

147527

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
(Iztapalapa)
C. S. H.

Ciencia política

Seminario de Investigación IV
(Tesina)

Título : " Los órganos electorales en el COFIPE "

Asesor : Pablo Javier Becerra Chávez

Alumno : [Ramírez Treviño, Alfredo

1992

INDICE

L. 22. 11. 95 LMC

INTRODUCCION	1
I. LOS ORGANOS ELECTORALES (1946 - 1988)	5
1. La ley de 1946	5
2. Los órganos electorales (1946 - 1976)	6
3. La LFOPPE, los cambios en el sistema político	10
4. La LFOPPE, su incidencia en los órganos electorales	11
5. El Código Federal Electoral de 1986	16
6. La nueva integración de la CFE en el Código Federal Electoral	17
7. La integración de la CFE, 1946 - 1988	21
II. LOS ORGANOS ELECTORALES EN EL COFIPE	23
1. La trascendencia de 1988, para una nueva normatividad	23
2. La elaboración del COFIPE	28
3. El Instituto Federal Electoral (IFE)	31
4. Los órganos centrales	34
a) El Consejo General	35
b) Junta General Ejecutiva	39
c) Las atribuciones del Director General	40
d) Partes componentes de la Junta General Ejecutiva	41
e) Organos locales, distritales y municipales	42
f) Mesas directivas de casillas	45
Estructura del IFE	47

III. EL IFE : CONTROL Y LEGITIMIDAD	48
1. El Consejo General	50
a) Poder Ejecutivo	51
b) Poder Legislativo	55
c) Consejeros Magistrados	58
d) Los partidos políticos	62
Integración del Consejo General 1991	65
2. La Junta General Ejecutiva	66
3. Dirección General (Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores)	71
Estructura por niveles del Instituto Federal Electoral	76
IV. EL IFE EN EL PROCESO ELECTORAL DE 1991	77
1. La importancia de los comicios de 1991	77
2. Los funcionarios del IFE	78
3. Registro de partidos políticos	80
4. Empadronamiento	84
5. Entrega de credencial	93
6. La jornada electoral	103
7. Emisión de los resultados electorales	107
CONCLUSION	112
APENDICE	115
BIBLIOHEMEROGRAFIA	118

Siglas empleadas

CFVE	Comisión Federal de Vigilancia Electoral
CFE	Comisión Federal Electoral
CFE	Código Federal Electoral
CG	Consejo General
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
FDN	Frente Democrático Nacional
IFE	Instituto Federal Electoral
LFOPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PCM	Partido Comunista Mexicano
PDM	Partido Demócrata Mexicano
PFCRN Nacional	Partido del Frente Cárdenista de Reconstrucción Nacional
PMS	Partido Mexicano Socialista
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores
PNM	Partido Nacionalista Mexicano
PPS	Partido Popular Socialista
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
RFE	Registro Federal de Electores
SPE	Servicio Profesional Electoral

INTRODUCCION

Por órgano electoral se debe entender al conjunto de instituciones que se encargan de administrar, planear, dirigir, ejecutar y controlar toda acción implicada o vinculada en los procesos electorales. El órgano electoral crea una estructura organizativa, además de emplear los recursos humanos y materiales disponibles para realizar satisfactoriamente una elección, estos órganos siempre están apegados a un cuerpo normativo regulador de los procedimientos a seguir y a una ley que establece y determina la función encomendada a cada una de las instituciones que lo conforman.

Los órganos electorales intervienen, en todo el proceso electoral, desde la etapa de preparación de las elecciones, hasta la emisión del resultado de la votación, de hecho es una función decisiva en el desarrollo electoral e incluso afectan los resultados de los comicios, según sea su desempeño.

A pesar de que su presencia es constante en toda elección, lo que los convierte en un elemento esencial, para el estudio de un proceso electoral, existe escaso análisis e investigación sobre su importancia.

Esta investigación que se propone ahondar sobre el papel que desempeñan los órganos electorales mexicanos, fue motivada precisamente por la carencia de análisis que hay sobre éstos, mientras que por el contrario existen estudios sobre las elecciones mexicanas que pasan por alto la función de los órganos electorales. Además teniendo en cuenta que en nuestro país las elecciones suelen ser frecuentemente cuestionadas, al

grado que se llega a afirmar que sólo son ficción; se hace necesario investigar a las instituciones encargadas del proceso electoral, para poder definir de que manera cumplen su función y como contribuyen a que las elecciones se efectuen de la manera en que se desarrollan en el país.

Para el análisis del órgano electoral, se recurrió a abstraerlo del resto del sistema electoral, ya que al componerse de un conjunto de pautas y elementos en interacción, al ser abstraído sus elementos componentes son más fáciles de distinguir y de precisar su función que si permaneciera inmerso en la totalidad del sistema electoral que abarca: sistema de partidos, ley electoral, electores, etc; de tal forma que al aislar a los organismos electorales el análisis se facilitará pues nos abocamos a definir y ubicar con exactitud su función dentro del sistema electoral, detallando así el papel que desempeñan en el proceso electoral. No obstante se debe tener en cuenta que los organismos electorales aunque se aislen para su estudio, están expuestos no sólo a las influencias del resto del sistema electoral, sino a la realidad político-social de México, cuya presencia modifican sus componentes, por lo tanto estas influencias son incorporadas en este trabajo.

Además dentro del marco global del órgano electoral, se pueden encontrar varias categorías adicionales, a los elementos que se pueden identificar, que tendrán que ser examinadas para determinar como intervienen en la composición del organismo.

Este trabajo se centrará en el análisis de los organismos electorales concebidos por el código vigente, tomando como

principal fuente de referencia la reglamentación que establece la nueva ley electoral: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

La investigación se orientará, hacia la relación que guardan, los órganos electorales con el Estado, para contrastarlo con su autonomía (si la tienen), la proporcionalidad partidista y la representación de la sociedad, para determinar si los órganos contribuyen a garantizar la celebración de elecciones, desarrollando sus funciones con imparcialidad y objetivamente. Previamente a esto se debe establecer cual es su estructura organizativa.

Si bien la investigación tendrá como contexto, el proceso electoral de 1991 en México, será indispensable remitirse a los códigos anteriores al actual, para comparar la actuación de los órganos electorales bajo las distintas leyes y determinar porque fué necesario el cambio en la normatividad.

Por tal razón éste tarabajo se divide en cuatro capítulos, el primer capítulo hará una revisión histórica de los organismos electorales, a través de las diversas legislaciones de 1946 a 1987; el segundo capítulo expondrá la estructura, conformación y funciones de los órganos electorales según son concebidos por la ley electoral vigente (COFIPE); el tercer capítulo consiste en un análisis de la relación existente entre los órganos electorales con los poderes del Estado, los partidos políticos y la sociedad, para determinar su autonomía y neutralidad; el último capítulo se basa en las funciones desarrolladas por los organismos, durante el proceso electoral de 1991, para establecer

si cumplieron con la tarea encomendada y si son viables para seguir funcionando en elecciones posteriores.

La investigación sobre los órganos electorales tiene como propósito principal precisar cuáles son sus estructuras organizativas y sus funciones asignadas así como de qué manera ejecutan éstas funciones en el COFIPE, el proceso electoral de 1991 servirá para observar la actuación de estos órganos y establecer si cumplen cabalmente las disposiciones que marca el código electoral.

I. LOS ORGANOS ELECTORALES (1946 - 1988)

1. La ley de 1946

Paralelamente a la consolidación del Estado emergido de la revolución y a la institucionalización de su partido (el Partido de la Revolución Mexicana - PRM -, se transforma en Partido Revolucionario Institucional - PRI -, en 1946), se buscan establecer los mecanismos a través de los cuales se mantenga la continuidad en el poder del partido estatal y a su vez sea legítimo el dominio del PRI.

Uno de los medios básicos que se emplearán para conseguir estos objetivos, será la ley electoral que entra en vigencia el 7 de enero de 1946.

La Ley Electoral Federal como así se le denominó, es mostrada como un elemento modernizador de la política nacional, cuyo fin es encauzar las fuerzas que en ella se manifiestan hacia la vía electoral, pretendiendo evitar situaciones violentas en la actividad política, sobre todo las de la misma " familia revolucionaria ".

La nueva ley electoral se presentó como avance para superar " la deficiente organización de nuestros ciudadanos en partidos políticos ". Toda ella pareció estar imbuida por el espíritu democrático que tomaba como punto de partida la realidad concreta del país. De hecho tendió a legalizar y encauzar la correlación de fuerzas dominantes para que ésta se reprodujera en el campo electoral. (1)

La ley electoral fijará y reglamentará los lineamientos a seguir por las organizaciones políticas que quieran competir en

(1) Gonzalez Casanova, P, El Estado y los partidos políticos en México, p 125.

el marco electoral, estableciendo la normatividad y los requisitos que deben cumplir las organizaciones, para ser registradas como partido político.

En lo tocante a los órganos electorales, bajo el auspicio de esta ley, por primera vez se crea en el país una instancia federal, encargada de vigilar los comicios, designada bajo el nombre de Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

A partir de este momento dicha comisión, tendrá un papel trascendental en el desarrollo de las elecciones mexicanas.

2. Los órganos electorales (1946 - 1976).

La ley de 1946 crea la CFVE, concibiéndola como un órgano imparcial que será responsable fundamental de ejecutar todas las disposiciones establecidas por el código electoral, para realizar, organizar y vigilar el proceso electoral, garantizando su desarrollo normal.

Para llevar a cabo las funciones asignadas la CFVE, se integraba de la siguiente forma :

Dos representantes del poder ejecutivo, uno era el Secretario de Gobernación, otro sería cualquier otro miembro del gabinete gubernamental.

Dos representantes del poder legislativo, uno por cada cámara (diputados, senadores).

De los partidos con registro sólo dos podían ser representados. Observando esta estructura de conformación del organismo electoral, se detecta la gestación de un control de la CFVE, por parte del poder ejecutivo.

El dominio del ejecutivo no sólo se va a realizar por medio

de sus dos representantes, sino también mediante la representatividad del poder legislativo, pues ya para entonces el presidencialismo se había afianzado como factor básico del sistema político mexicano, subordinando al congreso.

A lo anterior debemos agregar un elemento definitivo que consolida la preponderancia del poder ejecutivo en los órganos electorales : la ley de 1946 estatuyó que el Secretario de Gobernación presidiría la CFVE. En su calidad de presidente el titular de Gobernación centraliza gran parte de las funciones del órgano, de hecho la misma Secretaría interviene directamente en el proceso electoral, como es el caso de la concesión o cancelación de registro a los partidos políticos. Esto daba al poder ejecutivo un considerable peso en el desarrollo del proceso electoral, incluso era determinante al contar el Secretario de Gobernación por su condición de presidente del órgano con el llamado " voto de calidad ", que era usado en caso de que hubiese una votación equitativa.

Por otra parte el PRI también contaba con los elementos suficientes para controlar el órgano, si bien no formalmente, si lo hacía de modo informal, puesto que aparte de la presencia constante del representante del partido (uno de los dos representantes permitidos a los partidos con registro invariablemente era del PRI), los cuatro representantes de los poderes del Estado, procedían y tenían filiación al partido oficial, de modo que su actuación siempre era conforme a los intereses de éste. Por el contrario la actividad opositora en el seno de la CFVE, se reducía a la representación de un sólo partido, así el partido estatal se encontraba en una posición

ventajosa con respecto a los partidos opositores para tomar decisiones sobre el desarrollo del proceso electoral.

De esta forma tanto el gobierno como su partido a través del dominio del organismo, podían custodiar todo el proceso electoral con el propósito de orientarlo a sus mismas necesidades e intereses.

La ley de 1946 creó un orden básico en los órganos electorales, que garantizaba un desarrollo electoral supervisado por el poder ejecutivo.

Esta ley fue el primer gran paso en el proceso de afianzamiento de la hegemonía electoral por parte de la burocracia central (i. e del Ejecutivo Federal), pues logro dos objetivos: centralizar la organización, vigilancia y cómputo de los comicios federales en manos del Poder Ejecutivo Federal o de organismos colegiados abrumadoramente dominados por el y evitar el fraccionalismo de la élite gobernante. (2)

La evolución histórica de la CFVE durante tres décadas se caracterizó, por reformas esporádicas y limitadas carentes de una verdadera variabilidad tanto en su función como en su integración.

En 1951 la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), cambia su denominación por Comisión Federal Electoral (CFE), realmente sólo fue una variación en el nombre, a pesar de que la integración del organismo es modificada, esta modificación consistió en dos aspectos:

a) La representación del poder ejecutivo se reduce al Secretario de Gobernación.

(2) Molinar Horcasitas, J, " Vicisitudes de una reforma electoral ", en Loeza Soledad y Segovia Rafael (comp), La vida política mexicana en la crisis. p 27.

b) De los partidos registrados, tres podrán tener representante en los órganos electorales.

En 1973, la conformación del organismo varía en que ahora todos los partidos con registro, tendrán derecho a estar representados.

En ambas reformas la función de la CFE, no fué alterada centralizándose todos los trabajos en el Secretario de Gobernación, creándose incluso una burocracia electoral que procedía de la secretaría a su cargo.

Así fué como durante treinta años (1946 - 1976), el gobierno contó con los elementos suficientes : representantes del partido y de los poderes del Estado, para monopolizar el proceso electoral vía organismos electorales, de manera que tras la aparente función de la CFE, como organizadora de las elecciones, se encubría su verdadera finalidad que era ser un órgano controlador de todo proceso electoral, nada imparcial.

Se puede decir que el marco jurídico de 1946 así como sus reformas, aparte de tener como objetivo encauzar por vías legales la lucha por el poder, su finalidad principal era consolidar y legitimar el dominio del partido de Estado.

Lo que no puede ser negado como un gran mérito de la CFE, fué que formalizó el sistema político electoral mexicano durante tres décadas, estabilizando el desarrollo de los comicios estabilizó al sistema electoral y al sistema político mismo, reduciendo los conflictos que se sucitaban en torno a las elecciones, incluyendo el movimiento henriquista de 1952.

En esos treinta años la CFE cumplió un importante papel dentro del sistema electoral y político.

1) Puso en práctica la Ley Electoral Federal, que fue la base de lo que es el sistema electoral mexicano.

2) A través de los organismos, el poder ejecutivo controló el proceso electoral.

3) Fue empleada la CFE, para legalizar y legitimar el monopolio de poder por parte del PRI.

3. La LFOPPE, los cambios en el sistema político.

A principios de la década de los 70, el sistema político mexicano mostró síntomas de desgaste. La sociedad en general se muestra demandante e inquieta por participar en política, es una sociedad más consciente y politizada en relación con las de las décadas pasadas. Como prueba de esto esta la disidencia sindical y la de los movimientos políticos que al no tener cabida en un sistema político intolerante, recurren a la lucha armada.

Desde el final de la década de los sesenta, particularmente después de 1968, sectores muy considerables de la sociedad mexicana revelan una inconformidad amplia con el sistema político vigente. La mayoría de estos sectores inconformes pueden ubicarse en las clases medias y sobre todo en sus grupos más educados: universitarios, profesionales, artistas, e intelectuales. No se descartan grupos significativos de asalariados organizados en sindicatos o no organizados. A partir de 1968, queda claro para el Estado que el sistema político requiere cambios y ajustes. (3)

Esta situación pone en evidencia que el sistema político mexicano, se encuentra cerrado ante una nueva sociedad; además en la elección presidencial de 1976 se presenta una grave contradicción para un sistema supuestamente pluripartidista, hubo

(3) Paoli, J, " Legislación electoral y proceso político 1917-1982 " en González Casanova, P, (coor), Los partidos políticos en México evolución y perspectiva. p 154.

un sólo candidato presidencial (el del partido oficial), lo que evidencia la inviabilidad del sistema partidista y la nula capacidad de participación electoral de la oposición existente en ese entonces.

El Estado mexicano tendrá la necesidad de plantearse nuevas formas de vida política donde pueda convivir con una población más participativa políticamente en comparación con la de los años cincuentas y sesentas, además de ofrecer nuevas alternativas partidistas, a un electorado que no tenía respuesta a sus intereses en el espectro de partidos vigente. Así el Estado es orillado a dar apertura a las nuevas fuerzas políticas presentes en el país, esto lo hace a través de una reforma política que pretende encauzar por vías institucionales a los diversos grupos políticos de la nación.

La reforma política de 1977, conocida como Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), permitió la participación de nuevos partidos políticos dentro del sistema electoral, al crear el registro condicionado a las organizaciones políticas, si obtenían el 1.5 % de la votación total federal, se les consideraría su registro como partidos políticos.

La apertura política de la LFOPPE, también se refleja en los órganos electorales modificándose totalmente el funcionamiento y la composición de la CFE.

4. La LFOPPE, su incidencia en los órganos electorales.

La LFOPPE, transforma totalmente a la CFE, de hecho se debe considerar esta transformación junto con la creación del registro

condicionado, las innovaciones más relevantes y trascendentes en el sistema electoral mexicano, causadas por la reforma política de 1977.

La CFE en su condición de organizadora del proceso electoral, ahora bajo la LFOPPE, se le faculta para conceder registro condicional o definitivo a los partidos políticos, así mismo para cancelar esos registros, lo que va en detrimento de la intervención de la Secretaría de Gobernación en los procesos electorales, que anteriormente era la encargada de realizar estas funciones.

También la CFE tiene la capacidad para determinar en cada elección la división del territorio para establecer los trescientos distritos electorales además de las circunscripciones.

Las fórmulas electorales a utilizarse en cada ocasión y el número de candidatos que puedan participar en las listas plurinominales y en los distritos lo establecerá la CFE.

El organismo electoral autorizará el subsidio a los partidos políticos, el tiempo de difusión de sus planteamientos en los medios de comunicación, además supervisa los mismos órganos de difusión de los partidos y su propaganda.*

La LFOPPE otorga a la CFE personalidad jurídica, reuniendo en su interior todo lo referente en materia de elecciones, de tal forma que sea un organismo que decida, reglamente, ejecute, juzgue e imponga sanciones, sin que ninguna otra autoridad o poder del Estado pueda revisar sus actos. El gobierno federal, tiene la obligación de otorgarle el presupuesto suficiente para

* Sobre las atribuciones de la CFE, consultese el artículo 82 de la LFOPPE, pp 70 - 75

el desarrollo de sus múltiples cometidos.

Formalmente a la nueva función de la CFE, se le tiene que considerar como un verdadero avance en la consolidación de un sistema electoral imparcial, puesto que el facultar un organismo con todos los derechos sobre las elecciones, recayendo en el todo el peso de la vigilancia y desarrollo de estas, teniendo aparte personalidad jurídica y considerándolo como autónomo de los poderes del Estado; se le está concibiendo como un verdadero "poder electoral" indispensable para garantizar un proceso electoral neutral pues es independiente de cualquier poder estatal, lo que implica que no debe haber ninguna intervención gubernamental, (las legislaciones electorales anteriores, permitían la intervención de la Secretaría de Gobernación en todo el proceso electoral) de esta manera la CFE se convertía en la única autoridad en materia electoral.

Sin embargo la misma integración del órgano electoral tiende a la anulación de sus facultades y autonomía. La composición de la CFE queda establecida así:

Un comisionado del Poder ejecutivo que será el Secretario de Gobernación, quien fungirá como Presidente; dos del poder legislativo, que serán un diputado y un senador designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso; uno de cada partido político nacional y un notario público que la propia Comisión nombrará de una terna por el Colegio de notarios del Distrito Federal, quien será su secretario. (4)

Esta composición contradice la autonomía del organismo, pues al ser presidido por el Secretario de Gobernación es un serio limitante a su independencia respecto al Poder ejecutivo, ya que

(4) LFOPPE, Artículo 78, p 69

el presidente de la CFE continúa centralizando sus funciones, además el gobierno garantiza el dominio sobre el órgano, no sólo por su representante, sino también mediante los dos representantes del Congreso y con la presencia del notario que en realidad instituir a esta figura como un miembro integrante del organismo tenía como única finalidad asegurar al gobierno el control del organismo con lo que de hecho quedaba anulada la autonomía concebida formalmente de la CFE, por lo demás este control no permitirá que las atribuciones otorgadas al organismo sean imparciales de este modo queda en entredicho toda la función del órgano electoral.

Por otra parte la composición pluripartidista y paritaria de la CFE puede ser considerada como una apertura hacia las diversas corrientes políticas en la orientación del proceso electoral, pero debemos tener en cuenta que esto se hace más que por un espíritu democrático por la necesidad que tiene el Estado de legitimar a el sistema electoral, en un momento donde prevalecía el descrédito de la población hacia las elecciones. De este modo al ser aprobadas por mayoría de votos las decisiones tomadas por la CFE, quería decir que había un consenso de las diversas corrientes políticas en cuanto a la dirección del desarrollo electoral, lo que legitimaba tanto al organismo como al sistema electoral.

Si las decisiones se tomaban por mayoría de votos el gobierno buscará la manera de que los votos favorables a su posición superen siempre a los antigubernamentales.

En el plano de la realidad, no puede hacerse una distinción entre los representantes de los poderes del Estado con el PRI, a

esto se debe agregar la subordinación de algunos partidos de la oposición a los intereses gubernamentales, lo que evitaba que el PRI - gobierno perdiera su hegemonía a el interior de la CFE, si bien este control resultaba problemático.* De tal forma la CFE a pesar de su personalidad jurídica y autonomía así como sus nuevas funciones continuaba siendo para el gobierno y su partido un medio de control sobre el proceso electoral; no obstante después de la LFOPPE, no ha existido otro momento en los órganos electorales de mayor apertura.

Por lo menos formalmente la posición en que se encontraban los órganos electorales en la LFOPPE, fue positiva y consistió en dos aspectos fundamentales :

- a) La CFE era un " poder electoral "
- b) La representación de los partidos era equitativa.

