidos políticos, pero en esencia sobre de ellos recaía la responsabilidad de ser visores del cumplimiento de las normas.

Se puede calificar de regular la capacidad de respuesta de los consejeros al imperativo de supervisar la preparación de las elecciones, con un 56% de ellos que respondió a más

del 70% de las convocatorias del Consejero Presidente con ese objeto y un 28.3% que asistió en un rango de 50 a 69% de las tareas, mientras que un 16% (28 consejeros) asistió a menos de la mitad de las actividades de supervisión, incluyendo un consejero que incumplió en absoluto esta responsabilidad. (cuadro 6)

La asistencia a supervisar las actividades no es del todo satisfactoria, si consideramos esa porción de 28.3% de consejeros que cubrió apenas un poco más de la mitad de las mismas, y por ende no cumplió a cabalidad con el ordenamiento legal del artículo 35 del Reglamento Interior del IFE, que a la letra dice “vigilar y participar en el cumplimiento de las atribuciones del Consejo Distrital”, y ya no se diga del restante 15% que asistió a menos de la mitad de las actividades.

Cuadro 6

**CAPACIDAD DE RESPUESTA DE CONSEJEROS**  
**PARTICIPACION EN ACTIVIDADES DE SUPERVISION DEL PROCESO**

<b>CONSEJEROS</b>	<b>%</b>	<b>RANGOS DE ASISTENCIA A LAS ACTIVIDADES (%)</b>
<b>101</b>	<b>56</b>	<b>70----100</b>
<b>51</b>	<b>28.3</b>	<b>50-----69</b>
<b>18</b>	<b>10</b>	<b>30-----49</b>
<b>9</b>	<b>5</b>	<b>10-----29</b>
<b>1</b>	<b>0.7</b>	<b>NINGUNA</b>
<b>TOTAL</b>	<b>180</b>	<b>100</b>

Información procesada a partir del Documento Maestro de Información estadística de la Participación Política Institucional del Consejero Electoral Distrital. Anexo a este trabajo.

Fuente: Documento OEFC 8-01 denominado Concentrado Estatal de Participación de los Consejeros Electorales en las Actividades del Proceso Electoral, en Junta Local del IFE en el DF, 2001

## B) Asistencia a sesiones de Consejo

Respecto a la asistencia a las sesiones de Consejo, la capacidad de respuesta arroja resultados ligeramente mejores: el 51.1 % asistió del 90 al 100 % de las sesiones y el 33.8 % acudió del 80 al 89 % de las sesiones. La nota discordante la ponen el 8.3 % (15 consejeros) al asistir del 70 al 79 %, acumulando un promedio de 7 a 5 inasistencias de un total de 24 sesiones y el 6.1 % (11 consejeros) al asistir del 58 al 69 % de las sesiones con un promedio de inasistencias de 10 a 8 sesiones, en tanto que un consejero acudió sólo al 39 % de las sesiones, es decir, a 9 de 24 sesiones celebradas. (cuadro 7)

Cuadro 7

**CAPACIDAD DE RESPUESTA DE CONSEJEROS****ASISTENCIA A SESIONES DE CONSEJO**

<b>CONSEJEROS</b>	<b>%</b>	<b>RANGOS DE ASISTENCIA (%)</b>	<b>RANGOS DE SESIONES A <u>LAS QUE NO ASISTIO</u></b>
92	51.1	90----100	2---0
61	33.8	80-----89	5---3
15	8.3	70-----79	7---5
11	6.1	58-----69	10--8
1	0.7	0-----39	14-14
<b>TOTAL:</b>			
<b>180</b>	<b>100</b>		

Información procesada a partir del Documento Maestro de Información estadística de la Participación Política Institucional del Consejero Electoral Distrital. Anexo a este trabajo.

Fuente: Documento OEFC 3-01 denominado Concentrado Estatal de la Asistencia de los Consejeros Electorales a las Sesiones de Consejo, en Junta Local del IFE en el D.F. 2001

TOTAL DE SESIONES CELEBRADAS EN PROMEDIO EN CADA UNO DE LOS 30 CONSEJOS: 24

Fuente: Calendario de Sesiones de los 30 Consejos Distritales. Anexo a este trabajo.

Puede considerarse que 12 consejeros (7%) incumplieron su responsabilidad de asistir con regularidad a las sesiones. No obstante, el promedio general de asistencia de consejeros por sesión fue de entre 5 y 5.5, más que suficiente para afirmar que por lo que toca a los consejeros las sesiones siempre contaron con quórum legal para comenzar en tiempo y forma, toda vez que el artículo 11 del Reglamento de Sesiones contempla que para que el Consejero Presidente declare la existencia de quórum debe estar presente la mitad de los miembros del consejo más uno, entre los que deberán estar como mínimo tres consejeros y el propio Presidente. Sólo los consejos 10, 12 y 13 celebraron algunas sesiones con la presencia de tres consejeros, pero en el resto de sus sesiones tuvieron promedios de asistencia de sus consejeros de 4.5, 4.8 y 4.2, respectivamente, además del Consejero Presidente y los representantes de partidos.

---

En resumen, los consejeros propietarios cumplieron su misión al responder con suficiencia a los requerimientos del encargo. En otras palabras, no hubo problemas por parte de ellos para integrar el quórum legal a fin de iniciar las sesiones, ni los Consejeros Presidentes debieron lamentar un desinterés masivo de los propios consejeros para responder a sus convocatorias a las actividades de supervisión en campo y gabinete.

No obstante, debería considerarse el establecimiento de un mecanismo legal para hacer obligatoria la asistencia a las actividades de supervisión, toda vez que hay más despego a realizar estas labores porque la ley no establece penalidades en caso de inasistencia. Aquí hay un punto vulnerable de la organización electoral si consideramos el supuesto de que un consejero puede faltar prácticamente a todas las actividades de supervisión y

no sufrir una sola sanción, como sucedió con un consejero del Consejo 07, quien no atendió una sola vez a las convocatorias por escrito del Consejero Presidente.

No es extraña la queja de consejeros en el sentido que había compañeros suyos que no asistían a supervisar el trabajo electoral y sólo acudían a sesiones para “levantar el dedo” en las votaciones de Consejo, aunque sí estaban muy pendientes del pago de sus dietas, lo que revelaba inconformidad por la desigualdad en el cumplimiento de las obligaciones.<sup>42</sup>

Por otra parte, los consejeros se condujeron de acuerdo a la normatividad que acota su desempeño: no hay evidencias de impugnaciones de los miembros de los Consejos ante el modo de conducirse, ni hubo conductas protagónicas que actuaran al margen de la institucionalidad, ni que obraran de manera parcial o a favor de intereses ajenos. Si bien ciñeron su conducta a la ley, queda la percepción que los consejeros no utilizaron todos los recursos jurídicos a su alcance y se limitaron a atender la supervisión de aquellas actividades a las que fueron convocados por el Consejero Presidente, sin iniciativa para impulsar otro tipo de supervisión o dinamismo para encabezar comisiones de trabajo que cubrieran las áreas del proceso electoral no atendidas, por ejemplo, las campañas de los candidatos a diputados y la difusión y colocación de su propaganda política, así como el proceso de capacitación de los ciudadanos insaculados, actividades ambas a las que se les debía dar seguimiento en campo, pero no fue así.

La facultad de proponer e integrar comisiones de trabajo, que es exclusiva de los consejeros electorales, con aprobación del Consejo Distrital, es un recurso jurídico que

---

<sup>42</sup> Reunión final de evaluación de los consejeros electorales distritales en la sede de la Junta Local del I.F.E., 4 de septiembre de 2000, clausurada por José Woldenberg, donde se desarrolló una dinámica de participaciones verbales con exposición de problemáticas y propuestas de solución.

no fue explotado por iniciativa de los propios consejeros a fin de escrutar con mayor rigor la ejecución de los trabajos electorales. En su lugar, las comisiones que se integraron fueron impulsadas por instrucciones de instancias superiores, pero no funcionaron más que de forma irregular, además que la investigación no consigna que los representantes de partidos hayan participado conjuntamente con los consejeros en el desarrollo de estas comisiones, siendo que de acuerdo a la ley los representantes pueden ser invitados a las mismas.

## **2. PARTICIPACION VERBAL EN LAS SESIONES DE CONSEJO**

### **2.1 Participación en el procesamiento de los acuerdos de Consejo**

Los consejeros electorales que intervinieron por lo menos una vez en sesión de Consejo produjeron en total 1119 alocuciones, de las cuales un total de 919 (82.12%) fueron de carácter técnico-administrativo y procedimental, en tanto que 200 (17.88%) intervenciones fueron pronunciamientos políticos, exhortos institucionales y alocuciones propias de debates políticos. Si bien estos datos nos remiten a la percepción de que los Consejos Distritales son espacios de deliberación técnica, administrativa y procedimental, por ser instancias de toma de decisiones para la ejecución de acciones en campo, también demuestran que siguen siendo espacios de confrontación política debido a la persistencia de suspicacias y enconos, principalmente expresados por los representantes de los partidos políticos.

El tipo de intervenciones “políticas” fueron sustentadas por un grupo de no más de 50 consejeros con objeto de mediar en confrontaciones entre representantes de partidos, pronunciarse ante determinada situación política y rebatir embates verbales de los mismos representantes contra consejeros. Su actuación, a veces protagónica ante el resto de sus compañeros, pero siempre institucional, contribuyó a allanar dificultades y moderar posiciones en la búsqueda de acuerdos, por lo común en apoyo de los Consejeros Presidentes.

El tipo de intervenciones técnico-administrativo, por parte del grueso de los consejeros, eran peticiones de información adicional, exteriorización de dudas, observaciones de logística, corrección de datos, puntualización de la normatividad, acotación de la legalidad, es decir, intervenciones que complementaban, no obstruían, el procesamiento de las resoluciones de Consejo Distrital y la aceptación de los proyectos de acuerdo institucionales, remitidos a los Consejos Distritales por parte de la Junta Local y las Direcciones Ejecutivas del IFE central.

Una mínima parte de las intervenciones técnico-administrativas de los consejeros tuvo como objeto confrontar los lineamientos y oponerse a los proyectos de acuerdo o resoluciones “bajados” vía fax de la Junta Local: sólo 31 consejeros (de 180) en alguna ocasión se opusieron o corrigieron los proyectos e informes sometidos por el Consejero Presidente a consideración del pleno del Consejo, y 12 de ellos reincidieron alguna vez en cuestionar o proponer proyectos alternos a los que se proponía aprobar.

Sin embargo, no es que esta categoría de consejeros hicieran sus cuestionamientos por el hecho de maximizar los alcances de su posición de tomadores de decisiones, por

virtud de su atribución de contar con voz y voto, sino que pidieron la palabra cuando los proyectos de acuerdo o resoluciones contenían ciertas incongruencias o errores, de manera que estos consejeros se destacaban por la exteriorización de su posición crítica y su activa participación en el procesamiento de los acuerdos, a modo de encontrar un curso de acción que les proporcionara resultados aceptables.

Este tipo de intervenciones era complementario y revelan un franco acuerdo con las acciones y propuestas del IFE, básicamente porque están enmarcadas por el derecho electoral y porque hacer las cosas de otra manera, no ortodoxa, fuera de los lineamientos establecidos en los acuerdos del Consejo General del Instituto, conllevaba una responsabilidad adicional que los consejeros no estaban dispuestos a asumir, por lo que no buscaron optar por caminos propios, sino por los que la ley establece a fin de ser congruentes con las responsabilidades que tenían asignadas.

En consecuencia, no hubo rupturas al interior de los consejos, ni rebeliones contra la autoridad electoral por parte de los consejeros electorales, acaso puede documentarse la existencia de diferencias por las formas de procedimiento al conducir el Consejero Presidente los trabajos en las sesiones, pero nada que pudiera constituir un obstáculo. En los Consejos 12 y 13 se produjeron diferencias importantes entre los mismos consejeros y entre éstos y el Consejero Presidente, y se entablaron enconadas discusiones que volvieron casi ingobernable el desarrollo de las sesiones, pero no trascendió, sus conflictos se diluyeron y al cabo de varias sesiones las cosas volvieron a la normalidad, no sin ciertas dificultades.

Previo a la toma de decisiones, es decir, antes de votar los acuerdos institucionales de Consejo, los representantes de partidos tuvieron oportunidad de conocer los asuntos sujetos a aprobación y externar sus ponderaciones y sugerencias. Poco pudieron alegar cuando eventualmente acusaron que los asuntos o acuerdos no estaban enmarcados por la ley, y nada más les quedaba expresar desacuerdos de forma o procedimiento, ya sea porque la Presidencia del Consejo no entregaba a tiempo los documentos de los asuntos a tratar, o se cambiaban los puntos de la orden del día o porque los informes de trabajo de los Vocales de la Junta estaban incompletos o eran contradictorios, reclamos que en efecto abundaron y a los que se deberá poner atención.

Los Consejeros Presidentes presentaron regularmente iniciativas fundadas en la ley y ofrecieron argumentos de peso para justificar sus acciones e informes, de suerte que los consejeros optaron por validar unánimemente y no rechazar, además que gran parte de los acuerdos eran sometidos a consideración de consejeros en reuniones de trabajo previas y se procesaban institucionalmente hasta alcanzar consensos y obtener el compromiso de su voto aprobatorio.

Lo anterior explica el hecho de que la inmensa mayoría de las votaciones en sesiones de Consejo fueran unánimes y el que las intervenciones verbales de los consejeros fueran complementarias y en todo caso correctivas. Adicionalmente debe considerarse que 83 consejeros (46% del total) no intervinieron verbalmente o lo hicieron cuando mucho en dos o tres ocasiones para hacer preguntas o comentarios menores sin ninguna trascendencia, en otras palabras, puede asumirse que manifestaron de esa manera su conformidad con los acuerdos institucionales de Consejo, presentados por el Consejero Presidente.

