

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología

Autonomía e Imparcialidad del IFE.

Trabajo final (tesina) terminado y aprobado para el Seminario de Elecciones y
Transición democrática en México
Seminario de Investigación I, II y III del Plan de estudios de la
Licenciatura en Ciencia Política

AUTOR

Ricardo Soto Cabrera
Matricula 93226643


PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ
Prof. Pablo Javier Becerra Chávez
ASESOR


Prof. Miguel González Madrid
LECTOR

México, Iztapalapa, D.F., Trimestre 99-P

I N D I C E

INTRODUCCIÓN _____ 1

CAPITULO I ORGANISMOS ELECTORALES

1.1. ELECCIONES Y DEMOCRACIA _____ 6

1.2. DERECHO ELECTORAL _____ 15

1.2.1. SUFRAGIO UNIVERSAL _____ 15

1.2.2. CAPACIDAD ELECTORAL _____ 18

1.3 ORGANISMOS ELECTORALES _____ 21

1.3.1. FRANCIA _____ 26

1.3.2. ALEMANIA _____ 28

1.3.3. ESTADOS UNIDOS _____ 31

1.3.4. AMERICA LATINA _____ 34

CAPITULO II DE LA C.F.E. AL I.F. E.

225252

2.1. LEYES SIN AUTORIDAD ELECTORAL CENTRAL_____	40
2.2. LEYES CON AUTIRIDAD ELECTORAL CENTRAL_____	44
2.2.1 LFOPPE 1977_____	48
2.2.2 CONTRAREFORMA DE 1987_____	52
2.1. REFORMA ELECTORAL 1989-90_____	56
2.2. REFORMA ELECTORAL 1993_____	64

CAPITULO III CIUDADANIZACIÓN DEL IFE

3.1. REFORMA ELECTORAL 1994_____	68
3.2.REFORMA ELECTORAL DE 1996_____	74
3.3. ELECCIONE FEDERALES DE 1997_____	82
3.4.ELECCIONES UN PASO A LA DEMOCRACIA_____	86
CONCLUSIONES_____	88
HEMEROBIBLIOGRAFIA._____	93

INTRODUCCIÓN

Dentro de los sistemas democráticos contemporáneos la legitimidad del poder político se basa en la voluntad del pueblo. Por ende, las prácticas electorales son un proceso habitual e idóneo para la designación de gobernantes. El voto es la fórmula mediante la cual el pueblo ejerce su soberanía sin distinción de sexo, religión posición económica, raza, etc.

Por lo tanto, el papel que desempeñan las autoridades electorales en los sistemas democráticos adquiere gran relevancia en el proceso electoral y en la jornada misma, debido a que las elecciones constituyen el mecanismo por excelencia para la participación de los ciudadanos en la construcción y consolidación de la democracia.

Pero la celebración de comicios por sí solos, no garantizan la legitimidad de gobiernos democráticos, sino que deben cumplir una serie de requisitos y respetar ciertas reglas preestablecidas que garanticen elecciones libres.

Por lo tanto, el tema de la autonomía e imparcialidad de los organismos electorales es actualmente una pieza indispensable para el buen funcionamiento y ejercicio de la democracia moderna, en especial en América Latina y México, como lo menciona Ernesto Villanueva, “la autonomía electoral ha dejado de ser un ideal democrático”¹ para convertirse en una necesidad democrática.

Todo eso está encaminado hacia un esquema de elecciones competitivas bajo un marco jurídico electoral que garantice la igualdad de condiciones a los contendientes, y en particular la ejecución imparcial de la ley electoral por parte de los organismos encargados de organizar las elecciones.

¹ Villanueva, Ernesto Autonomía electoral en Iberoamérica. Editorial Triana, México D.F. 1994 p. 18

En concreto, en el presente trabajo se pretende realizar un análisis comparativo sobre las distintas modalidades de integración de los organismos electorales en el mundo, así como los requisitos indispensables para la celebración de elecciones libres. De igual forma deseo ver la evolución de la autoridad electoral federal en México hasta nuestros días, es decir, el cambio constante que se ha venido dando desde 1946 hasta la reforma electoral de 1996, concerniente exclusivamente a la integración de la máxima autoridad electoral federal, así como a las elecciones federales intermedias de 1997 como prueba inmediata del IFE con su nueva composición y facultades.