En la práctica, que la CFE se convirtiera en un "poder electoral", sólo significó el desplazamiento de funciones de la Secretaría de Gobernación a el organismo, sin que esto se tradujera en detrimento de la intervención del poder ejecutivo, ni en un desarrollo imparcial de las elecciones esto como consecuencia de la misma integración de la CFE. La representación de los partidos políticos equitativamente fue anulada por medio del apoyo al PRI por parte de los representantes de los poderes estatales así como de las negociaciones del partido oficial con algunos partidos de oposición, además debe destacarse que a los partidos opositores no se les puede tomar como un bloque único.

* Era problemático debido a que la oposición podía crecer, a causa del registro condicionado y por que no era del todo seguro el apoyo de los partidos paraestatales, a esto se debe agregar las diferencias entre el PRI y los representantes del Estado.

5. El Código Federal Electoral de 1986.

Ante un notorio avance de la oposición en la primera mitad de los años ochentas sobre todo en elecciones locales, donde se registran altos índices de participación ciudadana, además del peligro de la formación de un bloque opositor al interior de la CFE que en conjunto votara contra los lineamientos propuestos por el priismo. El gobierno buscará la manera de no perder el control que ejerce sobre el sistema electoral, con la intención de frenar el avance opositor y evitar la constitución de una agrupación de partidos al interior de la CFE.

El claro desgaste de la votación del PRI, el avance electoral del PAN en algunas regiones del país, sobre todo en el norte, su paulatina mutación de oposición leal a "impaciencia electoral" y el surgimiento de una especie de convergencia democrática en la cual las diferencias ideológicas de la oposición quedaron en segundo lugar ante la defensa del voto, se combinaron para restar control gubernamental en el proceso. (5)

A lo anterior se agregó el distanciamiento de los partidos paraestatales con el gobierno de Miguel de la Madrid por considerarlo antipopular.

El régimen para evitar perder el control sobre los procesos electorales, recurre a la promulgación de una nueva ley electoral: El Código Federal Electoral (CFE). Este código debe de ser considerado más como una reforma política como una abierta "contrareforma", puesto que fueron muy claros sus objetivos :

- 1 - Evitar el crecimiento de los partidos opositores.
- 2 - Anular la presencia de la oposición en la CFE.

(5) Valdés, L. " Tres tipologías de los setentas : el sistema de partidos en México " Sociológica, num 11 p 21

El primer propósito lo consigue cancelando la figura de registro condicionado, con esto se impide el desarrollo de la oposición, pues les es negado a los grupos políticos sin registro, participar en la contienda electoral. Esto fué un duro golpe al pluripartidismo y significó el cierre de la apertura política iniciada por la LFOPPE.

El segundo objetivo lo logra modificando la integración de la CFE, la conformación del organismo es totalmente trasformada.

6. La nueva integración de la Comisión Federal Electoral.

Realmente la función de la CFE en el Código Federal Electoral no fué alterada en relación con las atribuciones estatuidas en la LFOPPE. La CFE sigue desempeñando la misma función que bajo la ley anterior, cumpliendo con las mismas disposiciones, también conserva su personalidad jurídica y su autonomía formalmente.

La verdadera alteración en los órganos electorales se da en la forma en que se va integrar la Comisión Federal Electoral. La nueva conformación* queda reglamentada así:

Un comisionado del poder ejecutivo que será el Secretario de gobernación, que presidirá dicha comisión.

Dos comisionados del poder legislativo (uno por cámara).

Los partidos políticos, tendrán representación de acuerdo a lo siguiente : Un comisionado por cada partido político, que tenga el 3 % de la votación total, los partidos que obtengan más de éste porcentaje y hasta un 6 %, podrán presentar un comisionado más. Los partidos que obtengan mas del 6 % de la votación,

* Sobre la integración de la CFE, consúltese el artículo 165 del CFE, p 148.

tendrán derecho a comisionados adicionales por cada 3 % de votos que capten, teniendo como límite un máximo de 16 representantes. Esta medida adoptada, basada en la representación proporcional lleva implícita la alteración en la composición de la CFE puesto que tiende a romper con la representación equitativa de los partidos políticos.

En la nueva configuración del organismo electoral, permanece el representante del poder ejecutivo y los dos representantes del poder legislativo, destacando la supresión del notario como integrante de la comisión, por lo tanto la variación efectiva fue propiciada por la representación proporcional de los partidos.

El conceder mayor número de comisionados a el partido que obtuviera mas votación, era una medida que había sido tomada claramente para beneficiar al partido oficial. El PRI al ser el partido que mayor número de votos capta, tanto por vías legales como ilegales, estaba en condición de obtener los 16 representantes, de acuerdo a su porcentaje de votación. Incluso la cifra tope de 16 representantes que puede presentar un partido como máximo, fue creada con la finalidad de que el priismo por si sólo tomara las decisiones en los órganos electorales, puesto que era imposible que toda la oposición unificada lograra igualar la cifra del PRI, (la oposición en su conjunto contaba con 12 comisionados) incluso podría hasta prescindir del apoyo del secretario de gobernación y del de los representantes del poder ejecutivo.

El mecanismo proporcional para la integración de los organismos electorales fue uno de los rasgos más controvertidos de la nueva legislación. Tal disposición puso en entredicho su imparcialidad al propiciar que un solo

partido - el PRI - impusiera su mayoría de votos aún cuando los comisionados de los partidos, de las cámaras y el propio presidente de la CFE votaran en su contra. (6)

El partido oficial se encontró en condiciones de imponer criterios en la conducción del proceso electoral, al tener una sobrerrepresentación muy considerable en el organismo electoral, con todo y que el control gubernamental seguía siendo considerable vía Secretaría de Gobernación, que era donde provenía la mayoría de funcionarios electorales y el titular de esta dependencia continuaba presidiendo la CFE, pero quien se encontraba en posición de resolver la dirección del proceso electoral era el PRI, esto en caso de que hubiese discrepancias entre los representantes de los poderes del Estado (ejecutivo y legislativo) y el partido oficial, situación extraña pero no del todo improbable.*

El partido oficial utilizando su mayoría generalmente dictaba medidas en contra de los intereses de los partidos opositores, lo que sería un elemento determinante en el proceso electoral del año 1988.

La CFE concebida por el Código Federal Electoral, ha sido la que más evidenció que el proceso electoral, está bajo dominio del gobierno y su partido, el caso de que el PRI tuviese por sí mismo la capacidad de determinar las decisiones del organismo, ha sido el hecho mas ilegítimo e ilegal en la historia de los órganos electorales en México.

(6) Valdés, L, "La organización de las elecciones", en González Casanova (coor), Segundo informe sobre la democracia, p 63

* En 1985, todavía bajo la LFOPPE, el PRI votó contra la línea gubernamental, pues rechazaba todo dictamen que le era contrario.

Aunque la CFE se encontraba centralizada en manos del Secretario de Gobernación (por su calidad de presidente) y el PRI decidía la manera de actuar del organismo (mayoría de votos), en 1988 el desarrollo de las elecciones y la situación política por éstas creada dificultó a el régimen la manipulación de las elecciones a través de la CFE, ya que la rotunda mayoría del voto priísta ocasionaba descrédito en una elección ya de por sí cuestionada en su legitimidad durante todo su desarrollo.

7. La integración de la CFE, 1946 - 1988 *

	1946 1950	1951 1972	1973 1978	1979 1982	1982 1984	1985 1987	1987 1988
Votos gobierno	4	3	3	4	4	4	3
Votos PRI	1	1	1	1	1	1	16
PRI-gobierno	5	4	4	5	5	5	19
Votos oposición	1	2	3	6	6	8	12

* Tomado de Molinar Horcasitas, J, " La asfixia electoral ", en Rolando Cordera (coor), México, el reclamo democrático, p 261.

Presencia de la oposición en la CFE, 1946 - 1988

1946 - 1950 El voto opositor, podía ser del PAN o del PPS

1951 - 1972 De los dos votos opositores hasta 1954 uno era del PAN el otro del PPS, a partir de 1954 con la inclusión del PARM al sistema de partidos uno de los tres partidos opositores quedará excluido de integrar la CFE. (En el lapso 1952 - 1961 se debe considerar al PNM).

1973 - 1978 Los tres votos opositores son PAN, PPS, PARM uno por partido.

1979 - 1982 Los seis votos opositores pertenecen al PAN, PPS, PARM, PCM, PST y PDM uno por partido.

1982 - 1984 Los seis votos opositores pertenecen al PAN, PPS, PSUM, PST, PDM y PRT un voto por partido.

1985 - 1987 Los ocho votos opositores son PAN, PPS, PSUM, PARM, PST, PDM, PRT, y PMT un voto por partido.

1987 - 1988 Los doce votos opositores se distribuyen de la siguiente manera, según la proporción de votos obtenida : PAN cuatro votos, PMS dos votos, PPS, PARM, PFCRN, PDM, y PRT tenían un voto cada partido.

Se debe tener presente que los votos opositores no deben de ser considerados en la mayoría de las ocasiones como un bloque unitario, sobre todo porque en la oposición se toma en cuenta a los llamados partidos paraestatales, así tendríamos que :

De 1946 a 1978. El único voto de auténtica oposición era el PAN, puesto que el PPS y el PARM votaban invariablemente acorde con el PRI.

De 1979 a 1982. Los verdaderos votos opositores son : PAN y PCM, el PDM se encuentra indefinido, por su parte los votos proPRI corresponden al PPS, PARM y PST.

De 1982 a 1984. Los votos opositores son : PAN, PSUM, PDM, PRT los partidos PPS y PST siguen siendo incondicionales del PRI.

De 1985 a 1987. Los votos de oposición son : PAN, PSUM, PDM, PRT y PMT, los partidos PARM, PPS y PST, siguen votando a favor del PRI, sin embargo empiezan a mostrar distanciamiento con el gobierno.

De 1987 a 1988. Toda la oposición en su conjunto es contraria al PRI, pero es precisamente cuando ni presentándose en un bloque unificado la oposición puede superar a los votos priistas.

Mostrando esta evolución histórica de la CFE (1946 - 1988), se observa como siempre ha estado bajo control del gobierno y del PRI de esto se desprende que la organización y vigilancia de los comicios siempre a dependido del poder ejecutivo y del partido oficial, la intervención de éstos dos elementos siempre ha sido decisiva para favorecer los intereses del PRI - gobierno en el proceso electoral.

II. LOS ORGANOS ELECTORALES EN EL COFIPE.

1. La trascendencia de 1988, para una nueva normatividad.

Ateniéndonos sólo a los resultados oficiales de la elección de 1988, estos evidencian el resquebrajamiento del sistema político electoral de México, cuya característica principal era el dominio absoluto del PRI en la contienda electoral.

El 6 de julio de 1988 el PRI perdió 66 diputaciones de mayoría relativa de un total de 300 y 173 diputados de representación proporcional de un total de 200; perdió 4 senadurías de un total de 64 y su candidato a la presidencia obtuvo el 50.74 % de la votación total.

Si bien los resultados mencionados no afectaron en ningún caso el dominio (si el predominio) del PRI en la Cámara de Diputados, ni en la de Senadores, ni tampoco perdió la presidencia, si perdió más de un 30 % de sufragios en relación a las elecciones de 1985.

Tomando las cifras de la elección presidencial, por ser en donde efectivamente se disputa el poder político,* se observan dos tendencias (en realidad una explica a la otra y viceversa): por primera ocasión en la historia del PRI, su candidato a la presidencia apenas obtuvo un poco más del 50 % de la votación, por primera vez un candidato opositor llegó al 30 % de la votación nacional y la oposición en su conjunto alcanzaba la misma votación que el partido oficial; esto ponía de manifiesto

* Además no se tomó en consideración la votación para diputados y senadores, por el hecho de que la votación para el FDN, se presentó fragmentada en cuatro partidos (PFCRN, PARM, PPS, PMS), debido a que en pocos casos hubo candidaturas comunes.

que el sistema electoral mexicano se desplazaba hacia un sistema competitivo dejando atrás el sistema de partido hegemónico, simplemente las cifras no podían ocultar la nueva realidad.

% global

Partido	Candidato	Votos	voto efectivo	voto total
PAN	Clouthier	3 208 584	16.81	16.2
PRI	Salinas	9 687 926	50.74	48.9
FDN	Cardenas	5 929 585	31.06	29.9
PDM	Magana	190 891	1.00	0.96
PRT	Ibarra de P	74 875	.39	0.37

* Tomado de Aziz Nassif Alberto y Molinar Horcasitas, " los resultados electorales ", en González Casanova, P (coor), Segundo informe sobre la democracia, p 139 Fuente : Dictámen del colegio electoral.

Pero no sólo fueron las cifras las que ponen en crisis el sistema electoral; también el contexto político en el que se desarrollaron las votaciones influyó aún más que los resultados electorales para cuestionar la funcionalidad del Código Federal Electoral.

Durante toda la campaña electoral, sobre todo la presidencial, tanto el PAN la oposición tradicional, como una fuerza política gestada durante la misma contienda electoral (FDN), mostraron mediante las mítines de apoyo a sus candidatos una gran capacidad de convocatoria, que presagiaba lo disputado que serían los comicios.

El día de la elección la participación ciudadana, (a pesar de las cifras oficiales de abstencionismo: 47.6 %) fue muy considerable sin embargo no pudo ser cuantificable por la carencia de datos verídicos, lo cierto es que el sistema electoral no estaba en condiciones de aceptar tal participación, mucho menos si esta arrojaba resultados poco favorables al

partido oficial, de ahí el oscuro hecho de la " caída del sistema " que suspendió aproximadamente a las 5 de la tarde del 6 de julio el cómputo del resultado de la elección presidencial. "Ese día los comisionados de la oposición descubrieron la existencia de un segundo centro de cómputo en los sótanos de la Secretaría de Gobernación ", (1) este hecho enturbio el proceso electoral, pues se pensó (con justificada razón), que en este centro de cómputo se efectuaba la manipulación de cifras, para después remitirlas a la CFE y ésta las presentara como cifras oficiales. Esta situación ocasionó que el mismo 6 de julio la oposición en su conjunto exigiera transparencia y legalidad en el proceso electoral ante el cauce fraudulento que estaba tomando.

El clima postelectoral empañó aún más a los comicios federales de 1988, durante los días siguientes a estos, las autoridades electorales tomaron decisiones que crearon un estado de desconfianza y poca credibilidad de la oposición y la ciudadanía hacia las elecciones y los resultados que se emitían. Las decisiones que destacan por enturbiar el proceso electoral son :

1) El ocultamiento del 45 % de las actas de escrutinio. Esto se debió a los reclamos de la oposición que pedía examinar las actas que tenían las autoridades electorales, puesto que no coincidían con las copias que tenían los representantes de los partidos opositores, sin embargo nunca se facilitaron las actas siendo imposible cotejarlas.

(1) Gómez Tagle Silvia "La calificación de las elecciones" en González Casanova Pablo (coor), Segundo informe sobre la democracia. p 86.

2) El rechazo a la petición de los partidos opositores de abrir los paquetes electorales. La oposición pedía abrir los paquetes electorales para que se analizaran los recursos de protesta y de queja en ellos contenido así como todas las irregularidades cometidas en el proceso electoral, para hacer transparente la calificación de las elecciones, pero esta petición fue rechazada.

3) La manera de como el PRI hizo uso de su mayoría tanto en la CFE, como en el colegio electoral durante la calificación de las elecciones. La actuación de la CFE, se caracterizó por proceder de acuerdo a las decisiones tomadas por el PRI aunque éstas fueran totalmente contrarias a la oposición; por otra parte durante la calificación de las elecciones gran parte de los dictámenes fueron aprobados tan sólo por el priismo. En ambas situaciones el PRI empleó su mayoría, en la CFE era abrumadora en los colegios electorales era mínima pero a final de cuentas era mayoría.

A lo anterior se agregan las denuncias de irregularidades y fraudes cometidos el día de la jornada electoral, tales como la expulsión en las casillas de representantes de la oposición o la suplantación de éstos, el relleno y robo de urnas, el empleo de brigadas volantes por parte del partido oficial, la manipulación del padrón, casillas donde el PRI obtuvo 100 % de la votación, etc.

Por otra parte el PAN exigía la anulación de los comicios, ante las claras muestras de irregularidades, mientras que el FDN aseguraba que el ganador en la elección presidencial había sido su candidato Cuauthémoc Cárdenas. Toda esta serie de hechos causó

en la ciudadanía poca credibilidad en el proceso electoral de 1988, patenizando su inconformidad en constantes movilizaciones de protesta por la escasa claridad de las elecciones y por que se preveía el resultado oficial a favor del PRI. El hecho de que las movilizaciones populares respaldaran a el candidato del FDN Cuauthémoc Cárdenas al que proclamaban como ganador, mostrando un total rechazo al candidato del PRI eran la muestra más palpable de una legitimidad perdida ya no del sistema electoral, sino del sistema político.

Las elecciones de 1988 manifestaron que ante el surgimiento de una competitividad donde verdaderamente se disputó el poder político, el sistema electoral no estuvo en condiciones de asimilar ese suceso, puesto que todo el desarrollo de las elecciones fue muy poco transparente sobre todo la emisión de resultados; las movilizaciones populares por su parte al respaldar a los candidatos opositores, mostraron el surgimiento de una nueva sociedad que tendía a una mayor pluralidad partidista y exigía transparencia en el proceso electoral.

El proceso electoral federal de 1988 mostró los límites constitucionales de México frente al pluripartidismo. El escenario político de ese proceso no tenía antecedente. La oposición, tradicionalmente débil en el país, cobró súbitamente una fuerza inusitada que la llevo a obtener, en cifras oficiales globales, el 50 % de la votación. La estructura jurídico - electoral que durante medio siglo trabajo bajo el supuesto de un partido hegemónico que controlaba sin dificultad los procesos electorales, resultó totalmente disfuncional frente a la nueva realidad. (2)

Después de 1988, la nueva realidad política del país

(2) Reyes Heróles, Federico, "1988 : La crisis constitucional el clima político de la transición" en González Casanova, P. (coor), Segundo informe sobre la democracia, p 122.

contrastaba con el Código Federal Electoral, pues ya no era posible que la ciudadanía fuera excluida de la organización de las elecciones después de su combativa participación, ni tampoco que el PRI tuviera una abrumadora mayoría en los órganos electorales puesto que las cifras mostraban que no era abrumadoramente mayoritario, además la mayoría priista en los órganos se había reflejado en un descrédito hacia el sistema electoral, tampoco era posible evitar la pluralidad partidista cuando la sociedad por medio del voto decía lo contrario; la normatividad electoral fue rebasada por los acontecimientos se empezará a buscar la forma de modificarla con el propósito de recuperar una legitimidad y una confianza perdida, no sólo en el sistema electoral, sino en la totalidad del sistema político.

2. La elaboración del COFIPE

El Estado tenía presente que la ciudadanía había desbordado el sistema electoral, primero manifestandose en las urnas y posteriormente en las movilizaciones populares, por eso la reforma electoral se convirtió en una necesidad del sistema político con el propósito de producir credibilidad en los comicios y de algún modo legitimar al gobierno de Salinas, además era una demanda de la sociedad así como de los partidos opositores que exigían elecciones transparentes; por eso mismo desde el inicio de la administración salinista una prioridad inmediata del gobierno será la modificación a la legislación electoral.

Los años recientes nos han llevado a configurar un sistema de mayoría con presencia activa de minorías representativas

de diversos enfoques ideológicos, que contribuyen a conformar el perfil político del país. Hoy se vive un régimen de fuerte competencia entre los partidos. Las normas y prácticas electorales serán modificadas a la luz de la realidad. El Estado Mexicano sabrá nuevamente asumir y conducir los cambios que la sociedad esta exigiendo (3)

A la elaboración del nuevo código, se le intento dar una apariencia democrática, ya que por primera vez en la historia el Ejecutivo no propuso mucho menos impuso un proyecto de reforma, sino que ahora los mismos partidos políticos tenían la responsabilidad para la creación de la nueva ley electoral. "Partidos y ciudadanos son corresponsables de la reforma electoral que ha sido convocada por el Ejecutivo Federal." (4)

La propuesta priista sera el fundamento esencial, para la redacción de un nuevo código, esto debido a que el PRI tenía mayoría en la Cámara de Diputados. Desde octubre de 1989, se inicio la reforma electoral con las modificaciones constitucionales necesarias para cambiar el código, una vez hecho esto se procedió a la elaborar la nueva ley que será aprobada en julio de 1990; todo esto se realizó bajo constantes negociaciones del PRI con los partidos opositores*. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), como así se le nombro a la nueva ley electoral regula la elección e integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión,

(3) Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, p 43.

(4) Ibid p 44

* El PRI no estaba en condiciones de modificar la Constitución por si sólo, el partido oficial tuvo que recurrir a las alianzas con partidos opositores sobre todo con el PAN. Así sucedió en octubre de 1989 con la reforma constitucional, en materia electoral, al igual que en 1990 durante la aprobación del COFIPE.

los derechos y obligaciones de los partidos políticos, la estructura, organización y función de los organismos electorales, la manera de elaboración de un nuevo padrón electoral y la creación de un Tribunal Federal Electoral. En realidad " el centro de la discusión de la reforma electoral se ubicó en la conformación y facultades de los organismos electorales ", (6) esto es lógico ya que allí es donde se toman las decisiones que influyen de modo determinante en el desarrollo de las elecciones.