Al no haber votaciones divididas y rechazos a las propuestas del Consejero Presidente, se confirma que para el procesamiento de los acuerdos en las sesiones de Consejo, los consejeros participaron con su votación unánime desempeñando un papel predominante de **validadores** de acuerdos institucionales, informes de trabajo y resoluciones para atender la casuística de cada distrito electoral, es decir, de respaldo al trabajo del Consejero Presidente y al quehacer político electoral del IFE.

## **2.2 Categorización de la participación verbal de los consejeros**

La participación político institucional de los consejeros electorales distritales en el DF se cumplió a cabalidad desde el momento que respondieron al compromiso de presentarse a las sesiones de Consejo y validaron con su voto unánime la documentación que pusieron a su consideración el Consejero Presidente y sus vocales, a fin de garantizar la transparencia de los actos electorales. Sin embargo, a la hora de intervenir verbalmente durante las deliberaciones, su participación varió en la forma y el contenido, desde los que nunca intervinieron en sesiones, pasando por los que emitieron breves comentarios y hasta los que a menudo emitieron categóricos enunciados.

Algunas intervenciones consistieron en simples preguntas, otras eran cuestionamientos críticos, algunas más aclaraciones para el buen desarrollo de las sesiones, y otras más no sólo fueron intervenciones de sólida base argumentativa y propositiva, sino que en algunos casos adquirieron el rasgo de pronunciamientos políticos. Dado que para este apartado se pretendía determinar cuál fue la participación verbal de cada uno de los

consejeros, se trató de identificar al menos tres características comunes que fueran recurrentes en sus intervenciones, a modo de establecer criterios de clasificación que nos permitieran categorizar su participación y así ubicar la actuación de cada consejero al interior de su Consejo.

Estas tres características son las siguientes:

- 1) Coherencia del discurso emitido, entendida como una exposición ordenada y lógica de ideas, con un razonamiento explicativo y/o una base argumentativa y puntualización de los asuntos abordados.
- 2) fundamentación legal del discurso, entendida como la acción de invocar artículos o apartados de la ley electoral, sus reglamentos, acuerdos y rutinas organizacionales, con objeto de sustentar el discurso y agregarle valor argumentativo.
- 3) utilidad o contribución al debate y los acuerdos alcanzados, entendida como la aportación positiva de ideas para enriquecer las deliberaciones, puntualizar situaciones confusas, hacer propuestas y consensuar soluciones.

Su participación se clasificó a partir de cuatro opciones, por lo común utilizadas en evaluaciones de actuación o desempeño, donde A) corresponde a excelente, B) es bueno, C) es regular y D) es deficiente. A cada característica se le asignó una letra según la evaluación alcanzada, de suerte que cada consejero alcanza a obtener en sus participaciones una evaluación de combinación de tres letras, excepto aquellos que nunca intervinieron en sesiones o que sus intervenciones fueron tan escasas y de extensión mínima que no fue posible asignarles una categoría.

De este modo, sobresale un grupo de 27 (15%) consejeros por haber emitido una serie de pronunciamientos de excelencia, coherentes, con fundamento legal y de utilidad para el debate y el procesamiento de los acuerdos. También destaca, aunque en segundo grado, otro grupo de 21 (11.7%) consejeros con buenas intervenciones, es decir un discurso coherente, con observaciones útiles para el desarrollo de los trabajos y el procesamiento de los acuerdos, puntualizando aspectos de la ley con una actitud propositiva.

En tercer lugar está el grupo de 27 (15%) consejeros con intervenciones de regular categoría, con algunas aclaraciones necesarias y comentarios oportunos. Se exhibe coherencia en el discurso, pero se evidencia carencia de fundamentación legal y relativa utilidad. En cuarto lugar está un grupo grande de 43 (23.9%) consejeros con intervenciones de categoría medio regulares, es decir, con peticiones de información, breves citas aclaratorias, pero sin fundamentar sus intervenciones, ni dotar de aporte sustantivo al desarrollo de las sesiones.

En quinto lugar está un grupo pequeño de 8 (4.4%) consejeros cuyas escasas participaciones son verdaderos “deslices” si consideramos que lo que privó en sus intervenciones es la confusión y la incoherencia, y en lugar de aclarar o puntualizar, confundieron aún más y no aportaron nada en lo absoluto. En sexto lugar está el grupo de 20 (11.1%) consejeros cuyas intervenciones son imposibles de clasificar porque sólo fueron una o dos por cada consejero, y además eran breves frases emitidas para preguntar o comentar asuntos sin trascendencia, sin un sentido específico. Por último, está el grupo de 34 (18.9%) consejeros que no participaron en absoluto en las sesiones.

(Cuadro 8)

Cuadro 8

**CATEGORIA DE LAS INTERVENCIONES VERBALES DE LOS CONSEJEROS**

<b>CONSEJEROS</b>	<b>%</b>	<b>CATEGORIAS</b>	<b>CALIFICACION</b>
27	15	AAA y AAB	EXCELENTES
21	11.7	ABB y BBB	BUENAS
27	15	BBC y BCC	REGULARES
43	23.9	CCC y CCD	MEDIO REGULARES
8	4.4	CDD y DDD	DEFICIENTES (1)
20	11.1	IMPOSIBLE DE CLASIFICAR (2)	
34	18.9	NO INTERVINIERON EN ABSOLUTO	
<b>180</b>	<b>100</b>		

**1. intervenciones escasas y contradictorias****2. Intervenciones sin clasificación por breves y poco claras**

Información procesada a partir del Documento Maestro de Información estadística de la Participación Política Institucional del Consejero Electoral Distrital. Anexo a este trabajo.

Fuente: Actas de las sesiones de los 30 Consejos Distritales, resguardadas en la sede de la Junta Local del IFE en el DF.

Los tres últimos grupos (34.4% del total) representan un sector de 62 consejeros que por lo común mantuvieron el silencio como norma y se limitaron a votar por unanimidad.

Los 70 consejeros del tercer y cuarto grupos (38.9% del total) participaron con un volumen de entre 4 y 10 intervenciones a lo largo de las 24 sesiones, sobre todo con comentarios de sentido común y complementarios para el desarrollo de los trabajos, aunque sin un manejo argumentativo de la ley y relativo impacto decisivo en las deliberaciones de Consejo. Su intervención en las sesiones cumplió el objetivo de cuestionar para la aclaración de dudas y ampliar el margen de conocimiento sobre los

asuntos electorales al puntualizar aspectos de logística, acotar procedimientos y resolver fallas técnicas en la ejecución de las labores del proceso.

Los 48 consejeros del primer y segundo grupo (26.7% del total) intervinieron en sesiones con alocuciones de excelencia y buena calidad respectivamente, son los que más recurrieron a su derecho de voz, no sólo con temáticas técnico-administrativo, sino también con intervenciones de índole política (algunos con verdaderos discursos políticos), ejerciendo algún tipo de liderazgo entre sus compañeros y formando opinión para la toma de decisiones. Llamaron a la civilidad y coadyuvaron a construir consensos, una vez que se presentaron conflictos entre los miembros del Consejo, por ejemplo, por el asunto de las bardas o la ubicación de casillas, así por descalificaciones y diatribas entre representantes de partidos.

La participación diferenciada de este último grupo de consejeros, con respecto a la del resto de sus compañeros, es notoria en particular al interior de 13 Consejos, donde sólo dos o tres consejeros contribuyeron a menudo con alocuciones que tuvieron un impacto positivo en las deliberaciones, mientras otros cuatro o tres consejeros guardaron silencio o expresaron un comentario menor, no obstante que en la mayoría de estos Consejos se desarrolló una dinámica de interlocuciones conflictivas y planteamiento de problemas.

Muy concretamente, no se explica la falta de respuesta de algunos consejeros en las sesiones de 12 de los 30 Consejos, donde los representantes de partidos los retaron al afirmar que no eran de fiar o que no cumplían con las tareas de su encargo o que no participaban. Los citados consejeros habrán tenido sus motivos para no intervenir, quizá fue por estrategia, o porque tenían en uno de los consejeros a su vocero o por

simple pánico escénico, lo cierto es que sólo determinados consejeros sobresalientes respondieron a las imputaciones y lo hicieron con enunciados categóricos en aras de defender el trabajo del cuerpo de consejeros.

El siguiente apartado describe la actuación eminentemente “política” de la mayoría de los consejeros destacados del último grupo al interior de sus respectivos Consejos. Constituyen esa categoría de consejeros que mas allá de sus atribuciones asumieron el peso de las deliberaciones como interlocutores (a veces protagónica) de los representantes de partidos, coadyuvaron con trabajo político a distender disputas políticas y a buscar soluciones institucionales para conflictivas diversas.

### **3. RACIONALIDAD POLITICA**

#### **3.1 Participación al interior de cada Consejo**

De la revisión de las actas de las 24 sesiones que cada uno de los 30 Consejos Distritales celebró se desprende la información que fundamenta el análisis de la racionalidad política que se expone a continuación. Se presenta una semblanza de lo que aconteció en cada uno de los consejos, los aspectos más delicados y de mayor tensión entre sus miembros, ordenados los consejos de acuerdo al nivel de conflicto y problemática que se desarrolló en cada uno, y se destaca la actuación de los consejeros más sobresalientes citados en el párrafo anterior.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> A lo largo de 12 meses, entre 2001 y 2002 se revisaron casi 600 actas de las sesiones celebradas por los 30 Consejos Distritales en el D.F. Se redactó un primer resumen de las intervenciones de los consejero en cada sesión, luego se agruparon las intervenciones por cada consejero, de donde se contabilizó el dato de quien participó mayor número de veces, la extensión de sus intervenciones y su caracterización,

Se determinó que en 11 de los 30 Consejos la mayoría de sus sesiones tuvieron un carácter protocolario y/o escasas deliberaciones, sin conflicto alguno entre sus miembros. Sin embargo, en los otros 19 Consejos se desarrollaron deliberaciones técnico administrativas que en algunos casos derivaron en discusiones políticas por la permanencia de enconos y suspicacias entre sus miembros y alcanzaron diferentes niveles de conflictividad.

De los 19 Consejos, en un primer nivel de conflicto se encuentran cuatro Consejos (08, 12, 13 y 14) cuyas sesiones transcurrieron en un marco de constantes imputaciones y agresivas discusiones; en segundo término se tienen 6 Consejos (01, 04, 06, 28, 29 y 30) en los que se produjeron conflictos entre sus miembros pero en un número menor; y en tercer lugar están 09 Consejos (03, 05, 07, 09, 15, 16, 17, 20 y 23) en los que ocasionalmente se entablaron disputas y conflictos aislados.

Los nombres de los consejeros electorales se citan por las siglas (CE) que corresponde a Consejero Electoral y el número arábigo de la Fórmula Electoral con el que fueron designados por el Consejo Local. Así identificaríamos al consejero electoral de la fórmula 3 como (CE 3). Así también, se citan sólo las siglas de las alianzas y los partidos políticos que compitieron por su cuenta, siendo Alianza por el Cambio (AC) conformada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Alianza por México (AM) conformada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), el Partido Convergencia por la Democracia (PCD) y el Partido

Alianza Social (PAS). Partido Revolucionario Institucional (PRI). Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Partido de Centro Democrático (PCD). Partido Democracia Social (PDS).

### **Primer nivel de conflictividad**

El **Consejo 08** registró intensas deliberaciones a partir de exigentes peticiones de AC y AM (a veces aliados y a veces adversarios) para que se les dotara de información completa y se procediera conforme a derecho, al grado que calificaron severamente al Consejero Presidente como ineficiente y lo acusaron de hacer triquiñuelas para evitar que cuestionaran su trabajo, así también aseguraron que los consejeros de la comisión de capacitación no ponían atención a las tareas de sustitución de funcionarios de casilla.

Se produjeron debates políticos en torno a la denuncia de AM por supuesta ineficiencia y parcialidad del vocal de organización electoral hacia el PRI, aunado a que los consejeros remitieron al Consejo Local un escrito en el que denuncian fallas y reticencias de este funcionario. El representante de AC reclamó que los consejeros llevaran el caso al Consejo Local, sin antes ponerlo a consideración del pleno del Consejo Distrital, y dudó que los mismos consejeros respetaran los principios del IFE cuando actuaban a espaldas de los representantes de partidos, por lo que para él perdieron su confianza. En este conflicto AC y PRI hicieron una extraña alianza a favor del vocal de organización electoral cuando el segundo ironizó que los consejeros no querían politizar el asunto, pero lo hicieron al “subir” a otra instancia su queja, en tanto que AM justificó el proceder de los consejeros porque este funcionario no es confiable y sí reticente a las propuestas que se le hacían.

El CE 6 participó con más ahínco en la observancia de la ley, defendió el trabajo de los consejeros al asegurar que sí participan en actividades y llamó a los representantes de partido a centrarse en la organización del proceso en lugar de desgastarse en disputas por la ubicación de lugares para casillas electorales. El CE 1 mantuvo una actitud de participación institucional en el momento requerido, refutó a AM respecto a que los consejeros no supervisan y le aseguró que actuaron política y responsablemente ante el caso del vocal de organización electoral porque éste retrasaba y dividía el trabajo.

En el **Consejo 12** se desarrollaron beligerantes y politizadas deliberaciones entre los consejeros y entre estos y el Presidente del Consejo y los representantes de partidos. Por un lado tenemos los consejeros CE 5 y CE 6 con gran capacidad de interlocución al solicitar constantemente la palabra y en contraste un consejero que nunca intervino. Los dos consejeros promovieron juicios de descalificación contra el Consejero Presidente por ineficiente y poco hábil para conducir las sesiones de Consejo y a partir de ahí éste trató de ridiculizarlos.

Cinco de los consejeros plantearon en sesión de Consejo la destitución del CE 6 por acumulación de inasistencias y presentación de justificantes no válidos y fuera de tiempo. El caso del CE 6 desató una serie de duros ataques del representante de AC contra los consejeros demandantes, a los que llamó inquisidores reunidos en lo “oscuro” para sacrificarlo y de paso atentar contra el proceso mismo. Por lo demás, AC fue exigente y rudo al demandar información al Consejero Presidente y aseveró con rudeza que los consejeros distritales debían hacer su trabajo de validación y observación porque para eso cobraban dietas, por otra parte se quejó que no había presupuesto para

una verificación censal del Registro de Electores, pero sí para los viajes, mujeres y alcohol de los Consejeros Generales.