En el primer capítulo titulado “Organismos Electorales” se hablará de la importancia que tienen las elecciones en la construcción y consolidación de la democracia. Actualmente no existe un modelo único de integración para que los organismos electorales en el mundo que gocen de una plena legitimidad y aprobación, por parte de los partidos políticos y la ciudadanía en general. Los criterios de integración de las autoridades electorales en el mundo son variados.

En los sistemas políticos democráticos consolidados es indispensable la presencia del gobierno en la organización y vigilancia de los procesos electorales, debido a que es depositario y portador de la voluntad del pueblo (E.U. y Europa Occidental).

Por otro lado, en las democracias en vías de consolidación (América Latina y México) este criterio no es viable, debido a la inestabilidad y desconfianza que generan los resultados electorales proporcionados por las instituciones encargadas de organizar y vigilar las elecciones. Particularmente en México, la presencia del gobierno dentro de estas instituciones atenta contra el principio de igualdad y equidad dentro de la competencia electoral, por la razón de que tradicionalmente el gobierno y el partido oficial (PRI) controlaban los organismos electorales y se convertían en juez y parte del proceso mismo.

En el segundo capítulo se analizan y se estudian los antecedentes de los organismos electorales en México, haciendo énfasis en dos periodos fundamentales en su evolución: el primer periodo se caracteriza por carecer de autoridad electoral central o federal y por ende de una ley federal electoral que regularan el proceso electoral y la jornada misma: el segundo periodo se caracteriza por la consolidación del Estado mexicano y su sistema político, así como el inicio de la fase moderna o contemporánea del sistema electoral, con la creación de la ley electoral federal de 1946 y la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. El análisis del segundo periodo va de 1946 hasta 1990 con la creación del IFE, se analizan las reformas electorales de 1977 (LFOPPE) y la conocida contrarreforma de 1987, las cuales suscitaron cambios importantes en el sistema electoral mexicano.

Después del fraude electoral de 1988, México ha experimentado una transformación constante y dinámica de su sistema de partidos y su sistema electoral. Así se ha transitado de un sistema de partido hegemónico a un sistema pluripartidista en competencia más o menos equitativa, con opciones ideológicas diferenciados, debido a que los procesos electorales constituyen la fuente fundamental de legitimidad de los gobiernos democráticos en el mundo.

Un tercer periodo que podemos distinguir es el de 1990 en adelante, con la creación del Instituto Federal Electoral como un organismo autónomo e independiente de la secretaria de gobernación, de carácter permanente, con responsabilidad jurídica y patrimonio propio.

En los últimos nueve años en México, la democracia se ha proyectado como un valor fundamental de la vida política y una demanda sentida de la sociedad civil, así como un instrumento esencial para el ejercicio de los derechos políticos y la contienda por el poder gubernamental.

Si se admite que la democracia es indisociable del estado constitucional de derecho, y por lo tanto que la legitimación democrática del poder político que brindan las elecciones no puede, ser indiferente o ajena a la forma en que se ejerza el poder público ni a los problemas de ineficacia de las normas jurídicas vigentes, entonces cabe admitir que la celebración de elecciones legales, libres y competitivas es una condición necesaria, vital, pero no suficiente, de la vida democrática en México. Después de los acontecimientos suscitados en los comicios presidenciales de 1988 en México, la principal demanda por parte de la oposición y de la ciudadanía fue la integración y composición de las autoridades electorales como pieza fundamental hacia la transición democrática.

Las reformas electorales de 1989-90 y 1993 que se dieron en el sexenio salinista reflejan la negativa por parte del partido oficial de renunciar al control político del naciente Instituto Federal Electoral, a través de la participación del Poder Ejecutivo en su integración y la favorecida representación del PRI en el Consejo General del IFE.