Además de los cambios en los organismos, destacan en el COFIPE las siguientes innovaciones que a manera general consisten en :

a) Una nueva manera de integrar el poder legislativo. En la forma de integrar a la Cámara de Diputados, sobresale la llamada clausula de gobernabilidad, donde se dice que si un partido tiene por lo menos el 35% de la votación efectiva y tiene el mayor número de constancias de mayoría, se le asignaran los diputados necesarios para alcanzar 251 curules, es decir la mitad mas uno.

b) Cambio en el sistema de partidos. Se regresa a la figura de registro condicionado con esto se abre el sistema partidista, puesto que nuevos partidos pueden solicitar su registro condicionado a cambio de obtener el 1.5 % de la votación total; pero también todos los partidos para conservar su registro deben de obtener por lo menos ese 1.5 % de la votación de lo contrario pierden su registro, aunque no hubieran tenido previamente registro condicionado.

Un cambio mas en el sistema de partidos, es la introducción de toda una serie de requisitos jurídicos que deben cumplir los

(6) Valdés Leonardo, " Elementos para el análisis político del nuevo código electoral. " en Polis 90, p 66.

partidos que deseen coaligarse o presentar candidaturas comunes.

c) El Tribunal Federal Electoral. Este tribunal se encarga de aplicar el régimen de nulidades, basándose en el análisis de recursos de queja que interpongan los partidos en una elección, si el tribunal considera que procede dicho recurso se aplicará la sanción correspondiente.

El COFIPE es resultado del 6 de julio de 1988, pero se debe tener muy en cuenta que fué concebido sustentándose en el proyecto priísta de reforma electoral.

3. El Instituto Federal Electoral (IFE)

La creación de un nuevo órgano electoral fue el punto de mayor discusión en la elaboración del COFIPE, pues se argumentaba la necesidad de generar confianza en los comicios por medio de los organismos, encargados de la preparación y desarrollo de estos.

Durante los debates para la instauración de los nuevos organismos hubo diversas propuestas*, finalmente el órgano electoral que se creó, es el llamado Instituto Federal Electoral (IFE), sobre este organismo recaé la organización de las elecciones. De acuerdo al COFIPE, las disposiciones preliminares en materia de organismos electorales son las siguientes :

147527

* Las propuestas coincidían en la construcción de una autoridad objetiva e imparcial encargada de organizar y vigilar las elecciones, pero la forma de concebir al nuevo organismo fueron variadas, algunas pedían la exclusión del gobierno de los órganos electorales dejando la responsabilidad en los partidos políticos, otras por el contrario propusieron que solo el gobierno interviniera en la preparación de las elecciones, otra postura era la representación paritaria de los partidos en los organismos, también se pidió la participación de la sociedad civil en el proceso electoral.

Art 68

" 1 El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones." (7)

Con la creación del IFE desaparece la Comisión Federal Electoral que por cuatro décadas organizó las elecciones en México, llegando a parecer inamovible ese órgano electoral.

En realidad el IFE, no sólo es un simple cambio de nombre a la CFE, un cambio innovador en el nuevo organismo es que su funcionamiento estará a cargo de lo que se podría denominar como burocracia electoral, que se supone serán funcionarios especializados en cuestión electoral, esto es contrario a lo que sucedía en la CFE, donde quien ejecutaba las decisiones tomadas eran miembros de la Secretaría de Gobernación.

Art 69, fracción 3

" Para el desempeño de sus actividades el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. La desconcentración será base de su organización." (8) El Servicio Profesional Electoral se compone de un cuerpo de función directiva y un cuerpo de técnicos. El primero se encarga de formar al personal que cubrirá los cargos en la estructura orgánica del IFE; el segundo aportará el personal necesario para ocupar los puestos responsables de realizar actividades especializadas en la administración electoral.

El personal de los organismos electorales se dice debe provenir del llamado Servicio Profesional Electoral. En este Servicio se

(7) COFIPE p 70 - 71

(8) ibid p 71

desarrollará la carrera y capacitación de los miembros de la burocracia electoral, para que presten sus servicios al IFE.

Los funcionarios que integren las juntas locales y distritales ejecutivas deberán surgir del Servicio Profesional Electoral. En el caso de la Junta General Ejecutiva, quienes ocupen los cargos inmediatamente inferiores al director ejecutivo deben provenir de ese servicio, cuando se designen a los titulares de las direcciones ejecutivas tendrán preferencia los miembros permanentes del servicio.

Por otra parte el IFE hereda de la antigua CFE, su autonomía y su personalidad jurídica.

Art 70, fracción 1

" El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonios propios." (9)

Cabe decir que su patrimonio corresponde a los bienes muebles e inmuebles que posee el organismo y al presupuesto asignado por la federación (Art 70, frac 2), por otra parte es autónomo y con personalidad jurídica porque se regirá tanto por las disposiciones constitucionales como por el mismo COFIPE (Art 70, frac 3).

La estructura del IFE es otra innovación del COFIPE, en realidad se trata de una desconcentración de tareas en 3 órganos, a diferencia de la CFE que centralizaba todas las funciones en un sólo organismo que era la misma CFE. De acuerdo a lo dispuesto por el código la estructuración del instituto es de esta manera :

(9) ibid p 72

Art 71

1. El Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional conforme a la siguiente estructura.

a) 32 Delegaciones, una en cada entidad federativa; y
b) 300 Subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

2. Contará también con oficinas municipales en los lugares en que la Junta General Ejecutiva determine su instalación. (10)

Art 72

" 1. Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:
a) El Consejo General; b) La Junta General Ejecutiva; y c) La Dirección General." (11)

4. Los órganos centrales

Los tres órganos centrales del instituto, tienen asignada una función específica. El Consejo General es el órgano superior que tiene asignada la dirección del IFE; la realización de todas las tareas técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo normal de las elecciones las efectúa la Junta General Ejecutiva, así este órgano central tiene una función de tipo ejecutiva; por su parte la Dirección General supervisa el desarrollo propicio de las actividades electorales: Registro Federal de Electores, calendario de elecciones extraordinarias, coordinación de las direcciones ejecutivas, etc; por eso la Dirección General tiene una tarea de vigilancia.

De este modo tenemos que el IFE cuenta con tres tipos de

(10) ibid p 72

(11) ibid p 73

órganos centrales: de dirección, ejecutivos y técnicos y de vigilancia.

ORGANOS CENTRALES

Dirección	Ejecutivos y Técnicos	De vigilancia
CONSEJO GENERAL	JUNTA GENERAL EJECUTIVA	DIRECCION GENERAL

Con la creación de estos órganos centrales, se modifica totalmente la estructura de los organismos electorales, anteriormente en la CFE nunca hubo tal división de funciones esto es un cambio que se debe al COFIPE.

Atribuciones e integración

a) El Consejo General

Los órganos centrales del IFE, tienen atribuciones con las cuales deben cumplir para que el desarrollo de las elecciones se de una forma normal.

De este modo tenemos que el Consejo General tiene como atribución expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto; así mismo vigila la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de sus órganos y designa al Director General del Instituto.

Al Consejo General con respecto al régimen de partidos se le atribuye el derecho a resolver el otorgamiento o pérdida del registro legal, así como dictaminar sobre los convenios de fusión, frente y coalición que efectuen las organizaciones partidistas.

También sobre el Registro Federal de Electores, el Consejo General tiene atribuciones, de este modo le corresponde dictar

los lineamientos para su debido funcionamiento. El Consejo General ordena a la Junta General Ejecutiva hacer estudios y proyectos para la división del país en 300 distritos electorales uninominales, así como para la división en cinco circunscripciones electorales plurinominales y el número de diputados de representación proporcional que pueden ser elegidos en cada una de ellas.

Aprueba el modelo de credencial, los formatos y la documentación oficial que se va a utilizar en el proceso electoral.

Al Consejo General le compete durante la etapa preparatoria de los comicios, registrar la plataforma electoral de los partidos políticos, las candidaturas a presidente, las listas de candidatos a diputados por mayoría relativa.

En la etapa posterior a la jornada electoral, el cómputo de total de votos en todas las listas de los diputados de representación proporcional lo efectúa el Consejo General, de esta forma asigna los diputados que le corresponden a cada partido político otorgando las constancias correspondientes al Colegio Electoral y a la Cámara de Diputados.

El Consejo General debe informar al Colegio Electoral de las Cámaras sobre el trabajo realizado por el IFE, en el proceso electoral que han de calificar.

El Consejo General aprueba el anteproyecto de presupuesto que se le va asignar al IFE.

Dicta los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones que le asigna el COFIPE. (Art 82, COFIPE)

Para realizar sus atribuciones de una forma adecuada y objetiva

el Consejo General se integra de este modo: El Consejo General se integra por consejeros de los poderes legislativo y ejecutivo, consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos.

El consejero del poder Ejecutivo, es el secretario de Gobernación, quien además funge como presidente del Consejo General.

El poder legislativo esta representado por cuatro legisladores: dos diputados y dos senadores, estos son elegidos a partir de las propuestas que formule el grupo parlamentario mayoritario y el otro por las que haga el grupo parlamentario de la primera minoría; por cada legislador propietario habrá dos suplentes, a fin de lograr que siempre esten representadas las Cámaras en el Consejo General.

Seis consejeros magistrados forman parte del Consejo General del IFE. Para ser consejero magistrado se deben cumplir los siguientes requerimientos : ser mexicano por nacimiento, no tener mas de 65 años de edad ni menos de 35 al día de la elección, poseer una antigüedad mínima de 5 años con título profesional de abogado, no debe haber ocupado el puesto de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político, ni en los últimos 5 años anteriores a la designación, tener o haber tenido cargos de elección popular o de dirección partidista a nivel nacional o estatal. (Art 76)

El proceso para la designación de los seis consejeros magistrados tiene la participación de los poderes legislativo y ejecutivo. La Cámara de Diputados debe elegir con el voto de las terceras partes de sus miembros presentes dentro de una lista que

propóngala el presidente de la República, esta lista debe ser cuando menos el doble del número total de consejeros magistrados a elegir.

El Presidente de la República debe de proporcionar a la Cámara de Diputados una lista adicional de ocho candidatos a consejeros magistrados suplentes, ya sea para cubrir las ausencias temporales o definitivas de algún consejero magistrado, o para mantener las condiciones de equilibrio si por la votación aumentan el número de representantes partidistas.

Los consejeros magistrados durarán en su cargo ocho años y podrán ser propuestos por el presidente de la República para su ratificación.

En el Consejo General, también participan los partidos políticos nacionales, basándose en su fuerza electoral; la reglamentación dice que cada partido puede tener hasta un máximo de cuatro representantes, según el porcentaje de la votación nacional, así tienen derecho a un representante los partidos que alcancen del 1.5% a un 10% de los votos, a dos representantes si tienen entre el 10 % hasta 20 % de votación, a tres representantes si se ubican en más del 20 % hasta el 30 %, y a cuatro representantes si es más del 30 % el número de votos obtenidos; por cada representante propietario los partidos pueden designar un suplente. El partido político que tenga más de un representante podrá designar a uno de ellos como representante común.

Los partidos políticos que obtengan su registro condicionado o definitivo después de la última elección, tienen derecho a un representante en el Consejo General, quien podrá participar con voz pero sin voto. (Art 74, COFIPE)

b) Junta General Ejecutiva

Por lo que respecta a la Junta General Ejecutiva, está se constituye por el Director General del instituto que la preside, por el secretario general y los directores ejecutivos del registro federal de electores, de prerrogativas y partidos políticos, de organización electoral del Servicio Profesional Electoral, de capacitación electoral y capacitación cívica y de administración. (Art 85)

La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, teniendo entre sus atribuciones las siguientes :Fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto; supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, el de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y sus prerrogativas y el de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto.

La Junta General Ejecutiva evaluará el desempeño del Servicio Profesional Electoral; selecciona a los candidatos y somete a consideración del Consejo General las propuestas de consejeros ciudadanos en la primera sesión que celebre para preparar el proceso electoral; aprueba el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formula y la disponibilidad presupuestal; desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por el Código.

La Junta General Ejecutiva hace la declaratoria de perdida del registro del partido político que se encuentra en ese

supuesto, lo comunica al Consejo General del Instituto y solicita su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Además resuelve los recursos de revisión que se presenten, en los dos años anteriores al proceso electoral, en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto, en los términos establecidos en el Libro Séptimo del Código.

La Junta General tiene también las atribuciones que le encomienden, en el Consejo General o su Presidente. (Art 86)

c) Las atribuciones del Director General.

En su calidad de representante legal del Instituto, el Director General debe asistir a las sesiones del Consejo General, donde tiene voz pero no voto, debiendo cumplir los acuerdos allí tomados, preeve lo necesario para que se publiquen esos acuerdos y los somete al conocimiento del Consejo General y en su caso a la aprobación los asuntos de su competencia.

El Director General orienta y coordina las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto; aprueba la estructura de las Direcciones ejecutivas, Vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados; nombra a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.

También suministra de lo necesario a los órganos del Instituto para que cumplan sus funciones; así debe establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General de los resultados preliminares de la jornada electoral.

El Director General dará a conocer la estadística electoral por sección, municipio, distrito entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez calificadas las elecciones.

El Director General elabora anualmente el anteproyecto de presupuesto para el Instituto que sometera a consideración del Presidente del Consejo General, una vez aprobado el presupuesto ejercerá las partidas presupuestales. (Art 89)

d) Partes componentes de la Junta General Ejecutiva.

La Dirección Ejecutiva de prerrogativas de partidos es la responsable de llevar a cabo los trámites relacionados con las obligaciones y derechos de las organizaciones partidistas.

La dirección ejecutiva de organización electoral le corresponde velar por la integración y óptimo funcionamiento de los órganos electorales y distritales del IFE, también es de su competencia elaborar formatos de la documentación que se emplea en el proceso electoral en todos los niveles de la estructura orgánica. La Dirección Ejecutiva de capacitación electoral y educación cívica realiza los programas de orientación a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones político - electorales, así como capacita a los funcionarios que participan en el proceso electoral.

147527

La Dirección Ejecutiva de Administración tiene las atribuciones inherentes a la aplicación de las políticas, normas y procedimientos en materia de recursos humanos, financieros y materiales del Instituto, así como lo que atañe al ejercicio y control presupuestal y a la prestación de servicios generales.

(Sobre las Direcciones Ejecutivas consultar el libro tercero, título segundo, Capítulo Sexto)

e) Organos locales, distritales y municipales.

Los órganos locales, distritales y municipales. Las 32 delegaciones locales del IFE tienen sus respectivas sedes en las capitales de cada uno de los estados de la República y el Distrito Federal. Cada una de ellas se constituye por un Consejo Local, una Junta Local Ejecutiva y una Vocalía Ejecutiva, en este nivel de la estructura existe una Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

Los Consejos Locales sólo funcionan durante el proceso electoral instalándose en enero del año de la elección y sesionar una vez al mes ordinariamente.

La integración de los Consejos locales es así : cinco consejeros, seis consejeros ciudadanos, los partidos políticos estarán representados en base a las mismas reglas establecidas a nivel nacional (Consejo General); quien designa a los consejeros es el Director General del instituto los selecciona de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral.

Los consejeros ciudadanos son propuestos por la Junta General Ejecutiva y designados por el Consejo General, teniendo esta función en dos procesos electorales ordinarios, el número de consejeros ciudadanos puede aumentar si se incrementan los representantes de los partidos políticos.

Para ser consejero ciudadano se requiere : Ser ciudadano mexicano por nacimiento, contar con los conocimientos necesarios para el desempeño de sus funciones, no desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos seis años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito

alguno. Los consejeros ciudadanos recibirán remuneración por cada sesión a la que asistan.

Los consejos locales tienen entre sus atribuciones, vigilar que los consejos distritales se instalen debidamente en la entidad, designar a los consejeros ciudadanos y a los distritales, registrar supletoriamente a los nombramientos partidistas de los representantes generales en los distritos y de los representantes ante la mesa directiva de casilla, registrar las formulas de candidatos a senadores, realizar el cómputo distrital y resolver los recursos de revisión que les competan.

Los Consejos Locales que tengan residencia en las ciudades capitales donde hay cabecera de circunscripción plurinominal deben recabar de los consejos distritales de su respectiva circunscripción las actas del cómputo de la votación por representación proporcional, realizar el cómputo de la circunscripción plurinominal y dar trámite a dichos cómputos ante el Consejo General del instituto.

Las Juntas Locales Ejecutivas son los órganos permanentes a nivel de entidad están integradas por : un vocal ejecutivo quien la preside, un vocal secretario, y los vocales de organización electoral, del registro federal de electores y de educación cívica.

Las Juntas Locales Ejecutivas, sesionan cuando menos una vez al mes, responsabilizándose de supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas de acción de sus propias vocalías.

Atribuciones.

El Vocal Ejecutivo además de presidir las respectivas juntas locales ejecutivas, y durante el proceso electoral los consejos

locales correspondientes, coordina los trabajos de las vocalías apoyando con esto a los órganos distritales para el mejor cumplimiento de sus funciones.

En cada una de las 300 subdelegaciones del IFE (una por distrito electoral), se instalan los órganos distritales que se componen de un Consejo Distrital, una Junta Distrital Ejecutiva y una Vocalía Ejecutiva.

Los órganos distritales tienen su sede en la cabecera de cada uno de los distritos y se integran de la misma manera que los consejos locales.

(Sobre los órganos en las delegaciones y en los distritos uninominales, consultar el Libro tercero, títulos tercero y cuarto)

El IFE cubre todo el país por medio de las delegaciones locales, puesto que cuentan con una en cada entidad trasladándose la estructura de nivel federal a nivel estatal en este caso tenemos que el Consejo Local cumple la función de Consejo General, pero a nivel de la entidad. y la Junta Local equivale a la Junta General, las subdelegaciones del IFE, se instalan en cada distrito uninominal, en este caso el Consejo Distrital y la Junta Distrital, son análogos al Consejo y la Junta a nivel federal.

Se debe mencionar que a nivel entidad y distrital no hay división en la integración de la Junta y el Consejo puesto que los cinco vocales son los mismos para ambos organismos, esto no ocurre en los órganos centrales.

Es así como, tomando de base a la estructura federal, el IFE, reproduce esto a nivel entidad y distrital, de esta forma puede cubrir todo el territorio nacional.

f) Las mesas directivas de casillas.

Las mesas directivas de casillas son los órganos electorales donde se recibe la votación y se efectúa el escrutinio y cómputo de cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos uninominales. Como órgano electoral el día en que se celebran las elecciones deben respetar y hacer respetar la emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto de voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo. (Art 118)

Las mesas directivas de casillas están integradas por : un presidente, un secretario y dos escrutadores con su respectivo suplente, estos funcionarios son ciudadanos facultados para realizar esa labor. (Art 119)

Los requisitos para integrar una mesa directiva de casilla son: ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y residente en la sección que comprende la propia casilla, tener un modo honesto de vivir, haber sido capacitado por la Junta Distrital Ejecutiva, no ser servidor público de confianza con mando superior ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía, saber leer y escribir y no tener más de setenta años el día de la elección. (Art 120)

En su conjunto los integrantes de la mesa directiva de casilla tienen las siguientes atribuciones : instalar y clausurar la casilla conforme a las disposiciones legales, recibir la votación, efectuar el escrutinio y cómputo de la votación y permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura. (Art 121)

El presidente recibe y conserva la documentación y útiles necesarios para el funcionamiento de la casilla, mantiene el

orden en la casilla y sus alrededores con el auxilio de la fuerza pública necesaria, retirar de la casilla a quien incurra en alteraciones graves del orden, el presidente puede suspender la votación en caso de que exista alteración del orden o no se puede emitir el sufragio libremente, practicar el escrutinio y cómputo con el auxilio del secretario y los escrutadores y ante los representantes de los partidos políticos. (Art 122)

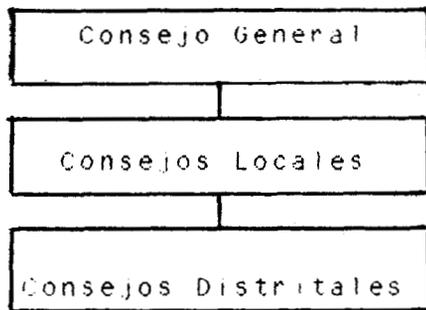
El Secretario contará antes del inicio de la votación, las boletas electorales recibidas anotando su número en el acta de instalación, comprobará que el nombre del elector figure en la lista nominal y recibirá los escritos de protesta que presenten los representantes de los partidos. (Art 123)

Los escrutadores tienen a su cargo contar la cantidad de boletas depositadas en cada urna y el número de electores anotados en la lista nominal, así como el número de votos emitidos en favor de cada candidato, fórmula o lista regional. (Art 124)

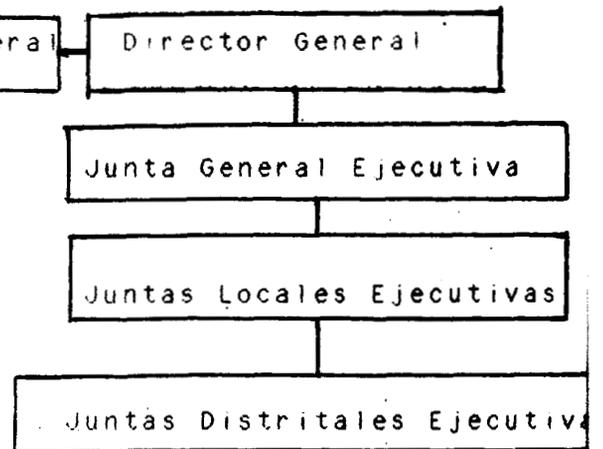
Las atribuciones de los integrantes de las casillas se realizan frente a los representantes de los partidos.

Estructura del Instituto Federal Electoral

Estructura de Dirección



Estructura Ejecutiva



Tomado de: Alcocer Jorge " IFE: Legalidad y Conflicto " en Nexos nú
164, p 11.