El CE 5 fue el más activo consejero que respondió al desafío verbal del representante de AC, no obstante que junto con los otros cuatro consejeros no lograron su objetivo, pese a tener argumentos legales, y vieron frustrada su intención de aplicar la ley. Entabló duro debate con el representante de AC al conminarlo a tratar sólo los asuntos inscritos en la orden del día de una sesión, y por otra parte, encabezó la demanda contra el CE 6, misma que inclusive fue presentada ante el Consejo Local, pero éste órgano no dio ningún dictamen y sugirió se resolviera en el seno del Consejo Distrital.

El CE 6, por su parte, defendió sus intereses de consejero, con ayuda del representante de AC, cuya elocuencia y duras palabras inhibió al resto de los consejeros y al Consejero Presidente, quien hizo gala de mala conducción de las sesiones y confusa interpretación de la ley, a lo cual estuvo atento AC para corregir, aunque un tanto agresivo, las incongruencias legales que en efecto se estaban produciendo. Por lo demás, el CE 6 fue puntual en vigilar el cumplimiento de la ley, aún cuando se excedió en entablar alegatos legales que no tenían sustento, sin importar que tuviera polémicas con una consejera o con el Presidente de Consejo.

El CE 1 participó en pocas ocasiones, pero cuando lo hizo tuvo importantes y agudas intervenciones, como cuando junto con el CE 5 echó abajo los argumentos del CE 6, quien impugnaba el nombramiento de un capacitador por haber laborado en Sedesol. En otro momento, refutó con conocimiento de causa a AC por el asunto específico de

las defunciones no reportadas para depurar el Padrón Electoral y hábilmente expuso al CE 6 las causas por las que se pidió su inhabilitación.

El **Consejo 13** registró interlocuciones álgidas de enfrentamiento y discusión política entre los propios consejeros y entre el Consejero Presidente y los representantes de AC y PRI. Estos representantes impulsaron por sistema un cuestionamiento contra el Consejero Presidente porque éste no les entregaba el expediente de registro de la candidata a diputada de AM por el distrito de Iztacalco, la cual se había registrado en el Consejo Local, lo que es legal. La negligencia del Consejero Presidente, sin embargo, alentaba a estos representantes a cuestionar a los consejeros electorales, al imputarles estar al servicio del Consejero Presidente y no hacer nada por reclamar se entregara el citado expediente, no obstante que estaban a punto de impugnar esa candidatura.

Adicionalmente, los representantes de PRI y AM solicitaron al Consejo hacer por escrito un extrañamiento a los consejeros por sus inasistencias a las sesiones e incluso AM solicitó su presencia en sesiones so pena de demandar su remoción. Cabe destacar que entre los mismos representantes privó un ambiente tenso de ataques y descalificaciones, en medio de los cuales algunos consejeros intervinieron para llamar a la cordura y manifestarse en pro de una contienda limpia y civilizada. Por otra parte, cuatro consejeros por un lado y el consejero CE 2 por el otro se enfrascaron entre sí en un enfrentamiento verbal a raíz que éste reclamó a aquellos por no cumplir con su responsabilidad y no acudir a las actividades de supervisión y juntas de trabajo, ante lo cual el grupo de consejeros lo tildó de intolerante y por retirarse antes de comenzar las sesiones al no iniciar a la hora exacta.

El CE 5 es el más elocuente consejero que respondió con fundamento en la ley a las acusaciones del CE 2 respecto a que los consejeros no acudían a cumplir con sus responsabilidades, pero si a cobrar sus dietas. En otra sesión, llamó con gran elocuencia política a los representantes de partidos a detener las descalificaciones entre ellos y ajustarse al reglamento de sesiones, así también los refutó cuando éstos aseguraron que los consejeros no exigían al Consejero Presidente para que entregara el expediente de registro de la candidata de AM. Los CE 1 y CE 4 son dos consejeros con escasas pero buenas intervenciones, tanto para llamar a la cordura y la civilidad a los representantes de partidos, como para responder a los ataques del CE 2 en términos que lo dejaron en el aislamiento total. Aunque les faltó dar respuesta a la acusación priísta de estar al servicio del Consejero Presidente.

El **Consejo 14** registró agresivos debates impulsados por los representantes de partido contra el Consejero Presidente y los consejeros electorales. El representante del PRI descalificó al Consejero Presidente al llamarlo, junto con sus vocales, como parte de las “mafias del capo Woldenberg”. En otros momentos, PRI y AM se aliaron para hacer todo tipo de exigencias de información al Consejero Presidente y asegurar que éste aplicaba el reglamento a su conveniencia, con la condescendencia de los consejeros.

Salvo el CE 5, los consejeros fueron “rebasados” en diferentes deliberaciones por los representantes de partidos y su participación fue por omisión, por ejemplo cuando el representante de AM los regañó y los llamó negligentes por no ofrecer soluciones, no obstante que eran la parte profesional que había tomado un curso para desempeñarse con eficacia. El CE 5, hasta cierto grado protagonista, pidió en 27 ocasiones la palabra y llevó encima el peso de las deliberaciones por parte de los consejeros, a diferencia de

dos de ellos que nunca intervinieron verbalmente en sesión, de manera que los consejeros no fueron capaces de constituir una interlocución oportuna e inteligente para hacer frente a los desafíos verbales de los representantes de partidos, y se limitaron a hacer peticiones de información o aclaración de datos.

### **Segundo nivel de conflictividad**

El en **Consejo 01** el representante del PRI protestó en dos ocasiones porque los consejeros CE 6 y CE 1 causaron daños políticos a los intereses de su instituto y en ambos casos los dos consejeros reconocieron haber cometido errores involuntarios (uno al asegurar que la transición estaba en camino, lo que se interpretó como anticipación de la derrota del PRI, y otro al desalojar de una casilla al representante de este partido el día de la jornada) a modo de distender el conflicto y evitar una impugnación a procedimientos por parte de este partido.

En otra sesión AM aseveró que todos los consejeros no cumplían con su labor de supervisión de la capacitación de los ciudadanos insaculados, ante lo cual CE 1 calificó de inexacta la aseveración en desmedro del trabajo del cuerpo de consejeros, pero el resto de éstos se mantuvo en silencio. El CE 1 en particular puntualizó diversos asuntos sustentado en la ley electoral e hizo propuestas para resolver la casuística, ejerció liderazgo entre los consejeros y los unificó cuando se trató de votar unánimemente asuntos delicados. El CE 6 delineó planteamientos políticos en torno a vigilar por parte del Consejo más de cerca la organización del proceso electoral y se manifestó por sensibilizar a los capacitadores respecto a la importancia de la elección histórica que decidiría la permanencia o no del PRI en el poder.

En el **Consejo 04** se consigna un rudo debate iniciado por el representante de AM y apoyado por el consejero CE 3, quienes se negaron a reconocer y aprobar el registro del candidato a diputado por el PARM sólo porque fue registrado en la sede del Consejo Local, lo que es legal. Su deseo por obstaculizar el registro de este candidato se exhibió cuando al hacerles ver que era legal, exigieron se presentara la plataforma electoral que todo candidato debe exhibir, la cual no se tenía en ese momento. No obstante que AM y el CE 3 cedieron porque no estaban en lo correcto, posteriormente los representantes del PRI y del PARM acusaron a este consejero de ser miembro del PRD, y documentaron que incluso en años anteriores fue precandidato de este partido a diputado federal. El CE 3, en una extensa alocución política, probó haber cumplido con los requisitos legales para ser consejero y advirtió que podía revertir las acusaciones y demandar ante los tribunales a esos representantes por el delito de difamación, pero no volvió a hacer mención de ello.

El CE 3 tuvo intervenciones esclarecedoras, puntuales y se defendió bien con argumentos políticos cuando lo calificaron de líder del resto de consejeros con objeto de manipularlos. A pesar de haber sido objeto de ataques por parte del PRI, llegó a coincidir con este partido cuando se inconformaron por el excesivo cambio de ubicaciones de casillas de última hora, lo que iba contra el sentido de la ley. El CE 2 es un consejero que fundamentó sus intervenciones en la ley y entabló un debate político al refutar el dicho de los representantes respecto a que CE 3 ejercía liderazgo sobre el resto de consejeros. Se pronunció por que la Fiscalía Especial de Delitos Electorales procediera ante el acto de difamación contra el CE 3 o en su caso que PRI y PARM pidieran disculpas.

En el **Consejo 06** se destaca una reiterada y fundada participación cuestionadora por parte de AM contra el Consejero Presidente, los consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos. Contra el primero protestó con cierto fundamento por no entregar la documentación junto con la convocatoria y porque su labor al frente de la Junta era deficiente, de mala fe y además al margen de la ley. Contra los segundos lamentó que la ubicación de las casillas no quedara de la mejor forma por falta de dedicación de los consejeros electorales. Contra los terceros denunció que llevaban a cabo guerra sucia en las bardas y no respetaban derechos de su partido, además que el PRI quedó en evidencia al impugnar candidatura de AMLO con documentos falsos, lo cual fue respondido en términos políticos muy duros por representante del PRI y la AC, los que exigieron que AM empezara por reconocer que sus brigadistas se adueñan de espacios y debiera reflexionar en su actuación, antes de llamar a contienda civilizada.

Ante las imputaciones, el Consejero Presidente ofreció a AM respuestas no convincentes por falta de conocimiento de la ley, llamó a respeto y diálogo entre partidos para terminar con reclamos y diferencias. El CE 4 fue el único que reaccionó para refutar a AM al asegurar que los consejeros hicieron su mejor esfuerzo y que eran concientes de su compromiso para con los ciudadanos. Sin embargo, queda la impresión que los consejeros de este distrito mantuvieron en las sesiones un silencio inexplicable, no sólo por las imputaciones graves de AM, sino también porque el representante de esta alianza aseguró se hacían las cosas al margen de la ley. Por si fuera poco, se produjeron un sinnúmero de ataques entre el PRI y las dos alianzas, donde los consejeros habrían sido simples espectadores, sin opinión ni capacidad de

respuesta ante aseveraciones en su contra, no obstante su derecho a voz por lo menos para llamar a moción de orden.

En el **Consejo 28** AC y AM exigieron a los consejeros a través de un mensaje escrito mayor acercamiento y comunicación para resolver los problemas que se iban presentando. Ante ello, el Consejero Presidente se comprometió a redactar un acuerdo de civilidad y comunicación para formalizar el acercamiento, con el cual estuvieron de acuerdo todos los consejeros, comprometiéndose éstos a estar más en contacto e informar a los representantes de partidos a través de sus respectivas comisiones de trabajo. En ese tenor, AM solicitó en dos sesiones consecutivas que los consejeros informaran sobre los avances de trabajo en sus respectivas comisiones y en una ocasión observó que dos consejeros faltistas no presentaron justificantes válidos, lo que mereció incluso que PRI le sugiriera no fuera tan exigente.

El CE 4 se destaca por sus puntualizaciones fundamentadas en la ley y por convocar a los representantes de partidos a jugar limpio en la elección y evitar empañar el proceso con hechos por el denunciado por un ciudadano, quien refirió que un partido le ofreció dinero para ser su representante ante casilla, siendo que había sido insaculado para funcionario de casilla. Por otra parte, el CE 4 no tuvo empacho en exigir que el Consejero Presidente procediera conforme a la ley contra dos consejeros por no presentar justificantes válidos de sus faltas y convocara a los suplentes, toda vez que ya se había acordado en anterior reunión de trabajo y el Consejero Presidente pretendía someter de nuevo estos casos a consideración del Consejo. Los consejeros CE 5 y CE 6 acotaron oportunamente diversas situaciones y ofrecieron explicaciones a los representantes de partidos, sobre todo cuando éstos demandaron mayor comunicación

para atender los problemas, además que se avocaron a desempeñar los trabajos de sus comisiones.

El **Consejo 29** registra intensas deliberaciones a partir de las intervenciones de los representantes de partidos, aunque con una baja capacidad de respuesta verbal de cuatro de los consejeros, los que se vieron “rebasados” por los mismos institutos políticos al no responder a problemáticas planteadas durante las sesiones de Consejo, ni contribuir al desarrollo de las discusiones. Tres de ellos casi fueron obligados a hablar cuando el Consejero Presidente los conminó a expresar una opinión sobre la ubicación de casillas especiales, pero el resultado no fue el esperado porque se vieron incoherentes y trastabillantes, situación que aprovecharon los representantes de AC y AM para descalificarlos como tales y exclamar que era lamentable no sólo su escasa participación, sino su poca contundencia y argumentación en sus intervenciones, sobre todo porque supuestamente los consejeros son la conciencia y representación de la ciudadanía.

Sólo dos consejeros (CE 2 y CE 5) se constituyeron en interlocutores constantes de los representantes de partidos, y sobre ellos cayó el peso de las deliberaciones al responder a cuestionamientos y emitir pronunciamientos técnico-políticos. Destaca sobremanera el CE 5 porque en una sesión refutó a los representantes de AM y AC y defendió a los consejeros al señalar que son personas instruidas y responsables, en otros momentos puntualizó el cumplimiento de la ley y en otro más se pronunció indignado contra los procedimientos del personal de la Cuarta Sala del TRIFE por haber arribado con garrotes e intimidado a los miembros del Consejo para llevarse 4 paquetes electorales, luego que AM y AC interpusieron sendos recursos de inconformidad contra los

resultados de la elección. Lamentó ante los representantes de partidos que no hayan podido tener confianza para resolver internamente la controversia, que se haya sospechado de la actuación del Consejo y recurrido al recurso de impugnación. Ante la propuesta del Consejero Presidente para redactar un escrito de protesta, el CE 5 cerró el caso ante la evidente falta de interés de sus compañeros para manifestarse sobre el asunto. El CE 2 fue el único que secundó la protesta del CE 5. En otras ocasiones intervino para acotar aspectos técnicos y al mismo tiempo hacer pronunciamientos políticos sobre la jornada electoral y el compromiso del personal del IFE y de los consejeros para con la democracia, aunque a veces pecó de protagonista y evidenció desconocimiento de los procedimientos y la ley de la materia.