En el tercer capítulo titulado “ciudadanización del IFE” se analizan las reformas electorales de 1994, las cuales podríamos catalogar como la antesala de la reforma de 1996 a la cual el presidente Zedillo le añadió el calificativo de **definitiva**. En este mismo sentido se realiza un análisis de los resultados de las elecciones federales de 1997 que fueron la prueba inmediata del IFE y representó un avance sustancial no únicamente del sistema de partidos, sino la posible transición democrática en México por la vía electoral, con autoridades que garanticen la imparcialidad del actual COFIPE.

Por lo tanto, en México se han realizado un gran número de reformas y contrarreformas con la finalidad de tener elecciones limpias y transparentes. Como una condición básica en la estabilidad de los sistemas políticos contemporáneos, en busca de la legitimidad y gobernabilidad del gobierno entrante. La legitimidad referida a l origen del

poder y la gobernabilidad como el ejercicio eficaz de ese poder que emana de la legitimidad.

Se han creado de igual forma comisiones federales que se encarguen de organizar y vigilar las elecciones federales a nivel nacional. El actual IFE presenta una gran variedad de avances en relación con sus antecesoras. De igual forma se han presentados cuatro reformas constitucionales y al COFIPE (1989-90, 1993, 1994 y la última en 1996), con la finalidad de perfeccionar y garantizar elecciones competitivas bajo en marco jurídico legal y equitativo. Tres de estas se dieron en el periodo salinista como respuesta al ambiente político en busca de elecciones limpias y transparentes y la última en 1996 en el periodo zedillista, a la cual se la añadió en calificativo de definitiva.

CAPITULO I: ORGANISMOS ELECTORALES

1.1. ELECCIONES Y DEMOCRACIA.

Dentro de las sociedades democráticas modernas, las prácticas electorales son un fenómeno habitual para la designación de los gobernantes. Es inútil hablar de elecciones sin hacer referencia a la democracia, no se pretende que dichos términos sean tomados como sinónimos, ni tampoco que la democracia se mueva únicamente en el entorno de las elecciones. “Como han señalado diversos pensadores el ejercicio de la democracia no se reduce a las prácticas electorales. No obstante la democracia moderna es inconcebible sin una íntima asociación con las elecciones, a tal grado que el indicador fundamental de las sociedades democráticas es la realización de elecciones libre.”¹

El término “elección” en sentido democrático, es únicamente un elemento o característica de la democracia contemporáneas, ya que dentro de ésta se encuentran otros rasgos. Las elecciones o votaciones son una forma de participación política a la que tiene derecho los ciudadanos, mediante el cual expresan su simpatía o aprobación, para que un partido político o candidato ocupe un puesto de dirección política, económica, social, etc. en una sociedad. En otros términos el ciudadano a través del voto delega por completo el poder de decisión a los gobernantes para que éstos lleven a cabo una serie de políticas que beneficien los intereses de la sociedad.

El sufragio efectivo como derecho de los ciudadanos a participar dentro de la vida democrática de los sistemas políticos contemporáneos, es de gran importancia, siempre y

¹ Crespo, José Antonio: Elecciones y Democracia. IFE , Cuadernos de divulgación democrática del Instituto Federal Electoral, México, D.F. 1995, p. 7.

cuando sean libres y sus resultados gocen de un alto grado de credibilidad, por parte de los contendientes y de la ciudadanía en general. El sentido que se le da a las elecciones libres es que el electorado expresa su simpatía por “x” candidato o partido sin ser intimidado, es decir, sin coacción alguna.

Las elecciones son la fórmula idónea para elegir a nuestros gobernantes, esto a su vez obliga a los gobernantes a adquirir una responsabilidad pública, la cual podemos dividir en legal y política. La responsabilidad legal es en los términos constitucionales, es decir, cuando el gobernante no transgrede los límites que establece la ley en relación con las atribuciones y facultades que la constitución señala en cada país.

Por otro lado, la responsabilidad política de los gobernantes con los electores es en relación a la toma de decisiones o la dirección de las políticas publicas que pueden no ser las idóneas, o en su defecto negligentes.

Tal como lo menciona Crespo, “La legitimidad de los gobernante electos directamente por los ciudadanos contribuye además, a mantener la estabilidad, pues la conformidad de los individuos suele ser mayor.”² Este punto de vista es compartido con Mackenzie, ya que él nos dice que uno de los objetivos de las elecciones libres es contar con el consentimiento general de la sociedad y su responsabilidad con los electores suele ser mayor.