III. EL IFE: CONTROL Y LEGITIMIDAD

El Instituto Federal Electoral, fue concebido expresamente con el objetivo de devolver algo de credibilidad a los comicios mexicanos tras la crisis de 1988 y así generar una legitimidad perdida, de esta manera en la conformación del nuevo órgano electoral estara presente la ciudadanía y los partidos políticos; sin embargo esto no implica que se otorgue una amplia apertura política en la integración del IFE, por el contrario la presencia del control estatal, sigue vigente en el nuevo organismo; el hecho de no querer perder el control sobre los organismos, fué la principal causa de que la reforma a la ley electoral se retrasara y suscitara controversias.

Durante casi dos años la discusión se centro en las instancias encargadas de la organización, desarrollo y vigilancia de los comicios. Se confortaron dos posiciones: legitimidad versus control. Se dijo de mil maneras, que la confianza ciudadana en los resultados electorales dependería en el futuro de la conformación, facultades y actuación de los organismos que sustituirían a la Comisión Federal Electoral, a las comisiones locales y a los comites distritales. Como contraparte se argumento también, de diversas maneras, que al ser las elecciones una de las principales funciones del Estado, las autoridades gubernamentales no podían renunciar a participar en la estructura encargada de los comicios. (1)

La intervención del Estado en el proceso electoral esta plenamente justificada y mas que nada es una necesidad pues en toda elección se ve involucrada la población en general, es decir se trata de un acontecimiento de interes público, no obstante esto no se debe traducir en un control estatal de los comicios, sino que la presencia del Estado unicamente debe ser con el fin

(1) Valdés Leonardo, " Elementos para el análisis del nuevo código electoral", en Polis 90, p 66

de regular el proceso electoral para permitir que se celebren los comicios periódicamente de acuerdo a lo establecido. "Dada la importancia de las elecciones como forma de expresión a través de la cual se ejerce la soberanía del pueblo, su organización se concibe como una función pública a cargo del Estado." (2)

Así la función estatal de intervenir en las elecciones se cumple a través del IFE. Pero dadas las características de nuestro sistema político no es posible concebir que la actuación del Estado mexicano vaya a ser de manera neutral, pues hay una clara identificación entre el Estado y el partido en el poder. "Durante mas de medio siglo México ha sido gobernado por un partido cuya fuerza reside, antes que nada, en la relación simbiótica que mantiene con el Estado." (3)

Por otra parte es innegable que la ciudadanía y los diversos partidos políticos son una parte integrante del Instituto, de manera tal que se presenta como una instancia donde existe representación de los distintos partidos y de la sociedad, este hecho es un elemento totalmente legitimador, del nuevo órgano electoral.

Si lo anterior se puede tomar como un avance se debe tener siempre en cuenta que esta política de apertura tiene límites, que se encuentran precisamente en donde el Estado esta dispuesto a conceder, es decir el hecho de que exista pluralidad partidista y presencia ciudadana, no significa que el cambio en el nuevo órgano electoral sea profundo; aunque es lógico que si

(2) Núñez Jiménez Arturo, El nuevo sistema electoral mexicano, p 107.

(3) Loaeza Soledad, El llamado de las urnas, p 287.

se compara a el IFE con la CFE (1987-1988) si hay un gran avance, pero se esta comparando con un órgano que significó un enorme retroceso respecto a sus predecesores.

En 1988, la Comisión Federal Electoral estaba compuesta por 31 comisionados. Allí, el PRI tenía 18 votos (16 de los representantes de partido, uno mas designado por la Cámara de Senadores y otro por la de Diputados) que, sumados al voto del secretario de Gobernación, significaban 19 votos posibles en favor de una posición que pudiera estar identificada con la del gobierno. Entonces, la oposición contaba unicamente con 12 comisionados. (4)

Puesto que a primera vista es un hecho indiscutible que el nuevo organismo se presenta mas equilibrado que anteriormente por lo que respecta a los poderes del Estado, partidos políticos y sociedad civil; es necesario para determinar que tanto es control y que tanto legitimidad, hacer un análisis detallado de la estructura del IFE, que así nos permita establecer bajo que circunstancias se legitima el órgano electoral, y bajo cuales se presenta el control.

1. El Consejo General

El análisis de la estructura del IFE, parte del estudio del Consejo General pues se trata del órgano superior de dirección que tiene la responsabilidad de garantizar el buen desarrollo del proceso electoral.

En relación con los fines del Instituto, el órgano superior colegiado de dirección tiene igualmente la responsabilidad de velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, guien sus propias actividades. (5)

(4) Trejo Raúl, Los mil días de Carlos Salinas de Gortari, p72.

(5) Secretaría de Gobernación, COFIPE, comentado, p 168

El Consejo General es el heredero de la CFE en su carácter de órgano colegiado pues en él se encuentran representados los poderes del Estado y los partidos políticos así como la sociedad, además las subcomisiones que existían en la CFE, son ahora comisiones del Consejo General del IFE y cumplen las mismas funciones que antes. "En lo fundamental el Consejo General hereda muchas de las atribuciones de la antigua Comisión Federal e integra otras derivadas de la nueva estructura" (6)

El Consejo General se analizará en su conformación, para explicar como es que esta integración se presta tanto para controlar como para legitimar al IFE y a el proceso electoral en sí.

147527

a) Poder ejecutivo.

La iniciativa para la elaboración del COFIPE, ya se ha mencionado que en esta ocasión contrario a lo que sucedía tradicionalmente no provino del presidente, sin embargo esto no quiere decir que el poder presidencial quede excluido en el proceso electoral, pues por el hecho de que la organización de las elecciones debe ser una función estatal se justifica la presencia del poder ejecutivo, ya que es parte de los poderes del Estado y su presencia en todo proceso electoral vía IFE, es totalmente explicable.

Además, debe considerarse que la magnitud y complejidad de los esfuerzos técnicos y administrativos inherentes al desarrollo de un proceso electoral requieren una estructura organizativa y recursos de los cuales sólo dispone el propio gobierno. (7)

(6) Becerra Chávez Pablo, " El COFIPE y las elecciones federales de 1991 ", en Iztapalapa No 23, p 53.

(7) Núñez Jiménez Arturo, Op. cit; p 107.

Aquí entendamos gobierno como poder ejecutivo, este al ser parte integrante del Estado tiene la facultad de aplicar administrativamente las normas electorales, esto es la principal razón de su intervención en los organismos y de su presencia en todo lo relacionado a elecciones.

Dada la estructura de integración del Consejo General la presencia del poder ejecutivo se manifiesta desde la cúpula de mando, por medio del presidente de dicho órgano central. "El secretario de Gobernación es el consejero del Poder Ejecutivo, quien debe fungir como presidente del propio consejo." (8)

Las facultades que se otorgan al presidente del Consejo General son decisivas en la marcha que va a tomar el órgano electoral entre ellas debemos contar el voto de calidad y el hecho de que el consejo no sesione si no esta presente su presidente, en realidad se trata de una centralización de funciones. Dentro de sus atribuciones se incluye proponer el nombramiento del Director General y el secretario General del Instituto (arts 79 y 83); lo que le asegura a el Poder Ejecutivo estar presente en la designación de la mas alta jerarquía de funcionarios electorales y reproducir su influencia en toda la estructura del órgano electoral; puesto que debemos considerar cierto grado de fidelidad de estos funcionarios hacia quien los nombro.

Por otra parte a el presidente de la República se le reserva el derecho de proponer a los consejeros magistrados que son los representantes de la ciudadanía, esta situación nos lleva a considerar que los consejeros se ven limitados en su autonomía,

(8) Núñez Jiménez Arturo, Op. cit; p 112

pues van a guardar lealtad a quien los propuso (Poder Ejecutivo).

Los consejeros magistrados son propuestos por el presidente, pero estos no son acordes al calendario sexenal, al igual que los funcionarios electorales empero esta disposición, de que un presidente en funciones no haya propuesto a ningún Consejero ni funcionario, no quiere decir que estos podran contar con mayor libertad.

Si esta norma no cambia ni el periodo presidencial sufre modificación, quien ocupe el Palacio Nacional de 2006 a 2012 no podra ejercer la facultad de proponer consejeros magistrados, ni su secretario de Gobernación podra designar a los funcionarios del IFE (9).

Lo que se debe considerar mas que nada es la lealtad o sujeción hacia la institución presidencial como tal, característica de nuestro país y no la lealtad a el individuo que ocupe Palacio Nacional.

Se puede decir que el Poder Ejecutivo cuenta con los elementos suficientes para centralizar las facultades del Consejo General, pues estas se ejercen no sólo por el enorme poder de su representante, sino que con las propuestas que hace de los Consejeros se consolida el dominio presidencial así mismo por la influencia que ejerce en los funcionarios de alto rango.

De esta manera tenemos que si durante el tiempo en que estuvo vigente la CFE la vía de dirigir estaba establecida "De presidente de la República a presidente de la Comisión Federal Electoral y secretario de Gobernación, de presidente de la

(9) Valdés Leonardo, Op. cit; p 73

Comisión Federal Electoral al presidente del Comité Electoral y de éste al presidente de la Mesa Directiva de Casilla." (10)

Ahora bajo el Instituto Federal Electoral, esta situación no vario demasiado. "A pesar de que la estructura de los organismos electorales ha cambiado sustancialmente, esta dependencia con respecto al poder ejecutivo se mantiene como un aspecto irrenunciable para el régimen." (11).

Es pertinente aclarar que no es el hecho mismo de que el poder ejecutivo intervenga como tal lo negativo de esta situación, sino por que en nuestro país poder ejecutivo se traduce en presidencialismo. " El presidente mexicano tiene multiples facultades, y estas provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político." (12)

Además se debe observar que el presidente en turno es el verdadero líder de uno de los partidos políticos que integran a el sistema partidario mexicano, lo cual va en detrimento de una actuación imparcial del poder ejecutivo en el seno del organismo.

La presencia de este poder es totalmente válida y legal en cuanto parte del Estado, pero es claro que su función va encaminada a crear un dominio que se convierte en control sobre el proceso electoral.

El IFE sólo significó una diversificación de la influencia del presidencialismo, pero nunca una disminución de su poder en los órganos electorales, por el contrario este sigue inalterable.

(10) Krieger Emilio " Derecho electoral en julio de 1988 " en González Casanova, P. (coor) Segundo informe sobre la democracia, p 38.

(11) Becerra Chávez Pablo, Op. cit; p 53.

(12) Carpizo Jorge, El presidencialismo mexicano, p 82.

b) Poder Legislativo.

La intervención del Estado en los órganos electorales se termina de cumplir, con la presencia de los representantes del poder legislativo.

La participación del poder legislativo se alteró notablemente con el COFIPE, pues por primera vez dicho poder contará con cuatro representantes para integrar un órgano electoral. " La participación del Poder Legislativo en el máximo organismo electoral se ha modificado en este Código. La legislación electoral anterior asignaba sólo un miembro a cada Cámara. " (13)

Ahora se contará con dos representantes por Cámara, sin embargo esto no es realmente lo novedoso, sino que la verdadera innovación se encuentra en la forma en que son elegidos estos representantes, pues de alguna manera se trata de crear pluralidad en los representantes del poder legislativo.

El poder legislativo tendrá cuatro representantes, dos por el Senado y dos por la Cámara de diputados. Uno de los legisladores de cada Cámara será nombrado por la primera minoría y el otro por el partido que tenga mayoría.

Se debe tener en cuenta que darle representación a las minorías de las cámaras mantiene cierta equidad puesto que de esta forma es casi imposible que un sólo partido sea el que concentre la representación del poder legislativo, esta medida lo que pretende es crear cierta pluralidad tanto ideológica como política del Congreso, esta situación no tiene precedente en la legislación electoral mexicana. " Este último ingrediente es una novedad que

(13) Andrade Sánchez Eduardo, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, p 331

no se puede menospreciar. Hasta ahora la militancia priísta de todos los representantes del Estado en los órganos electorales le aseguraba ventaja a ese partido frente a sus opositores." (14)

Si bien es indudable que habrá pluralidad en la representación del Congreso, se debe tomar en cuenta que los consejeros del Poder Legislativo deben de tener una actuación imparcial, pues son representantes de los poderes del Estado y no de su partido, pues aunque tengan militancia en algún partido no deben de actuar como representantes de él. " Deben actuar de acuerdo con la concepción tradicional del legislador y ver por el bien general mas no por el interés de su propio partido. " (15)

Puesto que deben representar en el Consejo General a la legislatura en su conjunto y no al grupo parlamentario que los propuso ni al partido al que pertenecen, diríamos que sale sobrando la pluralidad partidista del Congreso. Sin embargo se debe tener presente la peculiaridad del sistema político mexicano, donde nos atrevemos a asegurar que ninguno de estos representantes participaran como legisladores y si lo harán como militantes partidistas.

Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no-reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar en el senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo importante. Esto quiere decir que despues de los tres años de su mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto

(14) Valdés Leonardo, Op. cit; p 71.

(15) Andrade Sánchez Eduardo, Op. cit; p 331.

de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del Partido y en última instancia de la voluntad presidencial. (16)

Esta referencia hace alusión clara a la situación que prevalece en los legisladores del partido oficial, que tienen nula libertad de actuación y se deben apegar a los mandatos del dirigencia de su Partido cuando no a la del presidente del país, sin embargo esto no sólo es exclusivo de la fracción priista, pues también los legisladores opositores, por otras razones pero actúan siempre acorde a las cúpulas de sus respectivos partidos, dejando a un lado su condición de miembros del Congreso y en última instancia se verían obligados a unificarse a la opinión de su partido, ante la segura unidad de los representantes del PRI con su partido.

Es por lo anterior que esta disposición la podemos considerar como un elemento legitimador del IFE, a pesar de que sea "extra legal" por el hecho de que no se deben presentar como militantes partidistas, sino como legisladores, sin embargo la realidad política mexicana rebasa esta contemplación, es por eso que la pluralidad en la composición de los representantes del Congreso legitima al IFE; con todo y que por el momento el partido oficial presente siempre mas representantes del legislativo que el resto de los partidos, pues tiene mayoría en ambas cámaras, mientras que la minoría no es la misma en una y otra Cámara.*

(16) Cosío Villegas Daniel, El sistema político mexicano, p29
* En el proceso electoral de 1991 en la Cámara de diputados un representante fue designado por el PRI como mayoría y el otro por el PAN como primera minoría, en la Cámara de senadores el PRI como mayoría designó un representante y el PRD como primera minoría nombro a otro.

c) Consejeros Magistrados.

La figura de Consejeros Magistrados, es la máxima novedad del nuevo código, es la que el sistema político mexicano muestra como una gran apertura política, en la integración del Consejo General.

Esta es una verdadera innovación del COFIPE, los consejeros magistrados son el contrapeso en el proceso electoral pues representan a la sociedad civil, son representantes de la sociedad porque no dependen de ningún partido político ni tampoco de los poderes del Estado.

Su función es de control y equilibrio, en la disputa de los distintos partidos pues deben ser imparciales en las discusiones de estos.

Seis consejeros magistrados forman parte del Consejo General del instituto. Participan en las deliberaciones y en la toma de decisiones de ese órgano colegiado como factor de equilibrio entre los consejeros de los poderes públicos y los representantes partidistas. (17)

La finalidad de esta figura es devolverle credibilidad a los comicios mexicanos, pues de ellos dependerá la mayoría de votos en el Consejo General, de tal forma que la gran responsabilidad de la orientación que tome el IFE recaé en los Consejeros Magistrados y estos son el mas claro efecto de imparcialidad y objetividad de este órgano electoral.

Tomando en consideración que la magistratura representa la mayor objetividad e imparcialidad humanamente posibles alcanzadas en el servicio público, y de manera concreta en la impartición de justicia, esta figura ha sido introducida en la administración electoral para que contribuya decididamente al

(17) Nuñez Jiménez Arturo, Op. cit; p 113

cumplimiento de los altos fines encomendados al Instituto Federal Electoral (18)

Esta figura que aparece por primera vez en un código electoral mexicano, contemplandola en la composición de los organismos, y que es presentanda como la representación ciudadana, debe ser analizada en su proceso de nombramiento para determinar si realmente son representantes de la sociedad; ya que el método de selección de dichos consejeros y los requisitos que deben de cubrir ponen en entredicho su imparcialidad.

Se ha mencionado ya que estos consejeros para ser seleccionados deben ser propuestos por el presidente del país, de esta manera se tiene que " la voluntad presidencial es capaz de asegurar la posibilidad de objetividad e imparcialidad en el máximo órgano electoral ". (19) Sin embargo no podemos imaginar que dicha voluntad sea imparcial mas bien tenemos que pensar que se inclinará por personas de probada lealtad al régimen mas que por individuos con verdadera vocación de servir a la sociedad, como hipotéticamente son presentados los Consejeros Magistrados. "Desde una visión parcial podría pensarse que el Presidente incorporaría a su lista unicamente a candidatos identificados con las posiciones del gobierno" (20)

En dado caso de que no sean sólo candidadtos afines a la línea gubernamental, de todos modos el hecho de que sea el presidente quien los propone significa que de entrada se esta limitando su autonomía e independencia de actuación en el Consejo General, y

(18) Ibid, p 113.

(19) Becerra Chávez Pablo, Op. cit; p 54.

(20) Trejo Raúl, Los mil días de Carlos Salinas de Gortari, p 73.

esta se ve aún mas limitada cuando para su designación interviene la Cámara de diputados, pues son sometidos a un proceso selectivo. A pesar de que no es una mayoría simple* la que va designar a los candidatos, pues esto se hara sólo si se cuenta por lo menos con las dos terceras partes de votos de los diputados,* no es posible afirmar que tal designación es bajo consenso partidista puesto que la Cámara de diputados se tiene que apegar a la lista elaborada por el presidente, así que la selección de Consejeros Magistrados no es tal, sino simplemente se depura la lista presidencial fuera de esta no hay mas opción, de cualquier forma se deben de apegar a la lista que el presidente haya mandado a la Cámara de diputados; entonces podemos deducir que los representantes de la sociedad no provienen de ella, sino de la opinión del presidente.

Existe una situación muy criticable en el proceso selectivo de los Consejeros y ésta es que si no se es posible contar con la aprobación de la mayoría de la Cámara,* serán designados por insaculación, lo que deslegitimaría totalmente la presencia de los consejeros como representantes de la sociedad.

Por otro lado los requisitos específicos que deben cumplir los Consejeros Magistrados son justificados bajo el argumento de que estos son para garantizar su capacidad, honestidad e

* El PRI articulo alianzas con el PAN, que era la segunda fuerza política en la Cámara de esta forma se eligieron a los consejeros magistrados, a fines de 1990.

* La necesidad de que el presidente presente una lista de por lo menos el doble de consejeros magistrados a designar, se debe a que los candidatos a consejeros tienen que obtener las dos terceras partes de la votación de la Cámara de diputados, de no ser así se procede a insacularlos, para el proceso electoral de 1991 nu fué necesaria la insaculación.

imparcialidad.

En efecto, si el consejero magistrado es nombrado por la Cámara de Diputados, por mayoría especial, se debe a que tiene calidades relacionadas con su formación profesional e integridad moral. Los requisitos que se establecen en esta disposición, aseguran conceptualmente tales calidades. (21)

Pero mas bien debemos de pensar que estos requisitos tan rigidos, tienen la finalidad de que sólo un grupo muy reducido de ciudadanos este facultado para poder ser seleccionado.

Además los requisitos no garantizan del todo imparcialidad pues si son representantes de la ciudadanía no deben de tener vinculación con partido alguno, sin embargo la misma ley no descarta la posibilidad de que exista cierta vinculación partidista, al no prohibir que nunca hayan militado en partido político, sino que solo en los últimos cinco años no debieron de haber tenido cargos de dirigencia estatal o nacional, ni cargos de elección popular (Art 76 parri, incisos h) e i.), lo cual no es ninguna garantía de ser ajeno a partido político alguno.

Si el modo de selección y los requisitos a cumplir en realidad no son garante de objetividad e imparcialidad, entonces diriamos que la dispocision del artículo 75 dudosmente es con el fin que indica pues dice que si el número de representantes de los partidos con registro aumenta a un número mayor de diez, se va integrar un consejero mas por cada represntante adicional a dicho número, para mantener las condiciones de equilibrio si por la votación se aumenta el número de representantes partidistas, pretendiendo con esto que sea mayor el número de Consejeros

(21) Secretaria de Gobernación, Op. cit; p 175.

Magistrados, para evitar desequilibrio en la integración del Consejo General entre el número de representantes del Estado, el número de representantes partidistas y el número de Consejeros. Mas bien se aumentaría el número de Consejeros Magistrados, para contrarrestar el crecimiento de partidos opositores en la integración del Consejo, pero no para mantener el equilibrio, pues de entrada por el modo en que son designados tal equilibrio es inexistente, pues predomina la línea oficial.

A pesar de todo ésta figura es la que ve encauzada a legitimar el órgano electoral, pues fue creada expresamente para ello, teóricamente si consigue legitimarlo, pues supuestamente se trata de ciudadanos ajenos a el Estado y a los partidos, pero los modos de selección de dichos Consejeros contradicen ese supuesto y acaban por ser una prolongación del control presidencial.

d) Los partidos políticos.

Los partidos políticos forman parte de la conformación del Consejo General, siendo designados por el principio de proporcionalidad, (proporción de la fuerza electoral correspondiente).

La manera de asignar a los representantes de partidos se da del siguiente modo, si la votación se ubica entre el 1.5% y 10% el partido tendrá un sólo representante, si esta entre el 10% y el 20% se tendrá un representante adicional, entre el 20% y 30% otro mas, y se tendrá como máximo cuatro representantes si la votación es superior al 30%, los partidos con registro condicionado tendrán un representante pero no tendrá voz sólo voto, en igual situación estarán los partidos con registro definitivo en la

última elección. Todo lo anterior de acuerdo a la última votación federal.