En el **Consejo 30** se desarrollaron abundantes deliberaciones en su seno y una amplia participación de representantes de partidos y consejeros electorales, donde éstos últimos exhibieron un afán por observar la ley y una actitud escrutadora, por ejemplo cuando los de la comisión de capacitación reclamaron al Consejero Presidente por no haberles reportado la designación de 2 nuevos capacitadores, así también cuando cuestionaron el horario de sesiones o cuando el CE 3 reprochó al Consejero Presidente por el hecho que no se hacían con orden las labores en la Junta. Los mismos consejeros rechazaron un proyecto de acuerdo presentado por el CE 1 para iniciar un día antes de lo que marca la ley la entrega de los paquetes electorales a los presidentes de casilla, y por otra parte dieron solución en la persona del CE 1 a la serie de ataques que se lanzaron entre sí AC, AM y PRI, al proponer un pacto de civildad para acabar con la “guerra de bardas” y encimamiento de propaganda.

La intensa dinámica en este Consejo se observa cuando los consejeros votaron de manera dividida para asegurar se quedaran varios capacitadores que debían ser despedidos según metodología de trabajo, o cuando el Consejero Presidente reprochó a los consejeros por no acudir a las reuniones de trabajo y sesiones y por presentar “escritos mal redactados” dirigidos a su persona para protestar por la designación de dos capacitadores. Los consejeros CE 5 y CE 1 fueron escrupulosos en observar se aplicara correctamente la ley y acotar las posiciones de los representantes de partidos, como cuando el CE 5 sugirió a PCD presentara sus inconformidades y protestas ante Consejo Local o General respecto a la instalación de doble casilla, tanto por parte del IFE como del IEDF, toda vez que el Consejo Distrital no era la instancia competente. Los consejeros CE 2, CE 4 y CE 3, también cumplieron un destacado papel como interlocutores de las autoridades electorales y de los representantes de partido, exhibiendo una posición escrutadora y apegada a derecho.

### **Tercer nivel de conflictividad**

Los Consejos Distritales de este nivel celebraron sesiones donde predominaron deliberaciones sobre asuntos técnicos y procedimentales, de orden logístico y administrativos, sin embargo en una o dos de sus sesiones estas deliberaciones derivaron en fuertes discusiones y disputas.

En el **Consejo 03** se consigna una incisiva intervención del representante de AM exigiendo información a los vocales de la Junta y/o haciendo planteamientos ventajosos para los intereses de su partido, pero fueron legalmente bien refutados por los consejeros CE 3 y CE 6. El primero intervino para puntualizar aspectos de la ley y fue

un emisor constante de pronunciamientos políticos para llamar a la civilidad política, comprometerse en pro de la transparencia electoral y para protestar por la negativa de los medios a dotar de tiempo en sus espacios al IFE y por el favoritismo hacia el PRI. Contrastó su continua participación con el silencio de tres consejeros que nunca o casi nunca pidieron la palabra, no obstante que el mismo CE 3, ante la aridez de deliberaciones, llamó a discutir asuntos políticos nacionales y no exclusivamente sobre lo técnico y logístico de la Junta Distrital. El silencio fue la respuesta.

En el **Consejo 05** se expresaron reclamos entre los representantes de partidos por la “guerra de bardas”, siendo el PRI el que en específico denunció que tres de sus militantes fueron agredidos por bandas del PRD, conflictiva ante la cual se observó participación de dos consejeros, porque cuatro de ellos nunca hablaron en las sesiones: el CE 2 propuso en varias ocasiones realizar reuniones de trabajo para dirimir las disputas atendiendo sólo casos documentados de abuso en el “encimamiento” de propaganda electoral, así también demandó a los partidos llevar a cabo una competencia ajustada a la ley. El CE 6 emitió dos pronunciamientos políticos: en el primero llamó a los representantes de los partidos a firmar un documento con un compromiso moral y cívico para concluir en paz el proceso. En el segundo leyó al final del proceso amplio manifiesto teórico político sobre la democracia en México y sus instituciones para hacer un reconocimiento al Consejero Presidente y los vocales de la Junta Distrital 05.

El **Consejo 07** registra una disputa entre los representantes de AC y AM contra el PRI porque éste partido tenía abundante propaganda pegada en una de sus casas de campaña cercana al domicilio donde se colocaría una casilla electoral, contexto en el que se consigna la participación del CE 6 al invocar la ley para argumentar que las alianzas

tenían la razón en su demanda, por lo demás fue emisor de intervenciones oportunas a fin de observar el cumplimiento de las normas.

El **Consejo 09** registró abundantes deliberaciones de carácter técnico-administrativo, en las cuales participaron cuatro consejeros de manera prolífica y escrutadora, entre ellos el CE 5 expresó un pronunciamiento de orden político cuando leyó un comunicado en apoyo a los consejeros electorales de Morelos, quienes denunciaron que en esa entidad los empresarios estaban presionando a sus empleados para que votaran a favor del PRI, por lo demás el CE 5 fue insistente en observar con rigor los procedimientos de la Junta y cuando se trató de puntualizar aspectos de la ley. Un momento de tensión se vivió cuando un consejero impugnó la decisión del Consejero Presidente de designar a CE 5 como su suplente en caso de su ausencia momentánea durante la sesión permanente de la jornada electoral, argumentando que podía escoger a otro consejero con más capacidad, sin embargo otro consejero aclaró terminante que esa era atribución del Consejero Presidente y se debía respetar.

En el **Consejo 15** los representantes de los partidos casi no tuvieron intervenciones, salvo la denuncia del PRI respecto a que un militante fue baleado y se investigaría para saber si se trataba de un asunto ligado al proceso electoral y, por otra parte, la sugerencia de este partido y de AM para que los consejeros evitaran estar divididos y tuvieran mayor comunicación a fin que no votaran de manera dividida y cerrada, como sucedió en dos ocasiones. Si bien cinco de los consejeros pidieron la palabra en un buen número de ocasiones para cuestionar al Consejero Presidente por falta de información y comunicación institucional, se destaca la activa intervención de los consejeros CE 4 y CE 2 para exigirle con sólidos argumentos legales que presentara

completa y oportunamente la documentación y se comunicaran los acontecimientos en la Junta. El CE 4 refutó a AM y PRI que hubiera divisiones entre los consejeros y promovió presentar ante las instancias superiores un escrito de protesta porque no informaron ni tomaron consentimiento al Consejo Distrital acerca del cambio de adscripción del secretario de Consejo.

En el **Consejo 16** se registraron conflictos en dos sesiones, donde los representantes de partidos entablaron algún tipo de discusión política con deliberaciones de orden técnico, la más importante cuando AM impugnó la designación de un capacitador por haber sido miembro del PRI, ante lo cual el CE 5 estimó que ese ciudadano mintió al no reportar en su currículum que perteneció a ese instituto, por lo que propuso modificar el proyecto de acuerdo, por lo demás CE 5 fue emisor de fundadas y congruentes intervenciones para puntualizar los asuntos tratados.

En el **Consejo 17** los representantes de partidos expusieron en dos sesiones problemas debido a que las militancias, sobre todo de AC y AM, entraron en una guerra de bardas y arrancaron a su vez la propaganda de su respectivos oponentes. AC propuso firmar un pacto de civildad que tuviera como testigos a los consejeros electorales. Sin embargo, posteriormente, AM denunció que grupos de priístas agredieron a perredistas con saldo de varios lesionados, pero a su vez AC denunció que los perredistas los agredieron verbalmente. Los consejeros no establecieron interlocución en la solución de este conflicto, salvo el CE 3, quien coadyuvó a plantear un proyecto de pacto de civildad y en una puntual discursión política refirió que esos incidentes de violencia no debían empañar la obra democrática que estaban construyendo y se manifestó por un proceso transparente y en paz. Propuso a los representantes de partidos “bajar” a sus militancias

el compromiso del pacto firmado y fue exigente en sus comentarios al buscar que los actos del Consejo estuvieran ceñidos a la ley.

En el **Consejo 20** ni los consejeros electorales ni el Consejero Presidente reaccionaron ante la “imposición” del representante del PRI cuando aseguró que los informes y todo punto que se aborde en sesión de Consejo debe aprobarse por sus miembros en votación económica. Es decir, este representante ejerció un liderazgo jurídico al dirigir sus intervenciones a acotar aspectos de la ley e incluso corregir al mismo Consejero Presidente, tanto así que a partir de su exigencia todos los informes fueron sometidos a aprobación de Consejo, cuando lo cierto es que la norma no dice que deban pasar por ese procedimiento, sino simplemente someterse a consideración de sus miembros. El artículo 20, párrafo 2, del Reglamento de Sesiones señala que sólo los acuerdos y resoluciones deberán someterse a votación por mayoría simple. El CE 6 observó en particular el cumplimiento de la ley en los procedimientos de la Junta e intervino para reconvenir a los representantes de partidos cuando se excedieron en sus planteamientos ventajosos hacia sus institutos, pero tampoco se percató que no debían proceder como lo exigió el PRI.

En el **Consejo 23** se registran deliberaciones mayormente protagonizadas por los representantes de partidos y en menor medida por los consejeros electorales, por lo que en varias ocasiones los representantes de AC y AM les recriminaron su falta de participación verbal, incluso AC denunció duramente que las sesiones transcurrían bajo un esquema de “fast track”, es decir, todo se aprueba y a todo se dice que sí, cuando evidentemente había cosas que no se están haciendo bien y debían corregirse, por lo tanto llamó a los consejeros a no ser sólo actores testimoniales, sino a participar

activamente y sacar limpia la elección. AM insistió en tener más comunicación con los consejeros y denunció que éstos participaban verbalmente en sus juntas previas, pero no en las sesiones, y eso no se valía porque era necesario conocer sus posiciones. Casi al final del proceso AM externó desconfiar de los consejeros por su falta de participación en sesiones, aunque AC los defendió y aseguró que AM estaba mal documentado.

El CE 2 defendió ante los representantes de partidos a sus compañeros al asegurar que estaban comprometidos con el proceso, llamó a los miembros del Consejo a mantener el respeto y la civilidad, refirió la experiencia democrática del IFE y acotó diferentes situaciones con respecto a la ley y con categóricos pronunciamientos políticos. El CE 5 pidió una vez la voz durante las sesiones de Consejo y extrañamente no volvió a solicitar la palabra sino hasta la última sesión para dar un discurso político a modo de despedida. En su primera intervención respondió a representantes de partidos que no había base para desconfiar de la transparencia del proceso por la presencia escrutadora de consejeros. El CE 3 refutó en dos ocasiones las imputaciones de representantes de partidos y justificó que los consejeros estaban atentos a los trabajos de la Junta, por lo que no debían expresar esas preocupaciones.

### **3.2 Contexto general del desarrollo de las sesiones**

En 19 de los 30 Consejos las deliberaciones tuvieron diferentes intensidades y grados de confrontación entre sus miembros, pero no se rebasaron los límites de gobernabilidad ni el marco de respeto y tolerancia que por lo común prevaleció, con sus debidas excepciones. A esto contribuyeron básicamente los consejeros electorales citados por el

número de su fórmula electoral en el anterior apartado, al rebasar incluso sus atribuciones y responsabilidades institucionales y jugar el papel de mediadores políticos en las disputas protagonizadas por los representantes de los partidos políticos o por lo menos al moderar sus posiciones enconadas.

Esta categoría de consejeros no se limitó a hacer acto de presencia en las sesiones y a votar silenciosamente los acuerdos, sino también procedieron a actuar con determinación cuando observaron excesos en la interpretación de la ley o cuando defendieron el trabajo de sus compañeros consejeros ante las descalificaciones de representantes de partidos. Esto es, fueron protagónicos e insistentes en hablar durante las sesiones a fin de sustentar los actos electorales en el marco institucional y prefirieron hacer propuestas y tomar decisiones conforme a las responsabilidades que tienen asignadas como consejeros y no conforme a la idea de maximizar sus preferencias.

En algunos Consejos los representantes de partidos asumieron actitudes agresivas y externaron comentarios irónicos y a veces ofensivos contra las autoridades electorales, como ocurrió en los Consejos 06, 12, 14, y contra los consejeros electorales distritales como sucedió en los Consejos 06, 08, 12, 13, 14, y 29, expresando sospechas de que premeditadamente se hacía a un lado la ley, se procedía con parcialidad y se actuaba con negligencia. De lado de la autoridad y del cuerpo de consejeros prevaleció por lo común una actitud de tolerancia a estas manifestaciones, sin dejar de reconvenir a quienes externaban exabruptos ofensivos, y de esa manera los trabajos pudieron continuar con normalidad.

En los otros 11 Consejos no hubo manifestación de disputas y, por el contrario, prevaleció entre sus miembros el acuerdo, en el marco de sesiones protocolarias y/o con escasas deliberaciones. En otras palabras, estos Consejos por lo general celebraron sesiones sólo para protocolizar y legitimar los actos electorales, donde el Consejero Presidente hizo la apertura de sesión, previa certificación y declaración de quórum legal, presentó los informes de trabajo a los miembros del Consejo, puso a consideración los proyectos de acuerdo para su aprobación, y al no haber peticiones de intervención verbal, sometió a votación lo pertinente, agotó la orden del día y enseguida declaró cerrada la sesión.

Muy probablemente, lo anterior ocurrió en virtud que el Consejero Presidente celebró reuniones de trabajo previas donde entregó la documentación de los asuntos de la orden del día a tratarse en sesión formal y solicitó se externaran las dudas, diferencias o rechazos a los mismos, a modo de resolver los diferendos y evitar en lo posible que durante la sesión afloraran los desacuerdos y el conflicto. Por eso es que las intervenciones verbales en algunas sesiones donde se produjeron deliberaciones eran simples peticiones de información adicional, solicitud de aclaración de algún procedimiento en específico, demanda de solución a cuestiones de logística, la mayoría de las cuales se resolvieron en el momento y no fueron causales para escalar a situaciones de conflicto entre los miembros del Consejo Distrital.