“Llamado a elegir a los gobernantes , los electores pueden hacerlo directa o indirectamente. En el primer caso eligen inmediatamente a sus representantes. En el

² Crespo, op cit. p. 19.

segundo caso, los ciudadanos designan entre ellos unos delegados que a su vez elegirán por medio de una nueva elección”³

Una de las fórmulas de elección que se presentan con mayor frecuencia dentro de los sistemas políticos democráticos, es la elección directa de los gobernantes. Este tipo de elección es más frecuente por la razón de que el elegido y los electores tiene una relación de responsabilidad directa. La elección directa se caracteriza por la designación de representantes sin intermediarios, en otras palabras, no se delega el poder de elección a un colegio electoral que posteriormente elegirán a los representantes.

No se pretende revestir de legitimidad únicamente a las elecciones directas que cuentan con el consentimiento del electorado , sino también presencia de elecciones indirectas que de igual forma son aprobadas y reconocidas como legítimas por parte la ciudadanía y la legislación electoral en países democrático.

En varios sistemas políticos tenemos elecciones libres y directas, no siendo éstas las únicas que se revisten de legitimidad. En varios países del continente europeo encontramos elecciones indirectas donde el votante ordinario delega el poder de elección a un grupo o cuerpo electoral que se encargará de designar a los gobernantes o miembros de la cámara alta en una nuevo periodo de elecciones, como en el caso de Francia.

El hecho de que se presenten elecciones directas o indirectas no significa que una de ellas tenga un mayor grado de credibilidad que las otras o que llegara a pensarse que esto podría marcar o darnos una pauta para determinar el grado de desarrollo en términos democráticos de un sistema político.

³ Cotterret, Jean Marie y Emeri, Claude: Los sistemas electorales p. 46.

En las elecciones indirectas “el elector ordinario se limita a elegir al que votará por él. Este agente puede suceder que se reúna luego con otros agentes para elegir al delegado del grupo que debe votar en la segunda fase de la elección”.⁴ En este caso el ciudadano no vota por el candidato o partido, sino que su voto es destinado a la conformación de un colegio electoral.

Un claro ejemplo de elecciones indirectas es el caso de los Estados Unidos en la elección presidencial y Alemania en la cámara alta que es elegida por los congresos estatales (Lands) como una forma de organización del federalismo. En el caso francés el ciudadano elige a los miembros del Colegio Electoral , el cual a su vez, elegirá a los miembros del Senado.

Los comicios dentro de los sistemas políticos democráticos se realizan por periodos, lo cual permite que el electorado haga una evaluación y balance sobre el papel que desempeñaron los representantes durante su gestión y de esta forma ratificar el cargo en disputa o sustituirlo por otro candidato o partido.

Cabe mencionar que la presencia periódica de comicios no garantiza que un sistema político sea democrático como se ha mencionado en párrafos anteriores. En los sistemas autoritarios las elecciones son semicompetitivas. En los sistemas totalitarios las elecciones no son competitivas o podemos llamarlas “seudoelecciones”. Un claro ejemplo de esto es el caso de la antigua URSS con la presencia de un sistema de partido único donde la oposición no tenía cabida, por ende, no podemos hablar de una democracia por la carencia de varios elementos, entre ellos un factor determinante en la consolidación democrática, un sistema de partidos competitivos.

⁴ Mackenzie, W. J M: Elecciones libres. Editorial Tecnos, Madrid España, p. 51.

En los países democráticos la única fuente de legitimidad, es por vía de la competencia frente a otros grupos y candidatos, cuyas actividades van a estar reguladas por reglas previamente establecidas y aplicadas en condiciones de igualdad. Por lo tanto, la realización de comicios dentro de los sistemas políticos democráticos, no garantiza un proceso competitivo, sino que ello depende de las reglas y condiciones en que se celebren.

Las elecciones competitivas como las llama Dieter Nohlen se dan únicamente en sistemas democráticos, haciendo referencia a Europa Occidental y Estados Unidos, la cual requiere de ciertos principios.