Esta manera de asignar representantes partidistas es con el fin de eliminar una sobrerrepresentación priísta que había en la CFE, de 1988, aunque en realidad sólo la limita. "También forman parte del Consejo representantes de los partidos políticos designados por medio de una fórmula de proporcionalidad que limita los aberrantes excesos en que incurrió al respecto el Código de 1987" (22)

El Código de 1987, sentó una experiencia negativa respecto a la representación partidista, por lo que el nuevo Código aparentemente no trata de incurrir en esa situación nefasta.

El esquema que inspira al Consejo General se basó en las experiencias derivadas de la conformación de la antigua Comisión Federal Electoral. Como premisa se admitió que no es correcto que un sólo partido disponga de la capacidad de tomar decisiones en el órgano máximo electoral, pues ello le otorga una ventaja indebida en el proceso. (23)

En realidad la nueva asignación no logra eliminar la sobrerrepresentación priísta, aunque si la disminuye considerablemente.

La nueva regla de representación partidaria en los órganos electorales atempera una suerte de sobrerrepresentación priísta que incluía al código anterior. Se mantiene el principio según el cual al partido que haya obtenido mas votos en la elección anterior le corresponden mas representantes; pero en lugar de que ese partido pueda aspirar a 16, como antes, cuando mucho tendrá 4 representantes en el Consejo General del IFE. (24)

Sin embargo esta medida no evita que partido alguno predomine

(22) Becerra Chávez Pablo, Op. cit; p 53.

(23) Andrade Sánchez Eduardo, Op. cit; p 331.

(24) Valdés Leonardo, Op. cit; p 71.

en las decisiones del IFE, puesto que habrá un partido con mayoría de representantes, desde el momento en que continua manteniéndose el principio de proporcionalidad es decir tendrá mas representantes quien tenga mas votos en la elección anterior, esto rompe con una equidad en la representación partidista creandose ventajas para el partido mayoritario.

Si realmente se quiere eliminar toda ventaja a partido alguno en la integración del Consejo General, se debe recurrir a la representación paritaria, donde se debe incluir a los partidos con registro condicionado. Pues toda conformación en forma proporcional da ventaja siempre al partido mas poderoso y lo ayuda a que continúe manteniendo su dominio, en cambio va en detrimento de partidos minoritarios, haciendo que el partido con mayor votación juegue un papel determinante en el desarrollo de las elecciones.

Esta forma de representación partidista, permite que el PRI* continúe predominando en el órgano electoral, pero es un gran avance si es comparada con la CFE de 1988 (esto es lo que legitima en parte la situación actual), esto no quiere decir que se pierda el control priista, pues continúa existiendo sólo que disminuye. La representación partidista es legítima sólo en tanto es plural, pero la asignación de representantes atenta contra una verdadera igualdad de los partidos al interior del Consejo.

* Por el momento no es previsible que el PRI tenga una caída drástica en su votación, como para que pueda perder uno de sus cuatro representantes, ni tampoco que un partido opositor rebase el 20% de la votación total nacional, para tener por lo menos tres representantes. Es una medida que claramente es destinada a favorecer al partido oficial, para otorgarle el predominio en el Consejo General sobre los otros partidos.

Consejo General

Presidente (Secretario de Gobernación)						
Consejeros del Poder Legislativo						
1 Diputado propuesto por la mayoría			1 Senador propuesto por la mayoría			
1 Diputado propuesto por la primera minoría			1 Senador propuesto por la primera minoría			
6 Consejeros magistrados						
Representantes de los partidos políticos nacionales *						
Partido Revolucionario Institucional	Partido Acción Nacional	Partido Popular Socialista	Partido de la Revolución Democrática	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	Partidos con registro posterior a la elección
1	2	1	1	1	1	
Director General						
Secretario del Consejo						

* Número de representantes de acuerdo con los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1988

Tomado de: Nuñez Jiménez, Arturo, El nuevo sistema electoral mexicano. p 123.

2. La Junta General Ejecutiva.

Si el Consejo General se encarga de la dirección política del IFE, es la Junta General Ejecutiva quien se encarga de realizar la tareas del instituto.

Sobre las atribuciones de la junta (mencionadas en el capítulo anterior), no existen antecedentes en los organismos precedentes, a pesar de que se puede encontrar cierta semejanza con las funciones de carácter técnico y de apoyo que tenía la desaparecida Comisión Federal Electoral, la Junta General con sus facultades es una creación propia de la nueva legislación, incluso no se puede encontrar equivalente del Director General de esta en los órganos anteriores.

Las tareas de la Junta General, no son criticables como tal, de hecho son las necesarias para llevar a cabo una elección con propiedad, sino lo criticable esta en la forma en que se tienen que realizar y por la relación que guardan los funcionarios de alta jerarquía con el presidente del Consejo General.

De esta forma tenemos que tanto el Director General como el Secretario General, los dos funcionarios mas importantes pues son quienes orientan las labores ya no sólo de la Junta General sino que coordinan las acciones de las Juntas Locales, son designados por el Consejo General, a propuesta de su presidente.* El Director General determina el funcionamiento de la Junta.

* El Director General puede ser insaculado, de no obtener la mayoría (dos terceras partes del Consejo), de la terna que se propone, esta situación es muy cuestionable, pues un Director insaculado, significaría que no fué aprobado para realizar sus labores y sin embargo un sorteo lo designa. Para el proceso electoral de 1991, no fue necesario esto, puesto que el actual Director General fue aprobado por mayoría.

Dicha Junta General Ejecutiva esta presidida por un Director General y un Secretario General, nombrados por el Consejo General a propuesta de su Presidente. El Director General preside y coordina a la Junta, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. (25)

Esta situación manifiesta de alguna forma una relación de subordinación de estos funcionarios a el presidente del Consejo; pues le deben guardar lealtad algo muy característico de nuestra vida política. " La lealtad alienta la cohesión de la organización por una muy buena razón: la mayoría de los funcionarios, incluso en los niveles bajos deben su puesto a alguien." (26) El guardar lealtad es típico de la burocracia mexicana, en el caso del IFE no vemos porque pueda haber excepción.

Lo que termina de confirmar la relación de subordinación haciendola evidente es el hecho de que el Director General debe someter los asuntos de su competencia al Consejo General, así tenemos que para realizar sus funciones son supervisados por otro órgano central, careciendo de autonomía propia, mientras que en ningún momento se contempla que los partidos políticos y la ciudadanía supervisen directamente las tareas de dicha Junta, puesto que son totalmente excluidos de participar en esta instancia, de modo tal que los dos actores principales de un proceso electoral (partidos y sociedad) no son considerados en el órgano central que se encarga de efectuar las tareas para llevar a buen término el proceso electoral.

(25) Secretaría de Gobernación, Op. cit; p 191.

(26) Levy Daniel y Szekely Gabriel, Estabilidad y cambio paradójicas del sistema político mexicano, p 143.

El hecho que sea el Consejo General quien supervisa las tareas de la Junta y que sus altos funcionarios sean subordinados del presidente (del Consejo), nos indica un notorio control político en todos los pasos a seguir para realizar un proceso electoral. Este control se confirma al quedar excluidos la sociedad y los partidos en la integración de la Junta, pues no pueden participar en la ejecución de las tareas del Instituto limitandose sólo a supervisarlas indirectamente vía Consejo.

Para que en realidad hubiera un desarrollo normal de las labores encomendadas a la Junta sería necesaria la presencia de la ciudadanía y los partidos, pues se aseguraría un desenvolvimiento imparcial de esta instancia, sin embargo el COFIPE no contempló esto.

Este órgano central del IFE es una instancia totalmente nueva, de hecho en su seno se presenta uno de los elementos que se consideran mas novedosos introducidos por el COFIPE, el Servicio Profesional Electoral, la llamada " burocracia electoral." "Quienes integren las nuevas instituciones para organizar las elecciones, seran ciudadanos con experiencia en estos asuntos y, en tal virtud, recibirán salarios permanentes." (27) Aquí se debe mencionar que los únicos ciudadanos que tienen experiencia en la organización de las elecciones son empleados de la Secretaría de Gobernación. " Hasta ahora, los órganos electorales tomaban decisiones y quienes se encargaban de ejecutarlas eran empleados de Gobernación. " (28) Estos empleados de ninguna manera son una garantía de transparencia en las elecciones, sino

(27) Trejo Raúl, Op. cit; p 61.

(28) Valdés Leonardo, Op. cit; p 72.

que todo lo contrario su presencia hace levantar sospechas , por sus ya conocidos antecedentes en la CFE.

La burocracia electoral por el momento no puede provenir de la ciudadanía, puesto que es imposible profesionalizar de forma esporádica y en corto plazo a los funcionarios electorales, a no ser de que se improvisen, lo cual se prestaría para ser manipulados.

La profesionalización de ciudadanos en funcionarios electorales es factible a mediano plazo (proceso electoral de 1994) pero por lo pronto no, por tal motivo debemos pensar que el personal calificado para prestar servicio electoral, respondera a lineamientos gubernamentales. También no se debe descartar la posibilidad de que el reclutamiento de la burocracia electoral se efectue entre los militantes priistas.

El personal que nutre todo este gigantesco aparato (muy similar a una secretaria de Estado) proviene del llamado Servicio Profesional electoral, un cuerpo de funcionarios y de técnicos especializados en las funciones electorales, reclutado de entre los círculos priistas, como es típico en los niveles medios y altos del sector público. (29)

Además se debe contemplar que la burocracia mexicana, sino por convicción si por conveniencia, tiene siempre inclinaciones partidistas hacia el PRI, pues la cúpula de mando en la administración pública nacional tiene filiación priista." Aquí lo que resulta claro es que los partidos políticos de oposición existentes no han tenido acceso al mando político burocrático." (30)

(29) Becerra Chávez Pablo, Op. cit; pp 54-55.

(30) Reyes Heróles Federico, Transfiguraciones políticas del Estado Mexicano, p 114.

Esta situación orilla a la burocracia media y baja a tomar partido por el PRI, pues generalmente es manipulada desde el alto mando que invariablemente milita en el partido oficial.

Por lo anterior no podemos considerar que el Servicio Profesional Electoral o "burocracia electoral" asegure el manejo transparente de las tareas encomendadas a la Junta General Ejecutiva.

El hecho de que los seis directores ejecutivos son reclutados del SPE, a consideración del Director General permite ver que la alta jerarquía de funcionarios de la Junta mantiene la línea oficialista, con todo y que se deja abierta la posibilidad de reclutamiento de un director ejecutivo ajeno al Instituto.

Art91 El párrafo segundo muestra la intención de crear un servicio de carrera que permita al personal formado en el Instituto ascender a los mas altos cargos ejecutivos; no obstante deja abierta la posibilidad de que un director ejecutivo provenga de fuera del Instituto, lo cual también puede ser útil para evitar una burocratización excesiva (31)

Este señalamiento sólo esta elaborado para guardar las apariencias pues es muy vago pensar que la presencia de un sólo elemento evite una burocratización, por lo demás la burocratización no es de ninguna manera nefasta, sino lo que es negativo es la manera en que se recluta a el personal y la ya consabida inclinación por el priismo de la burocracia mexicana.

Como la estructura de la Junta General, se repite a nivel local y distrital esta situación de presencia priista y línea oficialista en los funcionarios electorales, es muy considerable pues puede cubrir el país entero.

(31) Andrade Sánchez Eduardo, Op. cit; p 339.

3. Dirección General (Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.)

La Dirección General, es el órgano central de vigilancia, es en este nivel de la estructura del IFE, en donde toma forma la Comisión Nacional de Vigilancia.

Después de las malas experiencias que se tuvo con el padrón electoral en la CFE, que estando bajo supervisión del Comité Técnico y de Vigilancia, se prestó a manipuleos y malos usos, empleándose para acciones fraudulentas; ahora en el nuevo código electoral se crea la Comisión Nacional de Vigilancia que tendrá la tarea de vigilar a el Registro Federal de Electores, debido a la necesidad de hacer transparente la inscripción de los ciudadanos al padrón electoral, así como su actualización en las listas nominales, supervisando además la distribución de la nueva credencial de elector.

Con la creación de la comisión se pretende erradicar viejos vicios, tales como el empadronamiento sesgado o "rasuramiento", que influyó demasiado para modificar los resultados; tanto que la oposición denunció triunfos del PRI vía padrón pues siempre presentaba fallas, errores y alteraciones.

Las críticas que los partidos de oposición han hecho sobre la confiabilidad del padrón no carecen de sustento: diversos estudios han mostrado que el padrón electoral ha sido inflado en las zonas rurales (donde la oposición no tiene vigilancia) para dar amplio margen al PRI y contrarrestar los votos opositores de las zonas urbanas. (32)

Por tales motivos bajo el actual código se pretende acabar con

(32) Aziz Alberto y Molinar Juan, "Los resultados electorales", en González Casanova Pablo, Segundo informe sobre la democracia, p 149.

las adulteraciones del padrón y garantizar que este sea confiable, es por esta razón que la Comisión de Vigilancia supervisa la elaboración de un padrón electoral totalmente nuevo así como la de una nueva credencial para votar esto con el fin de avalar ante la población el manejo justo que se hará con el padrón, pues este es un aspecto central para la credibilidad de la sociedad en los comicios.

Para realizar sus funciones la Comisión de Vigilancia se integra de la siguiente forma: El director ejecutivo del Registro Federal de Electores que fungirá como su presidente; un representante propietario y un suplente de cada uno de los partidos políticos nacionales; un secretario designado por el presidente de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral; así como un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.*

Entre las atribuciones de la Comisión de Vigilancia, esta la de vigilar la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, para actualizarlos de acuerdo a lo establecido por el COFIPE. Además debe vigilar que las credenciales se entreguen en tiempo y forma. Dicha Comisión recibirá las observaciones que formulen los partidos a las listas nominales y debe coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral. Esta Comisión conocerá de los trabajos que realice la Dirección Ejecutiva del RFE, en materia de demarcación territorial.* Bajo la vigilancia de la Comisión se pretende obtener un padrón confiable, verídico y transparente.

* Ver el artículo 165 del COFIPE.

* Ver el artículo 166 del COFIPE.

Para garantizar la máxima confiabilidad del padrón electoral, funcionan de manera permanente órganos colegiados, denominados comisiones de vigilancia, en el nivel central, local y distrital de la estructura del Instituto Federal Electoral. (33)

Del desempeño de la Comisión depende en gran parte, el transcurso normal de unas elecciones, al tener la responsabilidad de verificar que el padrón sea verídico, es por esto que los partidos políticos deben tener acceso a toda la información referente a la elaboración del padrón electoral.

Sin embargo a pesar de las " buenas intenciones " esta comisión es muy cuestionable, puesto que es contradictorio que un órgano de vigilancia sea presidido precisamente por el director de la instancia que supuestamente va a vigilar y mas contradictorio es que la Comisión de Vigilancia en general proceda y dependa de la Dirección Ejecutiva del RFE, siendo el RFE precisamente lo que va a supervisar. Este caso es una muy notoria paradoja del nuevo código.

La Dirección General es el órgano central de vigilancia, y es en este nivel de la estructura donde existe la Comisión de Vigilancia que debe ser considerada como parte de este órgano central del IFE, pero la Dirección General nunca aparece explicada jurídicamente como órgano central, sólo se especifican en el COFIPE las atribuciones del Director General, así mismo la Comisión de Vigilancia no se expone jurídicamente como parte de este órgano central, pues no aparece ni su conformación ni sus atribuciones en el libro tercero referente al Instituto Federal Electoral, sino que su normatividad es expuesta en el

(33) Nuñez Jiménez Arturo, Op. cit; p 164

libro cuarto que se refiere a los procedimientos especiales de las direcciones ejecutivas; en este caso de la Junta Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Por otra parte la Dirección Ejecutiva del RFE no será capaz de crear un nuevo padrón en un lapso breve, pues implica no sólo complejidad técnica, sino también una infraestructura y recursos humanos y materiales suficientes para elaborarlo, de lo cual se carece, pues se trata no sólo de una nueva legislación sino de un nuevo órgano electoral, que ha corto plazo debe planear y ejecutar un nuevo padrón.*

147527

Respecto a la presencia partidista hay que reconocer que en la Comisión de Vigilancia, los partidos están presentes y lo están de forma paritaria, sin embargo juegan un papel secundario, al ser simples observadores y no colaboradores en la creación del nuevo padrón; esto debido a que los partidos políticos son reducidos a receptores de información, pero jamás intervienen en la realización del padrón pues esta es tarea de los funcionarios del RFE; con lo cual la participación partidista es pasiva en el seno de la Comisión de Vigilancia, puesto que la legislación impide que los partidos puedan asumir como propia la responsabilidad de elaborar el padrón electoral; se limitan a vigilar que el levantamiento, procesamiento y elaboración del padrón se apegue a la normatividad electoral y opinar sobre problemas a resolver o errores en la elaboración del padrón, para que sea confiable veraz y eficaz, pero toda la responsabilidad le

* Se está considerando que el IFE se crea en 1990, y para el proceso electoral de 1991 se debería de tener nuevo padrón (en menos de medio año.)

corresponde al RFE, realmente con sólo la participación gubernamental en la elaboración del padrón se restringe una efectiva pluralidad partidista.

Los partidos no tienen facultades de ejecución ni de decisión y su único derecho de supervisar el cumplimiento de las disposiciones y los acuerdos,] lo podran ejercer cuando carecen de los medios para establecer comunicación con la ciudadanía y de este modo puedan vigilar los trabajos de empadronamiento ? " Los Partidos Políticos supuestamente vigilamos que las cosas se hagan bien, aunque sin contar con los recursos técnicos, humanos y financieros que permitan hacer uso de esa facultad legal." (34)

Podemos concluir que para garantizar un padrón confiable, no es suficiente que el COFIPE conciba una Comisión de Vigilancia, que la ley misma la hace infuncional.

(34) Zambrano Grijalva Jesus (representante del PRD en la Comisión Nacional de Vigilancia), "Padrón electoral confiable", en Foro Electoral No 1, p 20.

Estructura por niveles del Instituto Federal Electoral

Nivel	Denominación	Organos		
		De dirección	Ejecutivos y técnicos	De vigilancia
		Consejo General	Junta General Ejecutiva	Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores
Nacional	Organos Centrales	1 Consejero del Poder Ejecutivo 4 Consejeros del Poder Legislativo 6 Consejeros Magistrados * Representantes partidistas, a razón de uno por cada 10% de la votación nacional y sin que ningún partido pueda tener más de 4 * Puede aumentar el número si aumenta el número de representantes partidistas	Director General Secretario General Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores Director Ejecutivo de Organización Electoral Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica Director Ejecutivo de Administración	Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores Representantes a razón de uno por cada partido político. Representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
		Consejo Local	Junta Local Ejecutiva	Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores
De Entidad Federativa	Delegación	5 Integrantes de la Junta Local Ejecutiva 6 Consejeros ciudadanos Representantes partidistas, determinados en forma similar a los del Consejo General	Vocal Ejecutivo Vocal Secretario Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Organización Electoral Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica	Vocal del Registro Federal de Electores Representantes a razón de uno por cada partido político
		Consejo Distrital	Junta Distrital Ejecutiva	Comisión Distrital de Vigilancia del Registro Federal de Electores
Distrital	Subdelegación	5 Integrantes de la Junta Distrital Ejecutiva 6 Consejeros Ciudadanos Representantes partidistas, determinados en forma similar a los del Consejo General	Vocal Ejecutivo Vocal Secretario Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Organización Electoral Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica	Vocal del Registro Federal de Electores Representantes a razón de uno por cada partido político
Municipal	Oficina		Oficina Municipal	
		Mesa Directiva		Representantes generales de los partidos políticos a nivel distrital
De Sección	Casilla			Representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casillas
		1 Presidente		

Tomado de: ^{IA} NÚÑEZ JIMÉNEZ Arturo, El Nuevo sistema electoral mexicano, pp 120-121

IV. EL IFE EN EL PROCESO ELECTORAL DE 1991

1. La importancia de los comicios de 1991

El proceso electoral de 1991 inauguró una nueva etapa en la vida política nacional, debido a que nuevas instituciones se encargaron de aplicar los nuevos procedimientos electorales, que fueron el resultado de una intensa revisión y adecuación a el código electoral vigente durante la crisis del sistema electoral en 1988; allí se mostró lo necesario que era modificar el marco jurídico, es así como surge una nueva legislación: el COFIPE que crea a el Instituto Federal Electoral, para ser el organismo encargado de organizar las elecciones.

El resultado práctico mas significativo de la legislación electoral aprobada de común acuerdo por el PRI y el PAN fué la creación del Instituto Federal Electoral, como organismo autónomo permanente, encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia de todas las fases del proceso electoral. (1)

El IFE constituye el resultado del cambio político electoral, planteado por el fenómeno de 1988, por eso es que los comicios federales de 1991 tuvieron la importancia de transformar las estructuras organizativas de los procesos electorales, fué una prueba para la eficiencia de los nuevas organismos, que comprobaría si en realidad se perfeccionaron los procedimientos político-electorales. El 18 de agosto de 1991 se demostraría la capacidad de organización no sólo del IFE, sino del nuevo sistema electoral concebido por el COFIPE, además era trascendental pues se trató de la primera elección federal posterior a el año 1988,

(1) Alcocer, Jorge y Morales Rodrigo, " Mitología y realidad del fraude electoral ", en Nexos No 166, p 29.

de modo tal que nos permitiría observar que cambios hubo en el sistema electoral mexicano tras la crisis electoral mas severa de la vida política contemporánea.