Las sesiones fueron conducidas por el Consejero Presidente con apego al Reglamento de Sesiones de los Consejos, de tal manera que no se dio margen para que los representantes de partidos impugnaran los procedimientos, salvo algunos casos en que los Consejeros Presidentes fueron criticados y descalificados por desconocimiento de la

ley. Los más cuestionados fueron los Presidentes de los Consejos 06, 12, 13, 14, y 15, y otros tantos fueron objeto de observaciones por no entregar la documentación con suficiente antelación a las sesiones o no informar sobre cambios de personal de la Junta Distrital, o no consultar en la sede de la Junta Local acerca de los asuntos planteados por los consejeros y representantes de partidos. No obstante, los Consejeros Presidentes procuraron dar respuesta a las interrogantes y necesidades de información solicitadas, incluso realizando enmiendas al procedimiento mal ejecutado o explicando que las direcciones ejecutivas del IFE central cambiaban en el último momento la orden del día de la sesión y por eso retrasaban la entrega de la documentación.

Ningún partido presentó recurso de inconformidad contra procedimientos, excepto contra resultados: en el Consejo 18 la coalición AM impugnó el resultado pero el TRIFE falló en su contra, en el 29 este Tribunal falló a favor de AC y quitó el triunfo a AM por una diferencia de 265 votos, en tanto que en el 30 el Tribunal falló contra recurso presentado por el PRI, lo cual revela que en lo general el proceso democrático electoral del 2000 fue transparente y con apego a la ley en los 30 Distritos Electorales del DF. Al final del proceso y una vez concluido el cómputo final de votos, el cual transcurrió sin incidentes, los representantes de partidos agradecieron y reconocieron la diligente y legal actuación del personal de la Junta y los miembros del Consejo, incluyendo la felicitación externada por varios representantes del PRI al reconocer que las elecciones fueron limpias.<sup>44</sup>

No había motivo para la queja postelectoral, una vez que el domingo 2 de julio los partidos políticos y coaliciones operaron estructuras de militantes que vigilaron y

---

<sup>44</sup> En no más de seis Consejos, de los 30 en el D.F., se realizó apertura de paquetes electorales para contar los votos y verificar los resultados en las actas de escrutinio. Fuente: Actas de Cómputo Distrital.

denunciaron abundantes irregularidades en casillas, pero las comisiones encontraron que la mayoría de ellas eran falsas o se debían a confusiones. Inclusive aún sin el fundamento de la ley, los miembros de los 30 Consejos se organizaron en comisiones especiales para acudir a aquellos casillas denunciadas por los representantes de partidos como lugares donde se presentaban incidentes que ponían en riesgo la elección. Estas comisiones eran integradas por consejeros, representantes de partidos y ocasionalmente por vocales de las Juntas, de tal manera que por su pluralidad no había motivo para desconfiar de ellas y de hecho disiparon las dudas y dejaron en claro que las instituciones electorales estaban funcionando conforme a lo previsto para dar como resultado una “aseada” elección presidencial.

Unos más participativos que otros, pero todos los consejeros cumplieron su misión político institucional en las sesiones para dar validez y garantía de transparencia a las elecciones federales del 2000 y no quedó duda que los procedimientos apegados a derecho fueron obra de las mismas autoridades del IFE, con la aprobación unánime de los consejeros y la mirada escrutadora de los representantes de partidos. Desde el Consejo General del IFE, las direcciones ejecutivas y la Junta Local en el DF, se expresó el compromiso de cumplir puntualmente con la ley y así lo confirman los múltiples lineamientos que “bajaron” a los distritos electorales con ese propósito. La imparcialidad de la autoridad electoral y los consejeros, así como la capacidad de respuesta de éstos al asistir en un promedio de cinco a cada sesión, donde votaron de manera unánime, no dividida, sin sesgos de ninguna índole, llevaron a los contendientes partidarios a reconocer que la contienda fue limpia y su resultado legítimo en el DF.

## CAPITULO IV

### EL CONSEJERO ELECTORAL Y SU MARCO LEGAL

#### 1. DOMINIO DE LA LEY

Las normas que rigen la actuación del consejero electoral distrital comprenden una serie de ordenamientos formales que parten de la Constitución Política, tales como la ley electoral y su reglamento, otras disposiciones normativas legitimadas por el Consejo General del IFE, lineamientos e instructivos para atender las etapas del proceso electoral, a saber:

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que es el ordenamiento legal en torno al cual el consejero identifica su figura y objetiviza sus responsabilidades.
- Reglamento Interior del IFE, que establece sus atribuciones y especifica los procedimientos de su actuación.
- Reglamento de sesiones de los Consejos Locales y Distritales, que establece las reglas de participación de los consejeros habilitados y el desarrollo de las sesiones.
- Acuerdos del Consejo General del IFE, que se constituyen en documentos normativos para la atención de procesos de trabajo en las Juntas Locales y Distritales.
- Cuadernillo de Información Básica, que es un documento pedagógico explicativo de las etapas y actividades a desarrollar durante el proceso electoral.

- Calendario Electoral 1999-2000, que es la agenda sobre los periodos y los plazos en que se deben cumplimentar las actividades del proceso.
  
- Lineamientos de los consejeros electorales generales para facilitar las labores de consejeros locales y distritales en las labores de supervisión y observancia del cumplimiento de la ley.

Aún cuando no existe evidencia que todos los consejeros hayan recibido en paquete el COFIPE, el Reglamento Interior del Instituto, el Reglamento de Sesiones, el Cuadernillo de Información Básica y el Calendario Electoral 1999-2000, necesarios para ilustración y apoyo de sus funciones, se considera que sí recibieron la mayor parte de ellos.

El COFIPE, como documento rector, habría sido el apoyo normativo más importante de los consejeros electorales, pero otro documento de consulta de no menos importancia y el cual posiblemente no recibieron los consejeros, es el Reglamento Interior. El problema es que si bien el primero establece en sus artículos 115 y 116 las reglas de operación y las atribuciones de los Consejos Distritales, no acota las facultades de los consejeros electorales, las cuales si vienen en el Reglamento Interior en su artículo 35, donde se establecen para ellos prerrogativas tan importantes como contar con voz y voto en las sesiones, proponer y presidir comisiones de trabajo, inscribir asuntos en la orden del día, suplir al Consejero Presidente en sus ausencias momentáneas de la sesión, entre otras.

El COFIPE fue citado en múltiples ocasiones durante las deliberaciones en sesiones de Consejo, pero no se registró intervención verbal de consejeros donde se invocara artículo alguno del Reglamento Interior, lo que indicaría que su conocimiento por los consejeros no fue la tónica general. En todo caso, el Reglamento de Sesiones fue citado en variadas ocasiones cuando se realizaron procedimientos mal ejecutados o había malos entendidos durante las sesiones de Consejo, por ejemplo cuando algún consejero conminó a un representante de partido a no exigir inscribir puntos de asuntos generales en la orden del día de sesiones extraordinarias, porque el artículo 10 de ese reglamento establece que sólo será posible en sesiones ordinarias; o también cuando en varios Consejos los consejeros aclararon a otros tantos representantes que no tenían la facultad de votar en sesiones.

Por lo que toca a los Acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto, con fundamento en el COFIPE, se constituyeron en una fuente importante de procedimientos de trabajo destinados a unificar y guiar la atención a los requerimientos de logística y de organización del proceso electoral en las 32 Juntas Locales y las 300 Juntas Distritales. Regularmente, estos acuerdos llegaron íntegros a las manos de los consejeros y se constituyeron en documentos de consulta para realizar sus labores de supervisión y seguimiento, una vez que adquirieron el rango de norma de trabajo legitimada por el órgano superior de la autoridad electoral. Por ejemplo, las sustituciones por declinación al cargo de los funcionarios de Mesa Directiva de Casilla, por causas supervenientes, se realizaron con base en el Acuerdo respectivo del Consejo General del IFE, en el que se establecían los procedimientos que debían seguir los Consejos Distritales.

Por su parte, durante el proceso electoral del 2000 el consejero electoral Jesús Cantú, presidente de la Comisión de Organización Electoral del Consejo General, remitió correos electrónicos a los consejeros distritales a fin de dar a conocer lineamientos para poner atención a determinados procedimientos que no estaban muy claros en la normatividad, por ejemplo supervisar la apertura y cierre de la bodega, con sellado de puertas, donde se guardarían la papelería electoral y el material de las Mesas Directivas de Casillas. Estos lineamientos buscaban poner una señal de alerta en la mente de los consejeros para estar más atentos en la medida que se acercaba la jornada electoral, cuidar las formas y garantizar la transparencia de los actos electorales.

Por lo que toca a los Consejeros Presidentes, las convocatorias escritas que remitieron a los miembros de los 30 Consejos Distritales, tanto para asistir a sesiones, como para acudir a juntas de trabajo y de supervisión, invariablemente eran fundamentadas en la ley y para ello se invocaban los artículos respectivos, los reglamentos y acuerdos, que plasmaban sus facultades, las actividades a coordinar y las responsabilidades de los integrantes del Consejo. De este modo, no hubo actividad dentro del proceso electoral que no estuviera enmarcada por la ley, salvo algunos actos electorales que dejan al descubierto la existencia de lagunas legales que se citarán el apartado siguiente.

En suma, salvo el Reglamento Interior, los consejeros habrían tenido acceso a los diferentes documentos del marco legal citado que acota sus funciones y responsabilidades. No obstante, al observar su participación verbal en sesiones de Consejo resulta revelador que sólo un 26.7% de ellos (48) demostraron en sus intervenciones un manejo documentado de la ley, es decir, que fundamentaron legalmente sus intervenciones e invocaron las normas jurídicas al hacer sus

observaciones y pronunciamientos, aportando sugerencias y propuestas para avanzar en la solución de conflictos y la casuística presente. Ver cuadro 8 del capítulo IV.

Otro número significativo de 38.9% de consejeros (70) fundamentaron ocasionalmente sus intervenciones en la ley: mayormente sus discusiones carecían de un manejo informado en lo jurídico y más bien eran obra del juicio de buena fe y el sentido común basado en la noción de que los consejeros tienen la facultad de vigilar la observancia de la ley. Ver cuadro 8 del capítulo IV.

Un tercer bloque de consejeros de 34.4 % (62) no intervinieron en absoluto o lo hicieron mínimamente y en tan breve tiempo que sus intervenciones no pudieron catalogarse. No es posible afirmar que los consejeros de este último grupo no participaran por carecer de capacidad de respuesta y una base legal argumentativa, porque finalmente son variadas las razones por las que un consejero decide no intervenir en sesiones. Pero resulta interesante observar que de 57 consejeros que nunca participaron o lo hicieron en una sola ocasión, el 65% cuenta con carreras nada relacionadas con la materia electoral, tales como arquitectura, contaduría, medicina, biología, etc. De la misma cifra de 57 consejeros, el 46% de ellos no documentó en su currículum contar con experiencias de participación en cursos o actividades electorales.

Durante una reunión informal de consejeros electorales distritales celebrada en septiembre 4 del 2000 en la Junta Local del IFE en el DF se externaron opiniones en torno a que en futuros procesos los consejeros designados debían ser capacitados antes de entrar en funciones, una vez que una parte de ellos no sabían al principio de su encargo cuál era su misión en los Consejos y desconocían sus facultades. Aparte, que

posiblemente no hubo un filtro para seleccionar a los candidatos a consejeros con base en un perfil profesional y/o experiencia en lo jurídico-electoral.<sup>45</sup>

Adicionalmente, varios testimonios ilustran el grado desconocimiento de algunos consejeros respecto a la materia electoral: un consejero electoral de profesión administrador de empresas reconoció no saber qué significaban las siglas del IFE hasta que fue designado consejero electoral propietario. Otro consejero que entró en funciones a la mitad del proceso electoral, una vez que renunció el titular, preguntó qué era la insaculación de ciudadanos y para qué servía. Una consejera de oficio secretaria confió al inicio de su encargo no saber cuáles eran sus funciones ni el objeto del consejero electoral, y que su nombramiento fue debido a una recomendación familiar. En el Consejo 14 los consejeros crearon la Comisión de Prerrogativas a Partidos Políticos, sin considerar que a nivel distrito electoral no se administran las prerrogativas.

Una parte de los consejeros, quizá la mitad, por lo tanto se habrían guiado en buena medida por el juicio de buena fe y el aprendizaje sobre la marcha, regular o mal documentados respecto a las fases a cumplir del proceso, a la espera de indicaciones y sugerencias de los Consejeros Presidentes, a las recomendaciones de los vocales y a los múltiples lineamientos que desde instancias superiores “guiaron” con puntual normatividad los procedimientos de trabajo en las 30 Juntas Distritales, producto de los Acuerdos del Consejo General.

---

<sup>45</sup> Ver segunda parte del capítulo III de esta tesis.

En esta tesitura, se habrían limitado a supervisar las actividades, validar los informes y votar los proyectos de acuerdo, ubicados en una posición receptora, respetuosa de la legalidad, pero un tanto pasiva. Tanto así, que la integración de las comisiones de trabajo por los consejeros, “bajó” como un lineamiento de la Junta Local y no de la iniciativa de los propios consejeros, quienes a final de cuentas no las operaron y cada cual realizó sus tareas, sin división del trabajo, ni especialización de funciones. Salvo que las comisiones hayan operado de manera informal, las actas de las sesiones no consignan de manera regular, como debiera ser, su funcionamiento ni sus informes de trabajo.

Mauricio Merino, ex consejero electoral general, propone analizar y definir cuáles han de ser las funciones específicas de los consejeros electorales y en particular de quienes participan en los ámbitos locales y distritales, porque no queda claro su papel jurídico, además que en lo individual carecen de atribuciones, salvo las de presentar iniciativas, participar en deliberaciones y votaciones de sesión de Consejo<sup>46</sup>. Las apreciaciones de Merino no parecen muy exactas porque los consejeros tienen, en su calidad de miembros de Consejo, la atribución nada menos que de supervisar y observar el cumplimiento de la ley a través de la integración de Comisiones, y sobre todo de tomar las decisiones.

En todo caso, es más afortunada su afirmación en el sentido que los consejeros electorales distritales y locales no son sujetos de responsabilidad administrativa respecto de las decisiones que toman debido a que no guardan relación laboral con el IFE. Es aquí donde en efecto no queda claro a quién deben rendir cuentas los consejeros

---

<sup>46</sup> “Críticas y propuestas al IFE y al COFIPE”, en “Foro 2 de julio: reflexiones posteriores” El Universal, agosto de 2000.

distritales, ¿quién es responsable de inhabilitarlo de su cargo o revocarle su nombramiento?

Salvo que por ley debe justificar su inasistencia a dos sesiones continuas de Consejo, el consejero puede hacer lo que le venga en gana respecto a su presencia en el resto de las actividades y el cumplimiento de sus responsabilidades, porque no hay una figura que le imponga una sanción, excepto un extrañamiento moral y ético. Por ejemplo, como presidentes de comisiones los consejeros deben rendir informes de actividades, pero no se establece cuáles son sus sanciones en caso de incumplir esta obligación.

## **2. LAGUNAS LEGALES EN LA ACTUACION DE LOS CONSEJEROS**

La investigación realizada para la presente tesis detectó “lagunas legales” en la actuación de los consejeros electorales, las que confunden y/o no fundamentan en la realidad algunos procedimientos o rutinas organizacionales que de facto se realizan y otros que dieron pie a disputas:

1. En el Art. 113, párrafo 3, del COFIPE, donde se señala que “en caso de dos inasistencias consecutivas sin causa justificada del consejero propietario será llamado el suplente respectivo”, no se especifica respecto a qué tipo de justificación por escrito se debe presentar y plazos perentorios para presentarlas. Tampoco se dice quién es el responsable de llamar al consejero suplente para que concurra a la siguiente sesión, en el caso de la ausencia definitiva del propietario: si debe ser el Consejero Presidente de Consejo Distrital, el Consejo Local o los propios consejeros.

Por ejemplo, en el Consejo Distrital 12 los consejeros recurrieron al Consejo Local para que dictaminara en el caso de una consejera que no asistió por dos ocasiones consecutivas a sesiones de Consejo y no presentó en su momento las justificaciones pertinentes o en todo caso avisó de manera informal fuera de tiempo. En este asunto el Consejo Local en el DF dejó la decisión al Consejo Distrital, sin ofrecer un argumento jurídico, generando una disputa entre representantes de partidos, consejeros electorales y el Consejero Presidente.

2. Los artículos 110 párrafo 1 inciso c y 111 párrafo 1, inciso g, así como el artículo 119, párrafo 2, establecen que la responsabilidad de seleccionar, contratar y capacitar a los capacitadores asistentes electorales, recae operativamente en el personal de las Juntas Locales y Distritales. En esta actividad los consejeros tienen como atribución la facultad exclusiva de supervisar, sin embargo, en el proceso del 2000 se les involucró y se responsabilizó ampliamente cuando se les convocó para entrevistar, evaluar y seleccionar a los aspirantes , incluso la lista de supervisores y capacitadores a contratar se sometió a aprobación de Consejo.

La decisión de involucrar a los consejeros partió de la estrategia de capacitación acordada por el Consejo General del IFE, dado el vacío legal en esta actividad, y no es la primera vez que sucede porque ya en el proceso de 1997 los consejeros participaron activamente. Esta participación se ha convertido en una rutina organizacional de mucha utilidad que debería ser regulada por la ley mediante una reforma que considerara adicionalmente la figura de los capacitadores electorales, toda vez que a la fecha éstos no existen jurídicamente, no obstante que son la “cara” del IFE ante los ciudadanos en el proceso de integración de las Mesas Directivas de Casillas.

3. Persiste la confusión porque cuando se aprobó el documento de acuerdo sobre los horarios de trabajo de “los Consejos Locales y Distritales”, que era de 09:00 horas a 21:00 horas, con dos horas de comida, algunos consejeros expresaron preocupación debido a que creían tendrían que cumplir con esos horarios. La confusión partió del mismo documento porque en lugar de denominarse “Consejos” debería haberse citado “Juntas”.

Es decir, no se les explica que el citado horario determina las horas en que deberán estar abiertas las sedes de las Juntas Locales y Distritales para la atención de los electores y los representantes de los partidos, y que por lo común los consejeros y los representantes sólo hacen acto presencia en esas sedes para asistir a reuniones de trabajo o de supervisión y sesiones de Consejo. A la fecha la misma ley no ha aclarado la diferencia entre Consejo Distrital y Junta Distrital, y se siguen produciendo confusiones como la anterior porque persiste el “vicio” de hablar indistintamente de una y otra como si fueran la misma cosa, siendo que hay una diferencia que debería ser acotada por la ley.

4. El artículo 134, párrafo 2, dice que “Los Consejos Locales y Distritales determinarán sus horarios de labores, teniendo en cuenta lo establecido en el párrafo anterior”, que a la letra dice “Durante los procesos electorales federales todos los días y horas son hábiles”. En los hechos, este precepto no se cumple y la realidad es que los Consejos Distritales en el D.F. no determinan en estricto sentido los horarios de sus Juntas, previa deliberación y de manera autónoma, sino que tan sólo lo validan, toda vez que cada Consejo Distrital recibe de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral un horario

preestablecido por parte de Consejo General y es aprobado en todos los Consejos Distritales sin excepción.

5. El párrafo 4 del artículo 15 sobre la forma de operar de los Consejos Distritales es idéntico al inciso b del párrafo 1, del artículo 116 sobre las atribuciones de los mismos Consejos, de modo que este último sale sobrando: en ambos se señala que el Consejo designará a un integrante del Servicio Profesional Electoral que sustituirá al Secretario del mismo en caso de ausencia de éste a una sesión. Por otra parte, el inciso h del mismo párrafo 1 del artículo 116 es una norma tan concreta que debería ser eliminada del código y considerada como disposición reglamentaria de los Consejos Distritales, toda vez que ordena un simple trámite, como es el de expedir a los representantes de partidos ante las casillas una identificación por lo menos 10 días antes de la jornada electoral.

6. El artículo 189, párrafos 1 y 2, aborda las reglas que deben seguir partidos y candidatos para colocar su propaganda en lugares de uso común, en tanto que el párrafo 3 señala que los Consejos Locales y Distritales velarán por la observancia de estas disposiciones y adoptarán las medidas a que hubiere lugar con el fin de asegurar a partidos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos en la materia.

Sin embargo, los artículos 187, 188 y 190 también contienen disposiciones normativas relacionadas con la actuación de los candidatos y sus partidos, pero no se establece el órgano electoral que las debe sancionar, de modo que sólo queda inferir que el órgano distrital tiene competencia por ser la jurisdicción territorial donde se desarrollan las campañas.

7. Así también no se hace explícito en la ley que los Consejos Distritales tengan facultad de dictaminar sobre el desarrollo de las campañas y sin embargo hay reglas a las que deben ceñirse los candidatos a diputados en los distritos uninominales como las descritas en los artículos 182, 183, 184, 185.

8. El artículo 219 párrafo 3 establece que tienen derecho de acceso a la casilla: electores, representantes de partidos, notarios públicos, y jueces que deban dar fe, así como funcionarios del IFE que fueran llamados por el presidente de la Mesa Directiva de Casilla, pero en ningún momento se cita a los consejeros. A pesar de ello, durante la jornada electoral de 2000 los consejeros ingresaron en comisiones a las casillas para atender irregularidades reportadas previamente por los representantes de partidos ante el Consejo, las que no fueron atendidas por los presidentes de casilla, como en todo caso debiera ser de acuerdo a la ley.

Casi todos los casos reportados fueron resueltos favorablemente y se aclaró que la gran mayoría de las irregularidades reportadas eran falsas. Esto pudo ser posible, sin embargo, más allá de la ley, una vez que los consejeros y representantes de partidos ante Consejo legitimaron acuerdos para acudir personalmente a fin de no dejar duda de la legalidad y certeza de los comicios.

9. El día de la jornada electoral el Consejo se instala en sesión permanente para dar seguimiento a la instalación de las casillas, el desarrollo de la votación y el cierre de las mismas, para finalmente recibir los paquetes electorales e iniciar el conteo preliminar. Se cita que en el transcurso de esta jornada los miembros del Consejo pueden acordar

tomar recesos para descansar, pero en ningún artículo de la ley o legislación secundaria se indica que los consejeros y los representantes de los partidos pueden ausentarse de la sede del mismo para trasladarse a las casillas y tomar decisiones, como ya se citó en el párrafo anterior.

No se niega la importancia que los consejeros validaran las elecciones en el lugar mismo donde se emitía el voto y dieran fe de la transparencia electoral, pero en el estricto sentido de la norma legal no les corresponde realizar el trabajo que en parte tiene asignado el Asistente Electoral, ni es su atribución resolver conflictos o anomalías al interior de la casilla en virtual enajenación de las atribuciones del presidente de casilla, incluso ni siquiera dar fe de hechos que en todo caso corresponde al notario público.

Una vez más política y derecho entran en contraposición en virtud que mientras una actuación extralegal puede tener resultados políticos satisfactorios al legitimar la jornada electoral, legalmente no hay justificación para que los consejeros y representantes de partido abandonen la sede del Consejo para ir a resolver problemas. Sin embargo, la eficacia con que consejeros y representantes acudieron en comisión a las casillas electorales e hicieron recorridos para detectar anomalías constitutivas de delitos electorales da pie a pensar la necesidad que la ley reconozca en los consejeros esta atribución que de hecho se han tomado para bien de la propia legitimidad de las elecciones.

10. La ley electoral no establece que los consejeros electorales suplentes deban ser convocados a sesión especial de Consejo permanente con motivo de la jornada electoral,

sin embargo persiste la “costumbre” de que en algunos Consejos Electorales Distritales sean convocados los suplentes a fin de tomar el lugar de los propietarios cuando éstos solicitan descansar y así garantizar la existencia de quórum legal. En otros Consejos simplemente no se les convoca y en otros más se da a los propietarios la atribución de convocar o no a sus respectivos suplentes.

El artículo 113 párrafo 3 establece que se podrá convocar al consejero suplente a sesiones de Consejo una vez que el propietario sea inhabilitado por no asistir dos veces consecutivas a las sesiones sin causa justificada, pero no se establece que pueda existir una excepción a la regla durante las sesiones especiales instaladas con motivo de la jornada electoral. No obstante, en los distritos 01, 13, 14, 16, 17, 25 y 27 se detectó la intervención verbal de consejeros suplentes en sesiones de Consejo permanente, incluso fueron integrados a comisiones para atender incidentes en casillas electorales y rindieron informes importantes de sus encomiendas, de manera que el 2 de julio en estos Consejos habrían estado grupos de 8, 10 o hasta 12 consejeros al mismo tiempo, propietarios y suplentes.

Aquí nuevamente la realidad rebasa a la norma, porque es un hecho que los suplentes seguirán siendo convocados dada su eficacia en el auxilio y suplencia momentánea de los propietarios, sobre todo dada la emergencia que por momentos rebasa la capacidad de los Consejos, cuyos miembros salen a atender los incidentes y observar la presunta comisión de delitos electorales o su desmentido, en previsión de validar la certeza de los comicios, sin embargo es necesario normar estas actuaciones a fin de evitar que en cada Consejo se obre con libre albedrío.

11. El artículo 241-A en su párrafo 1 señala que los Consejos Distritales designarán en el mes de mayo a un número suficiente de “Asistentes Electorales”, de entre los ciudadanos que hubieran atendido la convocatoria pública expedida al efecto y que cumplan los requisitos. Los Asistentes auxiliarán a las Juntas y Consejos Distritales en los trabajos de a) recepción y distribución de la documentación electoral, b) verificación de instalación y clausura de Mesas Directivas de Casilla, c) información sobre incidentes, d) apoyo a funcionarios de casillas en traslado de paquetes.

Esta figura de “Asistente Electoral” alcanza un rango tal que está inscrita en la ley electoral, cosa que no sucede con las figuras de supervisor y capacitador electoral, las cuales incluso han alcanzado mayor relevancia, al grado que actualmente el capacitador es contratado al inicio del proceso con objeto de capacitar a los ciudadanos insaculados como funcionarios de Mesa Directiva de Casilla y luego asume la función de Asistente Electoral en la fase de la jornada electoral.

Actualmente, la figura utilizada en la normatividad emitida por el Consejo General del IFE para realizar el trabajo de campo de capacitación y organización de las elecciones se denomina “capacitador-asistente” y esto se viene haciendo desde el proceso del 97, por lo que la figura de Asistente Electoral ya no corresponde en su totalidad a la realidad pues sus funciones se han ampliado sustancialmente.

La ley debería ser adecuada para reconocer en su letra la realidad de esta figura sintetizada, encarnada por grandes contingentes de jóvenes y personas mayores (50 por distrito en promedio, 1500 en el D.F., 15 mil en todo el país) que son contratados por un lapso de 4 meses y medio a fin de notificar, capacitar e instalar en las casillas electorales

a los ciudadanos insaculados, y que a final de cuentas constituyen el “rostro” del IFE ante los electores.

12. Respecto al Reglamento Interior del IFE, en su capítulo cuarto, de los Consejos Distritales, el artículo 31 párrafo 1, señala que para el cumplimiento de las atribuciones que el código confiere a los Consejos Distritales, les corresponde: a) velar por la observancia de las disposiciones del Código y del presente reglamento y adoptar las medidas a que hubiere lugar con el fin de asegurar a los **partidos políticos y candidatos** el pleno ejercicio de sus derechos en la materia.

Esta es una atribución importantísima decisoria y de independencia, pero en la misma se omite citar a otros sujetos involucrados en el proceso, tales como los ciudadanos votantes, los observadores electorales, los funcionarios de casilla y los representantes de partidos. Da lugar a pensar que los únicos que tienen derechos en el ejercicio democrático son partidos y candidatos, sin considerar que la ley también otorga derechos y obligaciones a aquellos.