Entre otras cosas, las elecciones federales del presente año pondran a prueba la nueva legislación electoral aprobada en 1989 (reformas constitucionales) y 1990 (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). En agosto, al mismo tiempo que podremos medir los avances y retrocesos de las diferentes formaciones políticas, el incremento o disminución del abstencionismo, el asentamiento o desgaste de las propias elecciones, la nueva conformación política de nuestro legislativo y de la Asamblea de representantes, se tendrá que evaluar el impacto de la legislación recién estrenada. (2)

El COFIPE, en el proceso de 1991 debió mostrar su efectividad, implícitamente el IFE debio de probar que es un mecanismo eficiente para organizar y vigilar comicios, así mismo comprobar que se trata de una estructura sólida que cumple cabalmente la tarea encomendada y el fin con el que fue creado. Debiendo erradicar el ambiente viciado de elecciones anteriores.

Para cerciorarse si el IFE cumplió con sus cometidos se hará un análisis de la organización y desarrollo del proceso electoral de 1991.

2. Los funcionarios del IFE

El 11 de octubre de 1990 fue el acto constitutivo del IFE, pues fué la fecha en que se instaló el Consejo General del organismo. Ese mismo día se designó como Director General del IFE a Emilio Chuayffet Chemor y como Secretario General del mismo a Arturo Ruíz de Chávez.

(2) Woldenberg José, " 1991: la normatividad electoral " en Nexos No 160, p 31.

Esta es la trayectoria política de Chuayffet Chemor:
"Actividades políticas, pertenece al PRI desde 1969, donde ha desempeñado los cargos de presidente del Comité Municipal de Toluca, México 1976-1978, y del Consejo Técnico consultivo del CEPES, 1983-1987." (3) Además fué presidente municipal de Toluca en 1982 y secretario de gobierno del Estado de México en 1987 siempre con militancia priísta.

Ruiz de Chávez presenta la siguiente carrera política :

...pertenece al PRI desde 1962, donde ha desempeñado los siguientes cargos: miembro de la Comisión de Difusión y Propaganda de la campaña presidencial, 1963-1964 y asesor del oficial mayor del CEN, 1986. Cargos en asociaciones sindicales, campesinas o populares: delegado de la CNOP, 1963. (4)

Las designaciones anteriores sólo confirmaron lo que era inminente: la alta burocracia del IFE provendría de las filas priístas.

Como se puede comprobar se trata de priístas de amplia trayectoria, que han ocupado diversos cargos administrativos, por tal razón en ningún momento podemos pensar en un desempeño neutral, libre de preferencias partidistas (PRI) de estos funcionarios en el desarrollo del proceso electoral, por el contrario desde su nacimiento el IFE se encuentra ya enviciado, pues no se recurre a funcionarios de probada neutralidad, sino como consecuencia de la misma ley lo mas normal fue lo que sucedió, que los militantes priístas pasaran a ser funcionarios

(3) Presidencia de la República, Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1989, p 677.

(4) Presidencia de la República, Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1987, p 346.

electorales, de tal manera que se esta asegurando ya una línea a seguir por parte del IFE, que es la oficialista. Además en la designación de estos funcionarios no se llegó a ningún acuerdo con los dos principales partidos de oposición.

Ambas propuestas fueron aprobadas con 15 votos a favor, dos en contra y dos abstenciones. Los votos en contra fueron del representante del PRD y de uno de los consejeros de la Cámara de Senadores, mientras que los dos representantes del PAN se abstuvieron.

El PRD fundamentó su voto en contra, señalando que los dos propuestos ocuparon con anterioridad altos cargos en el aparato de gobierno, lo cual los vinculaba con el PRI, partido en el que fueron candidatos a cargo de elección popular. Con un argumento semejante, el PAN justificó su abstención. (5)

De esta forma desde su instalación el IFE presenta irregularidades, pues no se puede considerar como normal que la cúpula burocrática del organismo electoral, este plenamente identificada con el PRI, ya que es lógico que velará por los intereses de este partido, por tal motivo desde su misma instalación el instituto dejó de ser imparcial, aunque la ley lo conciba de esa forma.

3. Registro de partidos políticos

Las primeras actividades del Consejo General del IFE fueron determinar el presupuesto a los partidos políticos y presentar la convocatoria para registro condicionado a los partidos que lo desearan obtener.

Por lo tocante a el presupuesto de financiamiento a los

(5) Alcocer, Jorge, " IFE : Legalidad y conflicto ", en Nexos No 164, p 13.

partidos políticos se retomó una aprobación hecha en su momento por la Comisión Federal Electoral, sin causar mayores controversias; pero no sucedería lo mismo en lo referente a la solicitud del registro condicionado, sobre todo por la manera en que se le concedió registro a el Partido Ecologista Mexicano (PEM).

El 21 de diciembre el Consejo General recibió la documentación de 12 organizaciones políticas que solicitaron su registro condicionado.

De esas doce organizaciones sólo a dos se les aprobó su solicitud, estas fueron el Partido del Trabajo (PT) * y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), pues el Consejo General consideró que eran las únicas organizaciones que cumplían con todos los requisitos impuestos por el COFIPE, para concederles su registro condicionado.

A el Partido Verde Ecologista México, no procedió otorgarle el registro condicionado como partido político. Se rechazó acreditarlo al no comprobar la realización de actividades políticas en dos años anteriores, pues las pruebas que presentó no implicaban proposiciones políticas suficientes para la resolución de los problemas nacionales tal como lo exige el inciso c) del párrafo 3 del Artículo 33 del COFIPE.

Tampoco cumplió con lo dispuesto por la constitución mexicana de que los partidos políticos deben promover la participación del

* En junio de 1991 un grupo de militantes desertores del PT declararon abandonar ese partido por ser una organización política parastatal, además de que su registro se hizo violentando los ordenamientos electorales, pues no reunía los requisitos estipulados.

pueblo en la vida democrática, no se consideró que la actividad de este partido sea política, ya que no promueve la posibilidad de que sus militantes accedan al ejercicio del poder público, sólo persigue fines sociales no vinculadas con aspectos políticos.

El 31 de enero se comunica oficialmente el rechazo a esta organización como partido político con registro condicionado, aunque esta determinación ya había sido tomada desde el día 26 de enero, fecha en la cual dicha organización, apelo la decisión del Consejo General, con argumentaciones muy vagas que en ningún momento dejaban en claro su posición política.

Nosotros hemos defendido la preservación de la naturaleza y del medio ambiente por más de diez años: primero como Alianza Ecologista, después como Partido Verde Mexicano y ahora como Partido Verde Ecologista México. Lo hemos hecho en la perspectiva de un proyecto integral de sociedad, que propone una modificación fundamental de las relaciones entre naturaleza y sociedad como base de ordenamiento económico, político y cultural de la sociedad. (6)

Esta argumentación es un ejemplo representativo de las que presentaba este partido como muestra de sus propuestas políticas, sin embargo es notorio que adolece de una postura política concreta.

De todas formas dicha apelación procedió y la decisión previamente tomada fue revocada cuando el 28 de febrero de 1991 se le concede el registro condicionado al que sería denominado Partido Ecologista de México.

Se argumentó que si contenía principios ideológicos y políticos aunque difieran sustancialmente del resto de los partidos, ya que

(6) La Jornada, 28-enero-1991.

su principal propuesta es la defensa y conservación del medio ambiente y la naturaleza, estos elementos regulan las relaciones colectivas de la sociedad y por ende esto es política.

Además se dijo que si había realizado actividad política desde dos años atrás se consideró que haber organizado y participado en eventos tales como: el Día mundial de la Tierra, programas de refrestación, concursos de Dibujo Infantil, El Día Mundial del Medio Ambiente, el Día del Arbol de la Esperanza y marchar para recordar el dos de octubre, eran muestras suficientes de su participación política en la vida nacional.

Es claro que al concederle registro a este partido, el Consejo General paso por alto las disposiciones del COFIPE, pues en ningún momento podemos tomar a las "actividades políticas" presentadas por esta organización como tales y mucho menos que estas actividades tengan como fin promover la solución de los problemas nacionales.

A el Partido Ecologista de México, se le comunicó que debía de suprimir la palabra verde para designarse pues se podía prestar a confusiones, con otros partidos cuyo emblema es verde en este caso era el PARM.

De esta forma le fue concedido un registro que no fué nada transparente, sobre todo por la manera en que se reconsideró una decisión tomada, pues fueron idénticas las argumentaciones y pruebas que presentó este partido en las dos ocasiones en que solicito su registro, pero el Consejo General primero asumió una postura y después tomo otra resolución, aunque se debe mencionar que dicha postura se debió mas que nada a que el Partido Ecologista apelo ante el Tribunal Electoral, " que falló en

contra de la resolución del CG, por lo que éste debió modificar su posición inicial y otorgar registro condicionado a dicha organización, obligándola a suprimir de su nombre la palabra "verde". (7)

4. Empadronamiento.

El proceso electoral de 1991 implicó la tarea de elaborar un nuevo padrón, éste se dijo sería un signo de cambio que aseguraría una amplia inscripción de ciudadanos de tal manera se fortalecería la participación de la población en la jornada electoral. Esta tarea esataría a cargo de la Junta Ejecutiva del Registro Federal de Electores (RFE).

El levantamiento del padrón inició el 15 de enero y debía concluir el último día de marzo, en su elaboración se aplicó la técnica censal es decir se realizaron dos recorridos donde se visitó todas las viviendas del país, para en primer término elaborar un Catálogo General de Electores y posteriormente empadronar a los ciudadanos, tomando como base la integración del catálogo.

El catálogo consistió en determinar la cifra de electores potenciales que había en el país, éste se obtuvo de los datos personales proporcionados directamente por el ciudadano o a través de un informante adecuado; una vez catalogados los ciudadanos se procedió a su empadronamiento en este caso si no estaba presente el ciudadano interesado no procedía su empadronamiento.

(7) Alcocer, Jorge, " IFE: Legalidad y conflicto " Op. cit, p 16.

Previamente, el órgano de mayor jerarquía (Comisión Nacional de Vigilancia) destinado a supervisar la elaboración del padrón había quedado instalado el 21 de noviembre de 1990, supuestamente se le reportarían los avances del operativo de campo; sin embargo conforme se desarrollaba el levantamiento del padrón la oposición demandaba mayor información ya que no tenía la suficiente como para poder avalar la normal elaboración del padrón, pues aducían que la desinformación sobre su levantamiento podía ser clave del fraude, al manipularse el padrón de tal modo que no fuera perceptible.

Sólo tenemos información global hasta la quinta semana y los datos son preocupantes porque conocemos el riesgo de quedarnos con un importante grado de " subempadronamiento ", que puede ser resultado de un mal ejercicio de campo a la hora de operativizar las cargas de trabajo (visitantes que no cubren todas las visitas programadas y las reportan como cubiertas), o bien -lo que sería mas grave- por razones de preferencia, mejor dicho de discriminaciones políticas. (8)

La desinformación fué causa de especulación por parte de los partidos opositores, se decía que los ciudadanos no empadronados se concentraban en zonas donde la oposición tenía fuerte presencia, tanto el PAN como el PRD constantemente denunciaban que el proceso de empadronamiento era "selectivo" , pues amplias zonas del país, no eran empadronadas y eran casualmente donde esos partidos contaban con probables sufragantes a su favor.

...al conocerse los primeros datos globales, por entidad y distrito acerca del avance en el empadronamiento, tanto el PAN como el PRD señalaron que había evidencia empírica de

(8) Zambrano Grijalva Jesús, (Representante del PRD ante la Comisión Nacional de Vigilancia), " Padrón electoral confiable " en Foro Electoral, No 1, pp 20 - 21.

sobrepadronamiento en las zonas de mas alta votación por el PRI en 1988, presentandose el fenómeno inverso en las zonas de alta votación por el PAN o el FDN en aquel año. (9)

Incluso un partido menor como lo es el PRT denunció a través de su representante en la Comisión de Vigilancia que éste siendo testigo presencial observó en la cuenca del Papaloapan tanto en la parte de Veracruz como en la de Oaxaca, precisamente una región donde su partido tiene considerable presencia que el empadronamiento fue muy lento o de plano no se realizó.

Pero toda irregularidad durante el empadronamiento no podía ser confirmada sino hasta que este hubiese terminado, mientras tanto serían simples especulaciones. " En el levantamiento del nuevo padrón se han localizado errores, los que sólo se valoraran en el transcurso de su levantamiento hasta su conclusión, pero de que una manera o de otra influyen en su levantamiento." (10)

La primer gran falla que mostró el RFE fue que el período de empadronamiento programado para terminar el 31 de marzo, se tuvo que ampliar a petición de los representantes de los partidos políticos, pues no se había empadronado a todos los ciudadanos catalogados, a pesar de la instalación de módulos de empadronamiento para dar la oportunidad a los ciudadanos de que se empadronaran si no habían sido localizados en su domicilio.

En sesión del 13 de marzo la Comisión de Vigilancia acordó ampliar el período de empadronamiento hasta el 15 de abril; en sesión del 11 de abril se acordó ampliar el empadronamiento hasta

(9) Alcocer, Jorge y Morales, Rodrigo, " Mitología y realidad del fraude electoral ", Op. cit, p 28.

(10) Mercado Téllez Carmen, (Representante del PPS, ante la Comisión Nacional de Vigilancia), "Padrón electoral confiable", Op. cit, p 19.

el día 30. Es decir en dos ocasiones se amplió el período de empadronamiento, ampliándose a final de cuentas en un mes entero, con la finalidad de que la mayor parte de ciudadanos quedara inscrito y así evitar desconfianza en la elaboración del padrón pues la creencia a cerca en la llamada "selectividad" había aumentado como consecuencia de un padrón que no incluía a todos los electores potenciales; pero por otra parte se empezó a denunciar que si el padrón no pudo concluirse en los tiempos prefijados previamente, se estaba incurriendo ya en una irregularidad notable.

Al término de la elaboración del padrón el RFE, declaró que "La población ciudadana estimada por el INEGI es de 45849670 ciudadanos, por lo que el Catálogo representa el 95% de este total de ciudadanos y el Padrón el 86%", (11) se argumentó que la diferencia en el padrón electoral se debía a que los ciudadanos no se encontraron en su domicilio, por lo cual no procedió su empadronamiento.

Catálogo General de Electores	43551183
Padrón Electoral	39504212

El padrón electoral equivale a el 91 % de el Catálogo General de Electores; realmente un 9 % no es mucha diferencia, sin embargo estos son datos oficiales a los cuales la oposición mostró desconfianza por la misma carencia de información, por lo cual continuó con su denuncia de discriminación política, aduciendo que el porcentaje faltante en el padrón se concentraba en entidades donde la mayoría de la población en 1988 se había

(11) Instituto Fedral Electoral, " Resultados del padrón electoral ", en Foro electoral, No 3 p 13.

mostrado contraria al PRI.

Si observamos la conformación del padrón por entidades la denuncia opositora no carece de argumentos.

Entidad	1988	1991	Diferencia	%
Aguascalientes	334920	337637	2717	0.80
Baja California N.	817466	875060	57594	7.05
Baja California S.	150348	157672	7288	4.85
Campeche	229954	238417	8463	3.68
Coahuila	866211	948049	81838	9.45
Colima	218028	214011	-4017	-1.84
Chiapas	1189134	1453402	264368	22.23
Chihuahua	1295067	1217490	-77577	-5.99
Distrito Federal	5095462	4860720	-234742	-4.61
Durango	682290	614524	-67766	-9.93
Guanajuato	1572760	1787683	214923	13.67
Guerrero	1200804	1074626	-126178	-10.51
Hidalgo	812252	875340	63088	7.77
Jalisco	2514777	2510718	-4059	-0.16
México	4190232	4890543	700311	16.71
Michoacán	1530443	1594476	64033	4.18
Morelos	583597	570174	-13423	-2.30
Nayarit	405300	398663	-6637	-1.64
Nuevo León	1509564	1559600	50036	3.31
Oaxaca	1364539	1339242	-25297	-1.85
Puebla	1695380	1904804	209424	12.35
Querétaro	409408	457268	47860	11.69
Quintana Roo	188191	229402	41211	21.90
San Luis Potosí	868279	900995	32716	3.77
Sinaloa	1113969	1079200	-34769	-3.12
Sonora	899250	876743	-22507	-2.50
Tabasco	634687	701684	66997	10.56
Tamaulipas	1120265	1108039	-12266	-1.10
Tlaxcala	331907	368394	36487	10.99
Veracruz	3045721	3322699	276978	9.09
Yucatán	602041	638724	36638	6.09
Zacatecas	602780	593304	-9476	-1.57
TOTALES	38074926	39504212	1429286	3.75

Tomado de: Cazés Daniel, La Jornada 29-junio-1991

El padrón muestra situaciones extrañas pues las entidades con mayor déficit de empadronamiento, (Chihuahua, DF, Durango y Guerrero) destacan por que en los últimos años han sido de alta competitividad electoral para el partido oficial y no se puede

justificar de ningún modo la disminución en el padrón pues Chiuhahua y el DF presentan un acelerado crecimiento demográfico que no explica el porque de la reducción en el número de electores a no ser que no se haya cumplido cabalmente con el trabajo de campo (visitas domiciliarias) o que en realidad se hubiese hecho selectividad partidista a el momento de empadronar; por otra parte los estados de Chiapas y Quintana Roo son los que presentan el mayor índice de crecimiento en el padrón, siendo regiones muy poco competitivas, además en este caso el crecimiento en el padrón es muy superior a el de la población, lo que es fuente de desconfianza pues estas entidades carecen de una comunicación adecuada como para poder efectuar las visitas a domicilio con eficiencia, la oposición dijo que precisamente por la incomunicación de estos estados se presentó un padrón incrementado notablemente pues no era posible la vigilancia por parte de sus partidos. Este crecimiento y decrecimiento de ciudadanos empadronados en determinadas entidades carece de toda lógica.

Los estados donde los resultados electorales de 1988 favorecieron en gran medida al Partido Revolucionario Institucional sufrieron también [casualmente? los mayores incrementos de población entre 1980 y 1990, según los datos publicados por el INEGI. Por el contrario, la zona donde la fuerza priísta en las urnas fué mas reducida, también fué la única en la que decreció su población. (12)

Esta aseveracion que hace el PRT a través de un estudio elaborado por su partido es sólo una verdad a medias, pues no

(12) Rodríguez Chanes Alfonso (Representante del PRT ante la Comisión Nacional de Vigilancia), " Padrón electoral confiable " Op. cit, No 1, p 23

podemos pasar por alto que el estado de México haya contado con un gran crecimiento en su padrón (16.71%), y se trata de una entidad que en 1988 mostró alta competencia o que Michoacán no disminuyera su padrón sino que creció un 4.18 % , siendo un estado que en 1988 y en las elecciones locales del año siguiente se constituyó en una entidad de gran competitividad para el partido oficial. Estos dos casos son desconcertantes para afirmar con plena seguridad que se trató de una "discriminación" política el déficit de empadronamiento que hubo en algunas entidades.

Si nos concentramos sólo en el padrón del DF la situación es aún mas desconcertante pues los distritos que componen a la capital presentan un comportamiento en su empadronamiento muy diferente a el de las entidades, incluso es inverso a el comportamiento global del país por estados; es decir en el DF los distritos donde hubo mayor oposición en 1988 fueron los que incrementaron su padrón, por el contrario en donde se presentó menos oposición (relativamente) para el partido oficial, disminuyó el padrón.

La situación que presenta la capital, no puede confirmar las hipótesis hechas por los partidos de oposición, acerca de que la reducción del padrón se presentaba donde el PRI había tenido mayor oposición en 1988 y el aumento se encontraba en las zonas donde estaba asegurado el voto priista, en el caso de el DF no se puede decir que se presente estos hechos; sin embargo al haber perdido en 1988 (elección presidencial) el PRI la mayoría de distritos en la capital, cualquier forma de empadronamiento se presta para suspicacias y especulaciones sobre la manera de elaborar el padrón.

Padrón del DF

Dto	1988:	1991:	1988/1991:				
	Empadronados	Censos	Catálogos	Empadronados	%Emp/Cat	Diferencia: Número	%
1	77216	72381	59903	57689	96	-19527	-25.3
2	90982	69864	70254	67370	95	-23612	-26
3	88815	71578	70710	65930	93	-22885	-25.8
4	80636	74824	68779	65652	95	-14984	-18.6
5	66612	60580	58346	54671	93	-11841	-17.8
6	75130	60784	60263	56268	93	-18862	-25.1
7	91286	78068	69059	61357	88	-29929	-32.8
8	106158	95132	91292	83385	91	-22773	-21.5
9	89741	71207	67314	64592	95	-25149	-28
10	195692	244086	225600	207623	92	+11931	+6.1
11	85981	77174	66874	63413	94	-22568	-26.3
12	84845	69795	67719	64923	95	-19992	-23.5
13	83987	65540	65884	63581	96	-20406	-24.3
14	105461	93222	87002	79757	91	-25704	-24.4
15	143623	132226	130842	123235	94	-20388	-14.2
16	98001	93037	82676	77282	93	-80719	-21.1
17	102165	89151	83832	78401	93	-23764	-23.3
18	102331	66739	66441	64772	97	-37559	-36.7
19	102340	91251	86218	82284	95	-20056	-19.6
20	122873	110868	111117	101853	91	-21020	-17.1
21	143294	153218	157679	150840	95	+7546	+5.3
22	194229	226810	210965	196087	92	+1850	+1
23	191563	218631	228162	209765	91	+18202	+9.5
24	230899	364201	355610	318921	89	+88022	+38.1
25	142915	125787	133379	126292	94	-16623	-11.6
26	220594	251000	257186	240255	93	+19661	+8.9
27	247448	328645	301545	282014	93	+34556	+14
28	154265	150214	154705	146716	94	-7549	-4.9
29	96217	78726	78535	76495	97	-19722	-20.5
30	103780	91535	90583	86809	95	-16974	-16.4
31	131974	102257	119656	115793	96	-16181	-12.3
32	82013	77109	67548	63209	93	-18804	-22.9
33	73272	66703	54612	52142	95	-21130	-28.9
34	118214	116269	115996	111094	95	-7129	-6
35	86878	74690	74105	69425	93	-17453	-20.1
36	114845	108653	100281	92795	92	-22050	-19.2
37	119042	110241	111774	106228	95	-4013	-3.4
38	197086	232300	230378	210852	91	+13766	+7
39	117357	104204	94182	85526	90	-31831	-27.1
40	335702	574443	578195	535424	92	+199722	+59.5
total	5095462	5343143	5205201	4860720	93	-234742	-4.6

Tomado de: Cazés Daniel, La Jornada 13-julio-1991

Los distritos donde hay mayor crecimiento en el número de empadronados (21, 22, 23, 24, 26, 38 y 40), los había ganado el candidato presidencial del FDN en 1988 con arriba del 50 % de votos. En cambio en los distritos que hay mayor reducción del padrón en mas del 25%, Cárdenas los había ganado con menos del 50% estos distritos son: 1, 2, 3, 6, 7, 18, 33 y 39.