13. En el inciso d) de ese párrafo se indica que los Consejos deben conocer el presupuesto con que cuenta el Consejo Distrital. Este no tiene un presupuesto propio pues por lo general sólo genera algunos gastos menores cuando sesiona o cuando sus miembros realizan recorridos de supervisión por las diferentes secciones del distrito electoral. Es la Junta Distrital y sus vocales los que ejercen un presupuesto a fin de dar cumplimiento a las tareas que el proceso electoral demanda. Lo anterior es parte de una confusión y en el reglamento se debería citar Junta Distrital, que es la que cuenta con

sede, una estructura logística, un cuerpo de colaboradores y un presupuesto para dar soporte a las necesidades de gasto corriente.

14. Las facultades establecidas en ese mismo artículo 31 son dispersas porque mientras en el inciso (l) se cita algo tan sencillo como que los consejos vigilarán “que se capacite a los asistentes en materia jurídico-electoral” o también en el inciso (c) respecto a que supervisarán “las relaciones de las Juntas con las autoridades municipales y estatales”, persisten omisiones en ese reglamento tan importantes como la magna tarea que durante días se echan a cuestras los miembros del Consejo al recibir la papelería electoral, contarla y enfajillarla por secciones, así como verificar las condiciones de la bodega donde se resguardará, y armar los paquetes para su reparto a los presidentes de Mesa Directiva de Casilla.

También se omite en el reglamento que los Consejos verifican las medidas de seguridad de las boletas y el líquido indeleble, así como que realizan recorridos para verificar los lugares de uso común que se sortearán entre los partidos políticos para colocación de su propaganda o también que determinan cuántos y quienes accederán a la bodega de resguardo de la documentación electoral y el control de acceso.

A falta de reglamentación, el Consejo General del IFE emitió diferentes resoluciones y acuerdos a fin de normar estas actividades, en tanto que los aspectos particulares los atendió cada Consejo como parte de la casuística que de continuo se les presentaba, no sin discusiones y diferencias.

15. Particularmente respecto al conteo, enfajillado y sellado de las boletas electorales, la ley contempla que lo deben hacer los consejeros electorales, pero en realidad lo hacen los “capacitadores asistentes”, en virtud que se trata de una tarea colosalmente pesada y larga que llevaría semanas enteras de trabajo a los consejeros. Esta tarea se realiza previos lineamientos de las Direcciones Ejecutivas del Instituto en oficinas centrales, pero falta su reglamentación estricta, lo cual no existe a la fecha, no obstante que se ha convertido en una rutina organizacional necesaria para el buen funcionamiento del proceso.

16. El acceso de quiénes y cuántas personas accederían a la bodega que resguarda la papelería electoral es un asunto que provocó fuertes discusiones en por lo menos la mitad de los Consejos Distritales. La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral remitió a los consejos para su aprobación el formato de proyecto de acuerdo, pero por falta de claridad en los puntos del acuerdo y sobre todo por falta de reglamentación, cada Consejo deliberó e interpretó a su manera el mismo y de ahí se desprendieron diferentes resoluciones una vez consensuadas las posturas.

17- La ley no establece que los consejeros electorales deban rendir cuentas a personas o institución alguna por su desempeño. Salvo que deben asistir con regularidad a las sesiones de Consejo y justificar sus inasistencias, pueden de hecho hacer lo que les venga en gana como no asistir una sola ocasión a las diferentes actividades de supervisión, así como ignorar todas las convocatorias del Consejero Presidente a reuniones de trabajo o para dar fe de los actos electorales.

## CONCLUSIONES

Para las elecciones del 2000, el Consejo Local en el DF renovó los Consejos Distritales del DF con un 50 por ciento de nuevos consejeros y otro tanto de consejeros que habían participado en las elecciones de 1997. Lo anterior fue con objeto de aprovechar la experiencia de los “viejos” consejeros que ya tenían experiencia para apoyar el desempeño de los nuevos. Lo más relevante de la participación de los consejeros electorales en el 2000 fue su capacidad de respuesta a los dos requerimientos más importantes de la Consejería Electoral: su asistencia cabal a las sesiones de Consejo y a las actividades de supervisión de los trabajos de organización de las elecciones, aunque con más problemas de inasistencia en este último caso.

El promedio general de asistencia de consejeros por sesión osciló entre 5 y 5.5, siendo los Consejos 10, 12, 13, 23 y 30, los de más bajo nivel de asistencia con 4.5 y los Consejos 22 y 25 los de más alto nivel con 5.7. Sin embargo, la asistencia de los consejeros a las actividades de supervisión no fue tan exitosa y tuvo una menor capacidad de respuesta, si consideramos que un 28.3% de consejeros cubrió apenas un poco más de la mitad de las mismas y un 15% acudió a menos de la mitad de las actividades.

A excepción de dos casos, también resulta destacable la actitud institucional de los consejeros de respeto a la norma, de imparcialidad, de autonomía con relación a los intereses partidarios o específicos, de probidad y de no tergiversación de la ley. Es posible afirmar que no hay elementos para considerar que en su actuación se hayan

alejado de la dogmática jurídica y tomado un camino propio, estos es, fuera del marco legal que rige su desempeño. Los consejeros actuaron conforme a la lógica de cumplir con los preceptos legales, y al hacerlo su personalidad adquirió la categoría de institucional, sin embargo, fue evidente que no operaron los recursos jurídicos a su alcance: por ejemplo, no echaron a andar con regularidad las comisiones integradas por el Consejo y en consecuencia las tareas de supervisión de campo y de gabinete no se realizaron con división del trabajo y organización específica de funciones. Los consejeros no participaron en el diseño de la orden del día de las sesiones, escasamente inscribieron asuntos en esa orden y rara vez presentaron iniciativas al Consejo.

Por su lado, las Direcciones Ejecutivas del IFE a veces emitieron una normatividad excesiva a través de la expedición de numerosos lineamientos que acotaban el quehacer de la Junta Distrital y las acciones de los consejeros, porque incluso las instancias superiores ordenaban que los consejeros se organizaran en comisiones, cuando esta facultad compete exclusivamente a los Consejos Distritales para la organización y desempeño de sus atribuciones.

El hecho que los consejeros hayan asumido una actitud institucional, no quiere decir que la mayoría haya hecho un manejo documentado de la ley durante sus intervenciones en sesiones de Consejo. Un 27% de los consejeros emitió un discurso documentado y/o fundamentado en la ley, con aportaciones importantes en las deliberaciones, por lo regular abundante en expresiones a lo largo de todas las sesiones. Estos asumieron una posición de liderazgo ante el resto de los consejeros, una vez que fueron los que respondieron a desafíos de los representantes de los partidos e hicieron pronunciamientos a nombre de sus compañeros. Otro 39% de consejeros sólo

intervinieron verbalmente con interlocuciones medianamente fundamentadas en la ley y con aportes a las deliberaciones al cuestionar o aclarar situaciones, y al hacer sugerencias, guiados más por el sentido común y el juicio de buena fe, que por una base legal argumentativa. Finalmente, otro 34% no intervino en absoluto en las sesiones o bien tuvo intervenciones tan cortas y escasas que no fue posible registrarlas bajo ninguna categoría.

Ante una autoridad electoral comprometida con la legalidad, los consejeros cumplieron en lo general con su papel de legitimar el proceso, de avalar los resultados, de vigilar la transparencia de los actos electorales, y eso, políticamente, tiene un valor para la democracia mexicana y sus instituciones, en el contexto de la transición democrática. Por eso puede decirse que, a grandes rasgos, los consejeros electorales cumplieron un papel de **supervisores** en la etapa del proceso electoral, de **verificadores** durante la jornada y de **validadores** en la etapa de conteo de resultados.

La investigación determinó que de las 1119 intervenciones registradas en las actas de las sesiones, 919 (82.12 %) fueron de carácter técnico-administrativo y procedimental, en tanto que 200 (17.88 %) intervenciones fueron pronunciamientos políticos, propuestas y exhortos institucionales, es decir, que a pesar de ser los Consejos instancias de toma de decisiones para la ejecución de acciones en campo y aplicación de la normatividad, estos siguen siendo espacios de confrontación política debido a la persistencia de desconfianza y de enconos expresados sobre todo por los representantes de los partidos políticos.

Las deliberaciones que debieron versar totalmente sobre aspectos meramente organizativos y logísticos, en los hechos aún llegaron a derivar en confrontaciones políticas, presunciones de fraude electoral, descalificaciones entre representantes de partidos, posiblemente porque en el 2000 pervivía la idea de que las viejas prácticas fraudulentas del priísmo no se habían agotado, o también por el nerviosismo imperante entre los contrincantes ante la proximidad de la histórica elección que decidiría la permanencia o no del PRI en el poder. En este marco, una elite de no más del 27 % de los consejeros electorales realizó un trabajo político en plenas sesiones para mediar en las confrontaciones, consensuar acuerdos o simplemente llamar a la civilidad, a veces con una actitud protagonista, pero formando opinión para la toma de decisiones.

Estos consejeros rebasaron los límites legales de su participación, porque ningún documento normativo establece que deban mediar ante conflictivas partidarias y moderar posiciones políticas, y, sin embargo, hicieron uso de sus dotes de mediadores para destrabar diferendos, hacer pronunciamientos en pro de la democracia electoral, y para responder a acusaciones de representantes contra consejeros que optaban por mantenerse en silencio. La interlocución de esta categoría de consejeros se dio sobre todo en 19 de los 30 Consejos, donde se desarrollaron en sus sesiones deliberaciones técnico-administrativas que en situaciones específicas derivaron en disputas políticas con diferentes niveles de conflictividad y encono.

No hay registro ni evidencia de que al inicio del proceso se haya hecho una selección de consejeros distritales con base en una valoración de su currículum y un examen de conocimientos en la materia político electoral, además de la impartición de talleres de capacitación sobre las funciones del consejero distrital. Si este procedimiento se

instrumentara en el futuro seguramente se tendrían consejeros que respondieran con mayor capacidad de iniciativa al desempeño de la consejería, con un adecuado manejo de la ley y las reglas para involucrarse en las deliberaciones de Consejo.

A lo largo de la investigación quedaron al descubierto lagunas o vacíos legales en el entramado que rige la actuación del consejero, tales como: a) inexistencia de una figura jurídica a quien le deban rendir cuentas los consejeros por su desempeño, por lo que éstos pueden faltar prácticamente a todas las actividades a las que son convocados por el consejero presidente, sin sufrir consecuencias, b) no se reglamenta el tipo de justificación que deben presentar los consejeros cuando falten dos veces consecutivas a sesión, c) no se reconoce en la ley la figura de “Capacitador-Asistente” la cual en los trabajos de campo fue la “cara” del IFE ante los ciudadanos y la figura más importante en la asistencia a los funcionarios de casilla, d) la ley no determina que los consejeros suplentes puedan estar en sesión junto con los propietarios y sin embargo lo hicieron en la jornada electoral, e) no se establece que los miembros del Consejo acudan a las casillas a resolver incidentes y en los hechos lo hicieron.

Por último vale la pena hacer las siguientes **propuestas finales** a fin de superar algunos de los problemas comentados.

- Se propone reglamentar el diseño de un perfil académico profesional relacionado con la materia electoral y un examen de conocimientos al respecto, e incorporar estos dos requisitos a los inscritos en la ley, que deben cumplir los ciudadanos para ser designados consejeros electorales distritales.

- Luego de la selección y designación de los ciudadanos como consejeros se propone reglamentar la instrumentación de talleres de capacitación a modo de garantizar un desempeño adecuado de la consejería, sobre todo con base en el COFIPE, el Reglamento Interior del Instituto, el Reglamento de Sesiones y la agenda de actividades del proceso electoral.
- Se requiere precisar en la ley las causas justificadas por las que un consejero puede faltar a las sesiones de Consejo y cuándo y cómo procede la inhabilitación de los consejeros electorales y los representantes de partidos
- Debe reconocerse en la ley la rutina organizacional que ya existe en la realidad como es la integración de comisiones especiales por el Consejo Distrital y su ingreso a las casillas el día de la jornada electoral para atender irregularidades
- También deberá reformarse la ley para reconocer y reglamentar la rutina del llamado e integración de consejeros suplentes a las sesiones durante la jornada electoral con objeto de auxiliar a los consejeros propietarios y suplirlos durante las sesiones
- La reforma de la ley es indispensable para dar reconocimiento legal a la figura de los “Capacitadores-Asistentes” con objeto de reglamentar su actuación, y dentro de la misma reglamentación debe contemplarse la intervención de los consejeros en la entrevista, selección y evaluación de estos “Capacitadores-Asistentes”.
- Instituir la rendición de cuentas a efectos que los consejeros distritales rindan a sus homólogos del Consejo Local el reporte de su participación en las sesiones y su asistencia a las actividades del proceso, a modo de sustentar la viabilidad de su reelección en el siguiente proceso electoral (artículo 114, párrafo 2 del COFIPE).

**BIBLIOGRAFIA**

Alanís Figueroa, María del Carmen. “Organización de las Elecciones, Profesionalismo y Capacitación”, en *Justicia Electoral* No. 5, revista del Tribunal Federal Electoral, 1995.

Bobbio, Norberto, Pasquino, Gianfranco, (Coord.). “Democracia” en *Diccionario de Política*.

México, siglo XXI, 1991, 2 tomos

Bogdanor, Vernon, (coord.) *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*,  
Madrid, Alianza Editorial, 1991, 778 p.

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La Reforma Electoral de 1996*  
México, FCE, 1997, 237 p.

Cancino, César, “México: ¿Democracia de Fachada?”

En Perfil de *La Jornada*, 1991

Castellanos Hernández, Eduardo *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1940-1994)*, segundo tomo, México, Centro de Investigación Jorge L. Tamayo, A.C., 1996, 441 p.

Cordera Campos, Rolando (Cord.) *El Reclamo Democrático*

México, Siglo XXI, 1988.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*

México, Joaquín Mortiz, 1972, 116 pp.

Dahl, Robert, *Poliarquía, participación y representación*

México, F.C.E., 1989

Dimaggio, Paul J., y Powell, Walter W., (Compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México, F.C.E., 1999, 580 p.*

Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*

España, Anagrama, 1984.

González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*

México, Ed. ERA, 1965, 333 p.

González Casanova, Pablo, (Coord.) *Las elecciones en México*

México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Siglo XXI, 1985

Habermas, J., *La lucha por el Reconocimiento en el Estado Constitucional Democrático*

Huntington, Samuel, *La Tercera Ola*

Barcelona, Paidós, 1994

Leibholz, Gerhard, “Representación e Identidad”, en Lenk- Neumann, *Teoría y*

*Sociología Crítica de los Partidos Políticos*, España, Anagrama, 1980

Lipset, Seymour Martin, “El orden democrático desde una perspectiva comparada”.

Conferencia magistral en el marco de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales., IFE, julio, 4, 1996. En *Justicia Electoral*, No. 8, 1996.

Lijphart, A, *Las Democracias Contemporáneas*

Barcelona, Ariel, 1991

Lujambio, Alonso, *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*

México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997

Maestre, Agapito, *La Escritura de la Política*

México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 2000

March, James y Olsen, Johan, *El Redescubrimiento de las Instituciones*,

México, F.C.E., 1997, 330 p.

Moles, Abraham, *Las Ciencias de lo Impreciso*

México, UAM-A, 1995

Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo, y democracia en México*

México, Cal y Arena, 265 p.

Nohlen, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en *Justicia Electoral* No. 8, revista del Tribunal Electoral Federal, 1996, p. 86

Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política*,  
España, Alianza Universidad, 1988, 417 pp

Paz, Octavio, *Posdata*

México, Siglo XXI, 1973, 155 p.

Rae, Douglas, *Consecuencias Políticas de las Leyes Electorales*

New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1967

Rawls, John, *Liberalismo Político*

México, F.C.E., 1995, 359 p.

Ruiz Massieu, J. F., *El Proceso Democrático de México*,

México, F.C.E., 1993, p.35.

Sartori, Giovanni, “Representación”, en *International Encyclopedia of Social Sciences*

D.L. Sills, Comp., Macmillan, Nueva York, 1968

Sartori, Giovanni, *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*

México, F.C.E., 1990

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*

México, Taurus, 2003

Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*

España, Alianza Universidad, 1992, 450 p.

Sirvent, Carlos, “De la liberalización a la distribución del poder”, en *Examen*, publicación del Partido Revolucionario Institucional, marzo de 1998.

Schedler, Andreas, “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”, en *Política y Gobierno* , vol. VII, num. 2, segundo semestre de 2000, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Serrano Migallón, Fernando, *Legislación electoral mexicana*

México, Miguel Angel Porrúa, 1991, 1008 pp

Woldenberg, J., *Violencia y Política*

México, Cal y Arena, 1996

Woldenberg, J., *La construcción de la democracia*

México, Plaza y Janés, 2002, 380 p.

## **Leyes y normas**

Código Federal Electoral

México, 1986

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

México, 1978

Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI para la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

México, Cámara de Diputados, 1991

Discusión final y aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Cámara de Diputados, 1991

Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales

México, IFE, 1997

Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral

México, IFE, 199 p.

Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales

México, IFE, 1999, 28 p.

Sistema Electoral Mexicano: Características Básicas

México, IFE, 1994

**Notas hemerográficas:**

“Foro 2 de julio, reflexiones posteriores”. Críticas y Propuestas al IFE y al COFIPE, El Universal, 17 de septiembre, 2000, p. 8.

Silva Herzog Márquez, Jesús, artículo editorial “Después de la Transición”

Reforma, 31 de mayo de 1999

**Otras fuentes de información**

Reunión de trabajo de consejeros electorales del D.F. sobre capacitación electoral

Hotel Flamingos, D.F., febrero del 2000.

Junta Local del IFE en el D.F.

Reunión final de evaluación de los consejeros electorales distritales, clausurada por José

Woldenberg, 4 de septiembre de 2000

Junta Local del IFE en el D.F.

Documento Institucional del IFE Criterios para el análisis de la participación de los Consejeros Electorales en los Consejos Locales y Distritales durante el proceso federal electoral 1999-2000. a) Participación en actividades del proceso electoral, b) Registro de asistencia a sesiones de Consejo, c) Participación en los acuerdos y resoluciones de las sesiones de Consejo, d) Comisiones en las que participaron los consejeros. Junta Local Ejecutiva en el D.F., 2001

Documento de Información General

México, TRIFE, 1997, 21 p.

Documento Institucional del IFE Concentrado de información general de los consejeros distritales con nombre, edad, sexo, profesión, nivel de estudios, consejo al que pertenecen y procesos en los que han participado.

Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del IFE

Documento Institucional del IFE Concentrado de información general de la asistencia de los consejeros a cada una de las sesiones.

Vocalía de Organización Electoral de la Junta Local, 2000

Documento Régimen electoral mexicano y las elecciones federales de 2000

México, IFE, 200, 40 p.

Currícula de los consejeros, archivos de la Junta Local del IFE en el D.F.

## DOCUMENTO MAESTRO DE INFORMACION ESTADISTICA

**Consejero= Siglas del nombre completo de cada consejero electoral**

**Fórmula Electoral= Fórmula que le corresponde como Consejero Propietario**

**1=Participación en las actividades de supervisión del proceso electoral (%)**

**2=Asistencia a las sesiones de Consejo (%)**

**3=Número de intervenciones en sesiones de Consejo**

**4=Intervenciones Técnico-Administrativas**

**5=Intervenciones de orden político**

**6=Categoría de las intervenciones verbales de cada consejero.**

PARTICIPACION POLITICO INSTITUCIONAL DEL CONSEJERO ELECTORAL DISTRITAL								
DISTRITO	FORMULA	CONSEJERO	1	2	3	4	5	6
1	1	MAAA	30	83	26	23	3	AAA
	2	CVBR	30	92	3	3		DDD
	3	ADCR	60	92	8	6	2	BBB
	4	CMPG	70	87				
	5	FJVG	50	87				
	6	GTM	50	87	18	14	4	BBB
2	1	ABC	56	85	2	2		CCD
	2	GBFM	44	88	4	3	1	CCC
	3	MAFO	100	100	6	6		CCC
	4	MPLLV	56	88	1	1		
	5	MAMM	33	88	3	3		CCC
	6	HAVB	11	88	1	1		
3	1	EJCC	63	90	4	2	2	BBC
	2	LAS	72	96	1	1		
	3	EPH	36	82	17	8	9	AAA
	4	PAM	81	96	2	2		
	5	FSB	72	72				
	6	RVR	100	100	4	3	1	BBB
4	1	ICR	95	96	2	2		CDD
	2	ARGC	88	96	8	6	2	AAB
	3	HRJZ	83	82	15	12	3	AAA
	4	GML	95	90	7	5	2	BBB
	5	LGSF	95	96	4	4		CCC
	6	HSR	88	96	6	5	1	CCB
5	1	FJBB	81	87	1	1		CCC
	2	RGB	81	91	5	4	1	CCB
	3	JMZ	84	100				
	4	GLMD	81	100				
	5	FACC	59	79				
	6	FJOZ	28	66	4	2	2	ABA
6	1	AAHG	100	100	1		1	BCC

	2	NEIV	100	79					
	3	FLG	100	96	2	1	1	A--B	
	4	RLM	90	96	6	2	4	AAA	
	5	AFMA	80	75					
	6	CPL	100	100	1	1			
7	1	MACM	100	88					
	2	GCV	100	100					
	3	CGFG	100	100					
	4	MAGV	100	100					
	5	JLD	100	96	3	3		BAB	
	6	ALG		80	9	9		AAA	
8	1	SSGG	100	79	19	16	3	AAA	
	2	VSC	100	96					
	3	AEHA	100	96	3	2	1	BBC	
	4	JAMM	100	100	6	5	1	BBB	
	5	MLPF	100	96	10	8	2	CCB	
	6	AFZS	100	100	16	13	3	AAA	
9	1	MLAJ	87	83	13	12	1	CCB	
	2	CGD	87	100					
	3	RAHR	67	83	10	8	2	BCB	
	4	JJA	73	87	3	3		CBC	
	5	CRNO	73	96	18	16	2	BAB	
	6	MTSC	87	96	10	8	2	CCC	
10	1	JMTY	84	87	13	9	4	ABB	
	2	BNH	53	58	9	8	1	BCB	
	3	JOL	77	87	2	1	1	CCC	
	4	VJPC	69	87	9	5	4	BBB	
	5	JASA	53	58	9	8	1	BCB	
	6	ATA	61	75	8	7	1	CCC	
11	1	AABR	30	96	4	2	2	AAB	
	2	AACA	30	100					
	3	LHB	60	100					
	4	MCLE	70	80	1	1			
	5	LCLP	50	72	13	13		CCC	
	6	HSB	50	96	2	2		CDD	
12	1	AVCT	60	77	8	5	3	BBB	
	2	LADR	80	100					
	3	AHMM	80	65	19	16	3	CCC	
	4	YMMC	80	85	6	5	1	BCB	
	5	CMPR	100	85	30	24	6	AAA	
	6	ALVO	60	88	30	25	5	AAA	
13	1	EGAS	28	61	4		4	ABB	
	2	AMM	58	91	17	11	6	BBC	
	3	GRD	29	39					
	4	NDSP	41	69	7	3	4	BBB	
	5	JFTA	47	91	19	12	7	BBC	
	6	MAZD	64	74	1		1	CCC	
14	1	BAO	92	96	7	6	1	DCC	
	2	MRCP	100	100	4	3	1	CCC	
	3	EEML	58	96	1	1			
	4	CMMT	92	96					
	5	JNK	67	87	27	24	3	AAA	
	6	SEVS	83	92	8	8		CCC	
15	1	MRAG	37	83	10	8	2	CBC	
	2	DNGC	58	87	7	6	1	BBC	

	3	ACHA	54	92	1	1		
	4	MMF	25	92	15	9	6	AAB
	5	MMPPQ	88	100	8	6	2	CCC
	6	VRS	45	96	9	8	1	CCC
16	1	AAM	67	64				
	2	ABC	100	92	4	4		CCC
	3	CDSG	100	96	3	2	1	BCC
	4	HDG	100	76	2	1	1	CBC
	5	JEPC	100	96	5	5		BBB
	6	MRS	67	76	1	1		D--C
17	1	MLCT	78	96	4	3	1	D--C
	2	MAJG	67	92	1	1		C--D
	3	CVLS	67	96	29	26	3	AAA
	4	ACMF	55	100	8	8		CCC
	5	MRMR	78	89				
	6	MPB	89	89	11	9	2	CBB
18	1	MGPAY	68	96				
	2	MBD	100	77				
	3	PFGP	58	88				
	4	MACM	63	96				
	5	SMA	84	85				
	6	ECPR	89	88				
19	1	MPP	47	92	11	11		CCC
	2	VGO	26	87	4	4		CCC
	3	CPC	68	96	6	6		CCC
	4	EPV	47	79	6	6		CCC
	5	SPF	52	87	5	5		CCC
	6	RTA	63	100	3	3		CCC
20	1	GBL	80	81	8	8		BCC
	2	FCH	90	81				
	3	RHE	70	58	1	1		
	4	EGA	90	96	2	1	1	CCC
	5	DMM	90	100	6	6		CCC
	6	YRC	100	85	18	16	2	AAA
21	1	HLGGM	83	96	1		1	
	2	KAS	89	96				
	3	ALD	89	80	4	4		BCC
	4	MMM	89	92				
	5	IOG	81	96				
	6	JSR	25	100	1	1		
22	1	GJAM	80	96	6	4	2	CCC
	2	EACP	83	87				
	3	VTECB	96	100	1	1		
	4	AASO	75	100	6	6		CCC
	5	MVR	83	100				
	6	SYG	87	91	2	2		C--C
23	1	GFG	73	88	6	5	1	BCC
	2	JCGN	79	92	13	7	6	AAA
	3	LLV	63	84	5	3	2	BCB
	4	EOG	68	80	5	5		CDC
	5	MCSS	42	88	2		2	AAA
	6	GAP	26	64				
24	1	AMAA	100	100	8	4	4	BBB
	2	FEN	43	87	3	3		CCD
	3	MGGG	50	96	5	3	2	CCB

	4	AMJGVR	21	87	4	4		CCC
	5	JGM	36	87	12	10	2	ABA
	6	JCJLM	43	96	6	6		CCC
25	1	JEE	100	92	8	8		CBC
	2	FJJJ	40	92				
	3	JFNH	60	96	13	9	4	AAA
	4	MEPSYC	80	87	1	1		
	5	EGM	20	92	2	2		CCC
	6	OSC	100	92	1	1		
26	1	LHDM	57	92	3	1	2	BBC
	2	MBFR	71	92	1	1		
	3	ACV	57	100	2	2		CCC
	4	NMM	71	100	2	1	1	
	5	AME	57	100	4	2	2	ABB
	6	AMDSG	71	100	9	6	3	ABB
27	1	RAPH	54	68	1	1		
	2	GJRGV	54	80	9	9		CCC
	3	JLJA	85	92	3	2	1	BCC
	4	PMP	61	80	2	2		
	5	RATE	69	88	10	10		BBB
	6	GAVM	85	96	3	3		CCC
28	1	EDB	60	71	5	5		CBC
	2	CON	80	87	1	1		
	3	MVMC	100	100	6	5	1	CCC
	4	LOA	100	83	16	15	1	AAA
	5	SRMT	80	87	18	15	3	AAA
	6	JFNP	100	87	11	9	2	AAA
29	1	MECD	85	83	5	5		CCC
	2	ACB	92	83	21	17	4	BBB
	3	AMGC	100	100	2	2		
	4	MTMPC	72	100	4	3	1	C--C
	5	JATV	85	83	31	26	5	AAA
	6	GEVR	85	83	1	1		D--D
30	1	MGBR	65	92	26	23	3	AAA
	2	MECP	59	80	18	17	1	BCB
	3	TLB	55	68	15	14	1	BAB
	4	GYNB	59	72	18	16	2	BBA
	5	RRRH	79	80	20	17	3	AAA
	6	LLGN	62	88	5	5		CDC