El DF presenta una reducción en el padrón de 4.6 %, pero esta reducción es asimétrica en unos distritos creció el padrón desproporcionalmente (Dto 40) y en otros la disminución es alarmante como el caso del distrito 18. En el distrito 40 el PRI en la elección pasada había perdido por un margen considerable, en el 18 no fué así, entonces no se puede afirmar que la reducción del padrón haya sido en las zonas donde la oposición contaba con votantes potenciales. Lo que sí se puede afirmar es que el nuevo padrón mostro multiples irregularidades algunas que ya habian sido detectadas en el proceso de empadronamiento; toda la elaboración del padrón estuvo llena de anomalías y manejos turbios, no fue nada transparente.

Una semana antes de las elecciones la oposición todavía se manifestaba en contra del nuevo padrón. " El presidente del Partido de la Revolucion Democrática (PRD), Cuauhtémoc Cárdenas, reitero hoy aquí que mas de 12 millones de mexicanos no fueron incluidos en el padrón electoral..." (13)

Esta aseveracion dijo sustentarla en muestreos realizados por el PRD. Se especula que los no empadronados eran posibles votantes por la oposición.

(13) El Universal 11-agosto-1991

Es cierto que el padrón excluyó a gran cantidad de ciudadanos, pero no se pudo comprobar si esto fué selectivo, todo se quedo en especulaciones. " En los argumentos de los partidos que han hablado directamente del tema, se percibe que no hay elementos claros de que el nuevo padrón se haya levantado de mala fé o este preparado para realizar alguna manipulación. " (14)

Se puede decir a favor del RFE que contó con tiempo reducido, para elaborar un nuevo padrón, realmente era imposible que en sólo cuatro meses se pudiera empadronar a todos los ciudadanos, sin embargo se comprometió a cumplir con el levantamiento de un nuevo padrón, además no hay justificante alguno para la desinformación y una elaboración del padrón fuera de toda lógica, las sospechas de la oposición de que se manipuló el padrón son totalmente razonables, a pesar de que se careció de los fundamentos suficientes para comprobarlo.

5. Entrega de credencial.

Una vez concluida la lista de empadronamiento se procedió a la distribución a nivel nacional de la nueva credencial de elector, el reparto de esta dio inicio el día 2 de mayo la entrega se realizaría por medio de la visita domiciliaria, esta tarea también sería realizada por el Registro Federal de Electores y supervisada por la Comisión Nacional de Vigilancia, el fin de este proceso estaba programado para el 30 de junio.

El reparto de credenciales se empezó a enturbiar, cuando a fines del mes de junio la oposición llamo la atención al RFE

(14) Alcocer, Jorge, " IFE: legalidad y conflicto ", Op.cit, p. 26.

porque carecía de información oficial, sobre el reparto de credenciales y de su capacidad de distribución, pues no proporcionaba cifras precisas sino sólo porcentajes, pero era evidente que pese a ser empadronados un número significativo de ciudadanos no había recibido su credencial de elector.

El problema mayor se presentó con la entrega de credenciales para votar. Al retraso originado en el desfase de la planeación respecto de los tiempos reales vino a sumarse lo que parece haber sido la decisión deliberada de frenar y/o dosificar la entrega de credenciales en ciertas zonas y distritos del país (15)

La oposición en su tradicional costumbre de descubrir ilegalidades (reales o no), explicó que la no distribución de credenciales se debía a una maquinación de las autoridades electorales, para restarle votos, pues decían que el retraso era deliberado y que sólo se entregaban credenciales a los militantes priistas, una vez más la oposición acusaba a el RFE de selectividad.

Frente a este hecho el IFE abrió diálogo con los partidos políticos, reconociendo que para el día 20 de junio faltaban por distribuir 22 millones de credenciales en todo el país de un total de 39504212 ciudadanos empadronados, por tal razón propuso a los partidos políticos establecer una prórroga en la distribución de credenciales, la fecha tentativa era el 14 de julio (15 días mas).

A pesar de que el PAN y el PRD, objetaron que una prórroga no daría tiempo a los partidos para revisar las listas nominales, el

(15) Alcocer, Jorge y Morales Rodrigo, " Mitología y realidad del fraude electoral ", Op. cit, p 28.

27 de junio el Consejo General del IFE acuerdo aprobar la prórroga para entregar las credenciales de elector hasta el 14 de julio, sólo el PRD voto en contra porque proponía una prórroga hasta el 31 de julio y el aplazamiento de los comicios. " El plazo para la entrega de credenciales de elector, que se vencía el último día del presente mes, fue ampliado hasta el 14 de julio por acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores RFE. " (16)

Se acuerdo agilizar los procesos de entrega de credenciales y la integración definitiva del padrón electoral y la lista nominal de electores.

El propósito era superar el 90 % de ciudadanos empadronados con credencial de elector; pero dentro del plazo de esta prórroga dos casos vinieron a empañar mas el turbio proceso.

El primero fué que las autoridades electorales desentendiendose de sus obligaciones culparon a las empresas IBM y Kodak contratadas para la producción de credenciales, por el retraso en la entrega de credenciales, ya que no las habian entregado en su totalidad hasta el día 10 de julio.

" La respuesta de IBM y Kodak al IFE fue contundente: las autoridades del Instituto Federal Electoral no han formulado reclamo alguno por los retrasos que nos imputa... " (17)

Además estas empresas aseguraron haber cumplido en los terminos del contrato firmado, diciendo que se carecia de voluntad política en la entrega de credenciales, pues funcionarios del IFE se reunieron con las empresas siempre estando al tanto de el

(16) La Jornada 28-junio-1991.

(17) Universal 6-julio-1991.

proceso de elaboración y no presentaron reclamo alguno por lo cual el único responsable de no entregar la credencial era el propio IFE.

El IFE ya no dio explicación a esta respuesta, la desconfianza de los partidos opositores y de la ciudadanía creció aún más.

El segundo caso se presentó cuando con el aval de las dirigencias del PAN y PRD empleados* del RFE afirmaron que tanto el empadronamiento como la credencialización se efectuó selectivamente, para favorecer al PRI, los empleados también declararon que no había voluntad política del gobierno para entregar un padrón electoral confiable.

Los testimonios de los empleados se presentaron en videofilmación

La central de su testimonio es que autoridades superiores del RFE, declaradamente priístas, giraron instrucciones a los empleados para violar la ley y empadronar a militantes del PRI fuera de tiempo, para distribuir credenciales duplicadas e incluso, aseguraron, hace un mes que se entregó a directivos del PRI el padrón electoral -diferente a la lista nominal de electores que incluye a todos los credencializados- para que seleccionará a ciudadanos identificados con ese partido para que se les entregara la credencial. (18)

Además denunciaron que varios priístas con militancia laboran en el RFE.

Como respuesta el IFE demandó a uno de los empleados, que fue detenido minutos después de haber rendido testimonio. Donde se le acusó de sustracción de documentos oficiales. El IFE presentó la denuncia ante la PRG aduciendo que era un ilícito que empaña la

* Los empleados: un coordinador del área dos del distrito 10 del DF y siete visitantes informaron de las irregularidades.

(18) La Jornada 13-julio-1991.

legalidad y transparencia del proceso. A pesar de que los documentos presentados eran fotocopias.* La detención debe ser tomada como una intimidación a los empleados del IFE, para evitar denuncias posteriores sobre irregularidades.

Para estos momentos la oposición hacia declaraciones donde consideraba que los comicios no serían transparentes ni limpios pues el RFE no decía la verdad, calificaron de insatisfactorio el proceso de organización de las elecciones, en el cual no estuvo a tiempo la totalidad de las credenciales.

A pesar de la prórroga sólo se había alcanzado el 90% de distribución de micas en 143 de los 300 distritos electorales. Por tal razón, "Diputados del PRI, PARM y PFCRN, recomendaron al Instituto Federal Electoral otorgar una nueva prórroga en la entrega de credenciales para no dar margen a la crítica deslegitimadora." (19)

Pero el PAN y el PRD rechazaron la propuesta porque dijeron que ello equivaldría a justificar la incapacidad del Registro Federal de Electores, consideraban que ampliar el plazo era en detrimento de los partidos que no tendrían tiempo para revisar los listados.

Pero era tal la necesidad de ampliar el plazo que se llegó a plantear incluso que las credenciales se repartieran hasta un día antes de la elección o de plano en la casilla, también se llegó a proponer que los ciudadanos votaran con su hoja de

*Por su parte el Comité Directivo del PRI en el DF, manifestó su rechazo a la sustracción de credenciales de elector por parte del empleado del IFE, calificándolo de conductas delictivas que atentan contra la limpieza del proceso electoral, pero no hizo mención alguna en lo referente a que los listados electorales eran utilizados para operaciones priistas.

(19) El Universal 11-julio-1991

empadronamiento*. Era evidente que se quería legitimar un proceso que ya tenía bastante descrédito.

De este modo el sábado 13 de julio La Comisión Nacional de Vigilancia prórrogo (por segunda ocasión, por ahora en siete días) el plazo para la entrega de credenciales en todo el país. Una vez más el propósito era superar en todas las entidades el 90% de empadronados con credencial.

Con los partidos políticos se acordó que el día 22 se les proporcionaría un listado con los ciudadanos con credencial hasta el día 14. Entregándose una lista adicional de credencializados en la segunda prórroga, por que el listado definitivo se concluía el 31 de julio, además se comprometió a elaborar un listado de las credenciales duplicadas y de datos incorrectos.

Tanto el PAN como el PRD condicionaron su voto. El PAN se mostró intrasigente diciendo que el RFE debía de entregar el 100% de las credenciales antes del 15 de julio porque a eso se comprometió.

El PRD dijo que si se negaron a ampliar la fecha de las elecciones no había porque ampliar la entrega de credenciales.*

Ambos partidos se quejaron de que las observaciones hechas por su partido no fueron tomadas en cuenta además que no alcanzaría el tiempo para la revisión de listados, porque sólo se fijan tres

* Opinión externada por el candidato priista a la senaduría del DF, Manuel Aguilera Gómez.

* El PRD acordó presentar ante la Cámara de Diputados una iniciativa de adición de un artículo transitorio al COFIPE para aplazar las elecciones un mes más hasta septiembre. En Julio hubo debate en la Cámara de Diputados para definir si procedía la propuesta del PRD de aplazar las elecciones hasta el 22 de septiembre, sólo fue apoyada por el PAN, de esta forma no procedió.

días para hacer observaciones sobre las listas nominales una vez recibidas el tiempo es insuficiente.

El PAN también denunció que las credenciales no se encontraban en los módulos del RFE como oficialmente se decía, "... muestreos realizados por el PAN entre los ciudadanos confirmaron que el 50% de los consultados no encuentran sus credenciales en los módulos.." (20)

El RFE reconoció que había credenciales que no estaban en los módulos pero era debido a que los visitantes las tenían en su poder, porque sabían de la hora en que podían localizar a sus propietarios. Las autoridades electorales siempre contaban con una explicación por inverosímil que fuera.

La confusión en cuanto a cifras era demasiada había sido propiciada por la misma desinformación del IFE a los partidos, "... en la Comisión Nacional de Vigilancia son varias las cifras que se manejan. De hecho cada partido da a conocer los porcentajes que considera se han logrado en las entidades." (21) Se acordó sesionar diariamente para evaluar los avances de la credencialización ya que no habría otra prórroga.

Una vez concluida la segunda prórroga se creó una Comisión de Verificación del Padrón Electoral*, para realizar un muestreo que comprendió 30 distritos y confrontarlo con los documentos fuentes del padrón con el fin de investigar la forma en que se entregaron credenciales y comprobar si hubo cobertura total e imparcialidad

(20) El Universal 14- julio-1991.

(21) Ibid

* La creación de esta comisión, demuestra que fue rebasada totalmente la Comisión Nacional de Vigilancia, lo que ejemplifica la ineficiencia de este órgano del IFE, para supervisar el padrón.

en la distribución de las micas, como lo asegura el RFE, además se determinaría si se logró la cobertura reportada.

El muestreo comprendió distritos ganados por la oposición y por el PRI en 1988. Los comisionados del PAN, PRD y PDM de antemano consideraron que dicho muestreo carecía de valor para verificar la entrega de credencial pues era muy reducido el muestreo y tampoco permitía hacer una evaluación política. Las autoridades dijeron que darían datos equilibrados y certeros, y con esto se podría decir si hubo credencialización selectiva favoreciendo a algún partido.

El PAN y el PRD continuaban declarando que no avalarían el trabajo del RFE, pues la limpieza de los comicios era nula debido a las irregularidades en el reparto de credenciales e inconfiabilidad en el listado nominal. Además de no ser verídica la información recibida por el IFE.

Ambos partidos denunciaron que se permitió repartición extemporánea de credenciales en el Distrito Federal, el RFE se justificó al decir que una empleada había entendido mal el encargo de sólo verificar quien había recibido credencial, la PGR se desentendió de esta situación a pesar de que el PAN pidió acción penal.

El PRD incluso pidió ante el Tribunal Federal Electoral la anulación de los comicios por las múltiples pruebas de ilegalidad en la repartición de credencial.

Sin embargo las posturas extremas de ambos partidos se redujeron a nada cuando, " la comisión que verifica la entrega de credenciales informó ante el director general del IFE, Emilio Chuayffet Chemor, que no hubo selectividad en la distribución de

las micas para votar y que todas las etapas del programa " Padrón Electoral 1991 ", se efectuaron con estricto apego a la ley, preservando objetividad, imparcialidad y certeza." (22)

Certificó que el número de empadronados fue de 39026000 empadronados y que la credencial se entregó a 36355000 que corresponde a una cobertura del 93.1%.

El único partido que no firmo el suscrito fue el PRT. A final de todo tanto el PAN como el PRD que se habian caracterizado por denunciar irregularidades al firmar el suscrito terminaron por aceptarlas.

]Dónde quedo la denuncia de la oposición sobre la selectividad y la crítica a el IFE por no proporcionar información?]Porque firmaron un suscrito si según cálculos de la oposición millones de mexicanos quedarían sin votar?

La oposición mostro su poca seriedad y su inmadurez política para sostener una posición o simplemente su actitud de crítica a el IFE era como decían los medios oficiales una estrategia para deslegitimar el proceso buscando crear desconfianza y anticipando un fraude que justificara su derrota.

De todas formas a pesar del aval de la mayoría de los partidos políticos el IFE no pudo ocultar su ineficiencia con todo y que tomemos en cuenta la enorme tarea que significa elaborar un nuevo padrón electoral con su correspondiente distribución de credencial y aceptando que no es posible lograr una cobertura del cien por ciento. El IFE siempre emitió una información confusa y contradictoria que causo mucha desconfianza, siendo discrepante

(22) El Universal 2-agosto-1991

su informe de cifras con las recabados por los partidos opositores.

El aplazamiento del empadronamiento fué contraproducente porque descompuso todas las fechas y obligó a cambiar todo el calendario, lo cual se reflejó en la credencialización y aunque el IFE siempre deshecho la versión de un deliberado retraso en la entrega de credenciales,* su actuación provocó suspicacias y poca transparencia en la parte culminante del proceso.

La operación de entrega de credenciales nunca fué tan clara como oficialmente se informó (con el aval de los partidos), en la ciudadanía no hubo una total credibilidad al proceso de credencialización.

Otro causal de desconfianza por parte de la oposición hacia el padrón fué que no se respeto lo acordado en la sesión del 26 de abril donde se estableció que antes del 16 de julio se entregaría copia del listado nominal de electores a cada partido político para su revisión. La revisión de la lista nominal de electores no fué posible que la realizaran los partidos en el tiempo convenido, sin la distribución de la lista nominal a los partidos políticos se convierte ese padrón en no confiable, pues los partidos fueron impedidos de emitir su juicio y de este modo no pudo actuar la Comisión Nacional de Vigilancia. El IFE no cumplió con su cometido. La credencialización concluyo el 3 de agosto cuando las credenciales no entregadas fueron destruidas.

* Se debe hacer notar que un impedimento para la distribución de credenciales, es que los ciudadanos esperaran al visitador para que le entregue su credencial o le dejen una invitación para que la recojan en el módulo, son limitaciones impuestas por el mismo código.

6. La jornada electoral

Precedido de grandes expectativas, el proceso electoral tuvo su punto culminante, el día 18 de agosto de 1991 cuando se realizó la jornada electoral.

El Consejo General se instaló en sesión permanente a partir de las ocho horas, su propósito era vigilar los principios de certeza, legalidad y objetividad de la elección.

Algo que es favorable a el órgano electoral fué que de las 88308 casillas programadas para funcionar en todo el país el día de las elecciones 85612 fueron instaladas, lo que representa el 97 % que es casi la totalidad, las faltantes se debía al difícil acceso que se tenía para su instalación, por cierto el PFCRN denunció que algunas casillas habían sido instaladas desde un día antes. " Hubo casos según el Frente Cárdenista, en los que se instalaron las casillas desde una noche antes y se repartieron las boletas electorales." (23) Esta denuncia no procedió, ni tuvo mayores repercusiones pues no había manera de comprobar dicha aseveración, de hecho ya nunca fue retomada esta observación, ni durante las elecciones ni posteriormente.

El día de los comicios transcurrió con incidentes menores llegando a considerar en terminos generales como una jornada tranquila, " mas allá de los incidentes " hormiga ", los partidos políticos y las autoridades electorales coincidieron en que el proceso marchaba en todo el país." (24) A pesar de la tranquilidad, las anomalías que se reportaron aunque mínimas y

(23) El Universal 19-agosto-1991

(24) Ibid.

aisladas evidencian claramente que el IFE adoleció de capacidad organizativa el día de las elecciones.

Las anomalías que sobresalen son todas relacionadas directamente con la organización: falta de boletas, apertura tardía de la casilla, votantes sin credencial o sin registro en el padrón y un hecho muy común ese día fue que ciudadanos con credencial no aparecieron en la lista nominal de electores.

Este caso mencionado lo podemos considerar como el último "rasuramiento" a que fue sometido el padrón electoral. Considerando que del número real de ciudadanos hubo un corte en el Catálogo General, después en el empadronamiento se realizó otro sesgo, en el proceso de credencialización se redujo aún más el número de ciudadanos con posibilidades de votar y al final esta situación de credenciales no registradas fue la última "rasurada" que tuvo el padrón.

...el día de la elección un número de ciudadanos, aún indeterminado, pero significativo, que habían recibido su credencial para votar no aparecieron en los listados definitivos y no pudieron ejercer su derecho al voto, aún cuando algunos de ellos lograron hacerlo en las casillas especiales instaladas para los ciudadanos en tránsito. (25)

Otra denuncia frecuente fue que al término de la votación se contabilizaron más boletas electorales que las oficialmente recibidas, tal vez esto quedó explicado cuando en Xochimilco DF, fue detectado un empleado del mismo IFE que llevaba más de cien boletas electorales, para introducir las en las casillas ilegalmente. Esta operación pudo haberse realizado en muchos

(25) Alcocer, Jorge y Morales, Rodrigo, " Mitología y realidad del fraude electoral ", Op. cit, p 29.

distritos, sin que halla sido detectada, pues fué muy frecuente el hecho de que hubiera mas boletas al cierre de las casillas, que las recibidas oficialmente.

Esto es una muestra del descontrol que hubo en el manejo de boletas electorales por parte del IFE, pues personas no facultadas para ello tenían en su poder dichas boletas para uso fraudulento, lo peor del caso es que se trataba de un empleado del mismo órgano electoral*

El día de la elección en la sesión permanente del Consejo General el representante del PRD denunció como una maniobra ilegal de la Dirección General del IFE acreditar y otorgar facultades que la ley no permite a " los llamados " coordinadores de zona " que actuaron el día de la elección por un acuerdo unilateral de la Dirección General del IFE que nunca fue conocido y mucho menos sancionado por el Consejo General." (26)

El director General del IFE explicó que esta no era ninguna ilegalidad, pues no eran coordinadores* sino empleados del IFE y su actividad había sido aprobada por los mismos partidos políticos a nivel de los consejos distritales.

Un hecho que se debe destacar fué que la oposición denunció en la sesión del Consejo General " proselitismo de lado " que realizaban líderes de la comunicación con comentarios a favor del PRI. Aquí el órgano electoral reconoció su incapacidad para

* El empleado declaró, que lo hizo a título personal y no como empleado del Instituto.

(26) Alcocer, Jorge y Morales, Rodrigo, " Mitología y realidad del fraude electoral ", Op. cit, p 30.

* Los coordinadores de zona actuaron acorde con promotores del voto priista el día de la elección, según evidencias. Es una figura no contemplada por la ley. censurar dichos métodos, porque la ley no establece una sanción

para esos casos.

Es obvio que para estas situaciones el código presenta una gran falla, pues es característico de los medios de comunicación hacer proselitismo a favor del partido oficial, sin embargo la ley no contempla sanción alguna cuando en plena elección dichos medios toman una actitud favorable al PRI con comentarios que pueden inducir a el votante a optar por ese partido. Lo mas probable es que esta omisión en la ley sea totalmente intencional.

Considerando al IFE como el responsable de la organización electoral (no de la tranquilidad) no podemos decir que cumplió cabalmente, porque también se debe tener en cuenta que los reclamos que se registraron no fueron todos los que existieron.

" A lo largo de la jornada electoral los partidos políticos expresaron un cúmulo de irregularidades de los comicios pero la PGR captó - del sábado hasta anoche - sólo 30 acusaciones por delitos electorales y dos por delitos de hechos." (27)*

Es decir las denuncias que fueron registradas si son mínimas, pero gran parte de las denuncias nunca se registraron por carecer de pruebas documentales.

Tomando en cuenta todas las fallas que hubo en los comicios es notoria una mala organización, donde el IFE fué el único responsable de estas anomalías, aunque se debe reconocer que fueron mínimas y no perturbaron el desarrollo de las elecciones pero no podemos decir que se haya debido a una eficiencia total del órgano electoral, sino que se deben considerar factores tales como: poca efervesencia política por tratarse de elecciones

(27) El Universal 19-agosto-1991

* Sólo para el DF.

federales intermedias,* una oposición poco impugnadora, una ciudadanía que se comporto con civilidad y una vigilancia policial efectiva, fueron algunos de los elementos que se conjuntaron para que la jornada electoral se efectuara con tranquilidad.

7. La emisión de los resultados electorales.

Después de realizarse la jornada electoral el código marca que los resultados deben proporcionarse de inmediato,* pues es un factor determinante para generar credibilidad en una elección.

La responsabilidad de mayor trascendencia que señala el Código para el director general quizá es la de difundir de manera inmediata los resultados preliminares de las elecciones. De la realización adecuada de tal función depende, en gran medida la credibilidad del proceso electoral. (28)

Por tal razón era prioritario emitir los resultados al instante pero en esta jornada electoral después de cerradas las casillas, la información sobre los resultados electorales no fluyó como se había dicho oficialmente que sería y mucho menos como lo establece el código; pues no fué sino hasta nueve horas después del cierre de casillas (3 de la madrugada del día 19) que el Consejo General empezó a proporcionar información sobre las cifras obtenidas, contrariando lo anunciado por las mismas autoridades electorales que habían prometido que antes de la

* Hubo elecciones locales con mucha eferevesencia y muy controvertidas como fue el caso de Guanajuato o San Luis Potosí.

* Ver artículo 89 inciso 1) del COFIPE.

(28) Andrade Sánchez Eduardo, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, p 339.

media noche habría perfiles iniciales de los resultados.

El verdadero problema no constituyó tanto la tardanza en proporcionar las primeras cifras, sino el hecho de que la información era parcial, lenta y fragmentaria, de tal forma que cuando el Consejo General dio por concluida la sesión (al filo de las 5 de la mañana del día 19), solo se había proporcionado menos del 3% de los resultados del total de votación, lo que fué causa de que los partidos opositores protestaran, " la oposición en pleno se inconformo con el lento procedimiento del IFE para dar a conocer las cifras. " (29)

De inmediato la oposición embezo a murmurar que el retraso se debía al "maquillaje" de las cifras, razones no le faltaban pues cuando los resultados eran proporcionados había cortes de información cada media hora, que fué la cuasa de el escaso 3% de resultados dados a conocer el día siguiente, sin embargo esto no fué motivo para que el PRI sin conocer los resultados oficiales, como es su costumbre se proclamara ganador.

Al no proporcionar los resultados, el IFE no cumplió con el código, ni con la ciudadanía, ni con los partidos políticos que por cierto a las terminales de computadora de los partidos opositores el Consejo General no les suministraba ninguna información y mucho menos les proporcionaba el número de casillas capturadas.

Como siempre las autoridades electorales encontraron un pretexto, "... se dijo que hubo problemas con las líneas telefónicas y ello retraso la captura de datos por las

(29) El Universal 19-agosto-1991.

computadoras." (30)

Lo peor del caso es que los días siguientes se continuó con el mismo procedimiento informativo, es decir lento y fragmentario, incluso el día del cómputo distrital (día 21) el IFE no había emitido todos los resultados.

Era ya notorio que se trataba nuevamente de un incumplimiento del órgano electoral, por lo cual la oposición insistía en que todo era debido al ajuste de cifras para otorgarle el triunfo al PRI.

Mientras el IFE continuaba presentando excusas para justificar la tardanza, pues decía que el procedimiento para recibir los resultados era muy complejo ya que cada casilla computada era validada en el consejo distrital, para comprobar su validez ante el Consejo General.

Todo proceso de información entraña una serie de exigencias técnicas para que fluya eficazmente. Nuestra ley vincula el sistema de información a un proceso formal de escrutinio y remisión de expedientes de casilla al Consejo Distrital, que ciertamente retardan el envío de información. (31)

Es una justificación totalmente falsa porque " el sentido de que todas y cada una de las casillas recibidas se válida con el consejo distrital no corresponde a la realidad ya que sólo se válida la información que se recibe con error en la suma." (32)

Los inexplicables cortes informativos y la lentitud continuó toda la semana postelectoral, era lógico que se manejaba algo

(30) Universal 19-agosto-1991

(31) Chuayffet, Emilio, " El IFE sin lágrimas ", en Nexos No 166, p 42.

(32) Granados Chapa Miguel A, " Plaza pública ", La Jornada 28-agosto1991.

turbio; pues toda la semana no hubo cifras definitivas totales ni

parciales, mucho menos se había desglosado el comportamiento numérico por distrito, sólo se mencionaban porcentajes que no eran del todo seguros. " Los voceros del IFE hacen "cortes informativos" para mencionar por cientos inexistentes, porque al desconocerse los totales, esos "por cientos" resultan falsos." (33)

Esto dio a pensar que el IFE estaba maquinando fraude electoral, acusandosele de estar manipulando las cifras, una nueva excusa del IFE consistió en decir que la información era lenta porque de la casilla pasaba al distrito y del distrito al Consejo General, por lo cual no era rápida.

No fué sino hasta el día 22 (pasados los cómputos distritales), que empezó a fluir un poco más de información, pero fué hasta el 25 de agosto cuando se empezaron a proporcionar los resultados de las elecciones, es decir ocho días después de los comicios.

"...todo fué dar resultados a cuentagotas para tener la versión final una semana después, a pesar también de que una de las grandes promesas de la nueva Ley Electoral era la de dar resultados confiables con la rapidez necesaria para evitar abrir el compás de la sospecha y así evitar las probables componendas que facilita la tardanza en la entrega de resultados." (34)

La tardanza para emitir los resultados de la votación hace sospechar que fué una demora intencional así como negar la información fué deliberado, sin embargo no se puede establecer cual fue la razón. " Las razones que obligaron a esa conducta seguiran siendo un enigma. Las autoridades aseguran que se trato

(33) Tribuna 23-agosto-1991

(34) Garavito Rosa Albina " La intransigencia democrática del PRD y su modernidad ", en El Cotidiano, No 44, p 15.
de problemas técnicos y retrasó originado en el barroco

procedimiento que debe seguirse en los consejos distritales."(35)

La oposición declaró que era debido a la manipulación de las cifras, también se dijo que se trataba de una evaluación de las elecciones o que se debía a ver como reaccionaba la población ante los resultados y de allí el porque de la información dosificada o que ante los resultados favorables al PRI las elecciones no tuvieran credibilidad política. Todas estas especulaciones fueron producto de una falta de información verídica.

Una vez mas el IFE no proporciono información como fué su costumbre cuando se trataba de partes importantes del proceso electoral (padrón, credencialización, resultados). " Ahora el culpable no es el PRI, es el IFE, el mismo instituto que esta desde un principio, malinformando a la sociedad, los partidos y desprestigiando al gobierno." (36)

La desinformación caracterizó a el IFE en todo el proceso electoral, haciendo a este confuso, lo único claro es que el proceso electoral de 1991 no fué un proceso transparente y de lo cual el principal responsable fue el nuevo órgano electoral.

La actuación del IFE fué decepcionante nunca cumplió ni en tiempo ni en forma con sus tareas.

(35) Alcocer, Jorge y Morales, Rodrigo, " Mitología y realidad del fraude electoral. ", Op. cit, p 31.

(36) Tribuna 23-agosto-1991

CONCLUSION

Desde la ley electoral de 1946 se limitó la participación de los partidos de oposición para formar parte de la composición de los órganos electorales, la constante que se verifica durante treinta años es que el Estado y el PRI tuvieron una representación mayor en relación que los partidos opositores, lo que permitió un control estatal directo sobre dichas instituciones orientando el proceso electoral para su beneficio.

Al estar el Estado y el partido oficial jugando un papel preponderante al interior de los organismos siempre encauzaron el proceso electoral a su favor. La composición partidista nunca fué equitativa de 1946 a 1976, pues el PRI tenía mayor representación que la oposición, reforzada aún mas por la presencia estatal.

La LFOPPE estableció la representación paritaria, sin embargo no se puede pasar por alto que la representación del poder ejecutivo y legislativo siempre estuvo acorde con los intereses del partido oficial, lo que le otorgaba mayoría.

Por su parte el Código Federal Electoral, le otorgó al PRI una sobrerrepresentación exagerada, no sólo sobre la oposición, sino también sobre los poderes del Estado, este hecho fué definitivo en la elección de 1988.

En el COFIPE el nuevo órgano electoral tiene una autonomía relativa, pues el mismo código establece que el órgano central de dirección (Consejo General) sea presidido por el Secretario de Gobernación, lo cual crea un vínculo directo con el poder ejecutivo, limitando la autonomía de los órganos electorales.

Los mecanismos del COFIPE le otorgan al presidente la facultad

de nombrar a todos los funcionarios electorales. El gobierno se convierte en juez y parte del proceso electoral, al vigilar los comicios, ya que no se puede omitir una realidad de nuestro sistema político: la simbiosis PRI-gobierno.

Por otro lado el IFE no puede ser imparcial ni objetivo cuando la procedencia de la burocracia electoral es priísta.

Por lo tanto la transición a la democracia partidista no será posible mientras los órganos electorales sean no un medio para organizar las elecciones, sino una vía de control gubernamental y priísta. Esto quedo demostrado en el proceso electoral de 1991 donde el aparato electoral que continúa en manos de la burocracia priísta, fué ineficiente para realizar el empadronamiento, entregar credenciales y proporcionar resultados, aunado a una deliberada desinformación durante todo el proceso electoral, el IFE actuó pasando por alto el COFIPE, ante la desarticulación de las fuerzas opositoras que hicieron ineficiente los mecanismos de vigilancia, siendo incapaces de demostrar incumplimiento a lo dispuesto por la ley.

Por lo tanto todo proceso sera empañado desde las cuestiones mas sencillas como el hecho de que el presidente del instituto es el secretario de Gobernación, quien aparte de ser representante del poder ejecutivo, es militante del partido en el gobierno, la conocida parcialidad de las autoridades electorales no respetará la norma jurídica, ni habrá garantías de respetar la voluntad ciudadana como lo demuestra la experiencia de 1991.

Por todo lo mencionado a pesar de que se haya formado un organismo con personalidad jurídica propia, no garantiza la imparcialidad de los organizadores. Con todo y que se pretende

crear funcionarios de carrera. El IFE, no es la solución para generar credibilidad en los comicios mexicanos, pues en 1991 fué notorio que manipulo a su antojo el proceso electoral, desarrollandose contrariamente a lo establecido por la ley.

Lo ideal sería que la sociedad nacional demuestre capacidad organizativa, madurez política, decisión para enfrentar deformaciones estructurales que obstaculizán un cabal desenvolvimiento de las instituciones y ella sea quien se haga cargo de organizar un proceso electoral junto con los partidos políticos, donde halla igualdad de oportunidades para todos los contendientes y el Estado como responsable del evento se limite a aportar los elementos técnicos y materiales necesarios para realizar los comicios; como en toda democracia auténtica.

Para ello es fundamental contar con una nueva cultura política que sirva a la sociedad nacional para dejar lastres pasados. Porque se debe reconocer que en México aún no se alcanza la madurez política para que el pueblo tome este proceso en sus manos y por otro lado la oposición carece de organización y seriedad.

Ante la necesidad de la creación de un nuevo órgano electoral, pues el IFE no esta concebido para organizar un proceso electoral confiable, que sea objetivo e imparcial (aunque la ley diga que así es, la realidad es otra); la ciudadanía debe participar organizada y consciente, puesto que las agrupaciones ciudadanas, realmente imparciales (no como los Consejeros Magistrados), pueden ser una contribución importante a la vigilancia y organización de los comicios y serán la solución para darle credibilidad a las elecciones mexicanas.

APENDICE

Actividad del IFE en el proceso electoral de 1991. (Cronología.)

11 de octubre de 1990, se instala el Consejo General del IFE.

11 de octubre de 1990, se designan al Director General y al Secretario General del IFE

16 de octubre de 1990, son designados los seis Directores Ejecutivos de la Junta General Ejecutiva del IFE.

29 de octubre de 1990, se aprueba el presupuesto para el IFE (742 564 millones de pesos)

29 de octubre de 1990, se aprueba el financiamiento a los partidos políticos.

29 de octubre de 1990, se presenta la convocatoria, para la solicitud del registro condicionado.

21 de noviembre de 1990, se instala la Comisión Nacional de Vigilancia.

21 de diciembre de 1990, se aprueban las propuestas de los vocales de las Juntas Locales Ejecutivas.

21 de diciembre de 1990, se recibe la documentación, de 12 organizaciones que solicitaron registro condicionado.

7 de enero de 1991, primera sesión ordinaria del IFE, con ella da inicio el proceso electoral de 1991.

7 de enero de 1991, el Consejo General determina las cabeceras de las circunscripciones plurinominales.

7 de enero de 1991, se da a conocer el nuevo modelo de credencial para votar.

10 de enero de 1991, acuerdo entre el IFE y los partidos políticos, en torno a los trabajos del padrón electoral.

15 de enero de 1991, se inicia el levantamiento del padrón electoral.

22 de enero de 1991, se concede el registro condicionado al PRT y al PT, se les niega su registro a 10 organizaciones.

Febrero de 1991, inician sesiones los Consejos Distritales.

17 de febrero de 1991, queda instalada la red de cómputo del IFE.

19 de febrero de 1991, se registran las plataformas electorales de los partidos políticos.

28 de febrero de 1991, se otorga registro condicionado al PEM.

28 de febrero de 1991, se aprueba la papelería a utilizarse para el proceso electoral.

13 de marzo de 1991, es ampliado el plazo para el levantamiento del padrón hasta el 15 de abril, (debió concluir el 31 de marzo).

20 de marzo de 1991, se aprueba la integración de las mesas directivas de casilla y los materiales para la jornada electoral.

11 de abril de 1991, se amplía una vez más el plazo para el levantamiento del padrón, ahora hasta el 30 de abril.

26 de abril de 1991, se acuerda entregar a los partidos políticos el 16 de julio el listado nominal (no se cumplió).

29 de abril de 1991, registro de coaliciones

1 a 15 de mayo de 1991; se realiza el registro de candidatos a senador.

2 de mayo de 1991, inicia el reparto de credenciales.

6 a 20 de mayo de 1991, se realiza el sorteo ciudadano, para funcionarios de casilla.

15 a 31 de mayo de 1991, registro de candidatos a Diputados por mayoría relativa y para la Asamblea de Representantes del DF.

16 de mayo de 1991, prórroga en el plazo de insaculación ciudadana, hasta el 31 de mayo.

28 de mayo de 1991, queda terminado el padrón electoral.

23 de mayo a 7 de julio de 1991, Capacitación electoral a los ciudadanos sorteados.

1 a 15 de junio de 1991, registro de candidatos a Diputados para representación proporcional y Asamblea por el mismo sistema.

27 de junio de 1991, se amplía el periodo de reparto de credenciales hasta el día 14 de julio, (debía concluir el 30 de junio).

13 de julio de 1991, nueva prórroga para la entrega de credenciales, ahora debe concluir el 21 de julio.

3 de agosto de 1991, destrucción de credenciales no entregadas.

18 de agosto de 1991, jornada electoral; el Consejo General mantiene sesión permanente todo el día.

18 a 25 de agosto de 1991, información sobre resultados preliminares.

21 de agosto de 1991, cómputo distrital de los resultados.

25 de agosto a 14 de octubre de 1991, cómputo nacional de la elección y entrega de constancias de asignación a los partidos políticos.

BIBLIOHEMEROGRAFIA

Alcocer, Jorge, " IFE: Legalidad y conflicto ", Nexos num 164, México DF, 1991, pp 11-18

Alcocer, Jorge y Rodrigo Morales, " Mitología y realidad del fraude electoral ", Nexos num 166, México DF, 1991, pp 27-33

Andrade Sánchez, Eduardo, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Harla, México DF, 1991.

Aziz Nassif, Alberto y Molinar Horcasitas, Juan, " Los resultados electorales ", en Pablo González Casanova (coor), Segundo informe sobre la democracia: México, el 6 de julio de 1988. Siglo XXI, México DF, 1990 pp 138 - 171.

Becerra Chávez, Pablo J, " El COFIPE y las elecciones federales de 1991 ", Iztapalapa num 23, UAM-I, México DF, 1991, pp 49-64.

Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, México DF, 1989.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, México DF, 1991.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Comentado), Secretaría de Gobernación, México DF, 1991.

Código Federal Electoral, Comisión Federal Electoral, México DF, 1987.

Cosío Villegas, Daniel, El sistema político mexicano, Joaquín Mortíz, México DF, 1990.

Chuayffet, Emilio, " El IFE sin lágrimas ", Nexos num 166, México DF, 1991, pp 41-42.

Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1987, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1987.

Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1989, Diana, México DF, 1989.

Espíritu, Hernández, Jorge O, " El nuevo padrón ", Nexos num 164, México DF, 1991, pp 19-27

Foro Electoral num 1-5, Instituto Federal Electoral, México DF, 1991.

Gaceta Electoral num 1,3-4, Instituto Federal Electoral, México DF, 1991.

Garavito, Rosa Albina, " La intransigencia democrática del PRD y su modernidad ", El Cotidiano num 44, UAM-A, 1991, pp 14-19.

Gómez Tagle, Silvia, " La calificación de las elecciones " en Pablo González Casanova (coor), Op. cit, pp 83- 121.

Gómez Tagle, Silvia, " Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano ", Estudios Sociológicos, num. 16, El Colegio de México, México DF, 1988, pp 3-38.

González Casanova, Pablo, El Estado y los partidos políticos en México, Era, México DF, 1981.

Krieger, Emilio, " Derecho electoral en julio de 1988 " en Pablo González Casanova (coor), Op. cit, pp 14-50.

Levy, Daniel y G. Székely, Estabilidad y cambio; paradojas del sistema político mexicano, El Colegio de México, México DF, 1985.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Secretaría de Gobernación, México DF, 1982.

Loaeza Soledad, El llamado a las urnas, Cal y Arena, México DF, 1989.

Martínez Nateras, Arturo, El sistema electoral mexicano, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán México, 1979.

Molinar Horcasitas, Juan, " La costumbre electoral mexicana ", Nexos num 85, México DF, 1985, pp 17-25.

Molinar Horcasitas, Juan, " La asfixia electoral ", en Rolando Cordera (coor), México el reclamo democrático, Siglo XXI-ILET, México DF, 1980, pp 259-269.

Molinar Horcasitas, Juan, "Vicisitudes de una reforma electoral", en Loeza Soledad y Rafael Segovia (comp), La vida política mexicana en la crisis, El Colegio de México, México DF, 1987, pp 25-40.

Molinar Horcasitas, Juan, El tiempo de la legitimidad, Cal y Arena, México DF, 1991.

Nuñez Jiménez Arturo, El nuevo sistema electoral mexicano, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1991.

Paoli, José, " Legislación electoral y proceso político ", en Pablo González Casanova (coor), Los partidos políticos en México evolución y perspectiva, Siglo XXI, México DF, 1985, pp 129-161.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México DF, 1989.

Reyes Heróles Federico, Transfiguraciones políticas del Estado mexicano, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1986.

Reyes Heróles, Federico, " 1989: La crisis constitucional. El clima político de la transición ", en Pablo González Casanova Segundo informe sobre la democracia: México, el 6 de julio de 1988, Siglo XXI, México DF, 1990, pp 123-137.

Rivera, Cuauhtémoc, " Las deficiencias del padrón ", El Cotidiano num 44, UAM-A, México DF, 1991, pp 84-86.

Trejo Delarbe, Raúl, Los mil días de Carlos Salinas, El Nacional, México DF, 1991.

Valdés, Leonardo y Mina Pickarewicz, " La organización de las elecciones ", en Pablo González Casanova (coor), Op. cit, pp 51-82.

Valdés, Leonardo, " Tres tipologías de los setentas: el sistema político mexicano ", Sociológica num 11, UAM-A, México DF, 1989, pp 9-26.

Valdés, Leonardo, " Elementos para el análisis político del nuevo código electoral ", Polis 90, UAM-I, México DF, 1991, pp 65-82.

Woldenbrg, José, " 1991: la normatividad electoral ", Nexos num 160, México DF, 1991, pp 31-34.

Periódicos consultados.

El Nacional (junio-agosto-1991)

El Universal (enero-septiembre-1991)

Excelsior (agosto-1991)

La Jornada (enero-septiembre-1991)

Tribuna (agosto-1991)