“Las condiciones de las elecciones democráticas son las siguientes:

- a) las oportunidades formales de triunfo deben ser iguales para todos los contendientes, de modos que sean sus propios méritos políticos los que decidan el veredicto.
- b) El premio del juego sólo se podrá disfrutar por un tiempo determinado, pasado el cual se volverá a disputar en una nueva ronda.
- c) El triunfo en una ronda electoral otorga al ganador el derecho de ejercer el poder durante el tiempo fijado, pero no brinda el de obtener ventajas formales en la siguiente ronda electoral. Una regla fundamental de la democracia, consiste en que el partido en el poder no podrá echar mano de los recursos del Estado para promover su reelección en la siguiente ronda electoral.
- d) El ganador en cada ronda electoral no tendrá derecho a ocupar todos los puestos y niveles del poder, sino sólo alguno de los más importantes, entre los que se encuentra el gobierno.

e) Existe también una sanción específica para el partido o candidato que, tras resultar perdedor en lid intente desconocer por cualquier medio en particular por la fuerza.”⁵

Todos estos puntos no bastan para garantizar un buen funcionamiento del proceso electoral, y por ende, la legitimidad política. Esta legitimidad política es la aceptación de la mayoría del electorado, en relación a las plataformas políticas ofrecidas por los candidatos o partidos políticos para detentar el poder. Los gobernantes tienen derecho a hacerlo porque las mayoría de los ciudadanos así lo desean.

Por otro lado, entre los sistemas autoritarios y totalitarios los comicios tienen una función simbólica. Estos actos son realizados solo con la finalidad de revestirlos de una legitimidad democrática. Un ejemplo claro de esto es el de algunos países de América Latina, de la antigua URSS, entre otros. “Pero una instauración democrática donde franjas importantes de la clase política del régimen precedente no aceptan plenamente su subordinación a la nueva normatividad no sólo puede amenazar la continuidad del nuevo régimen sino conducir a regresiones autoritarias”⁶. Por lo tanto, la subordinación total de los partidos políticos dentro a la normatividad es indispensable para la instauración de la democracia en aquellos sistemas políticos donde se presentan elecciones no competitivas.

“En los regímenes democráticos las elecciones cumplen una función más que no se ha mencionado: promover una sucesión del poder de manera pacífica y ordenada. Las elecciones democráticas permiten mantener la estabilidad y la paz social.”⁷ Bajo éste criterio en los sistemas democráticos modernos, los partidos políticos juegan un papel, por ser las

⁵ Crespo , op cit., p. 26-27

⁶ Cansino, Cesar, “Las elecciones de 1997 en México” en: Metapolítica, (4) oct-dic. 1997, p. 648

⁷ Crespo, José Antonio, op cit, p. 25

instituciones especializadas y profesionales que buscan el poder político, mediante una contienda electoral que se basa primordialmente en la sucesión del poder.

La presencia periódica de comicios, así como el resultado que éstas ofrecen, nos determinan con precisión cuál de los candidatos cuenta con mayor apoyo por parte de la ciudadanía y, por lo tanto, el derecho de ser gobernante. Además de contar con las características como, libre competencia, elección libre y secreta entre otras, en igual magnitud se busca desarrollar un sistema de imparcialidad y equidad, que garantice la limpieza de los comicios, aún en el caso de que la diferencia entre los candidatos sea mínima.

Para garantizar el buen funcionamiento de las elecciones competitivas o democráticas, es necesario contar con ciertos requisitos que tienen gran peso dentro de los comicios que van desde la planeación del evento o proceso electoral, hasta el nombramiento de los gobernantes.

- a) Padrón electoral confiable.
- b) Credencialización.
- c) Autoridades electorales imparciales.
- d) La vigilancia del proceso.
- e) Información oportuna sobre el resultado de la elección.
- f) Un órgano calificador imparcial.
- g) La tipificación y penalización de los delitos electorales.

Cabe mencionar que no todos los países democráticos cubren dichas condiciones, un ejemplo son los Estados Unidos, que no cumple con el requisito de credencialización ni un padrón electoral federal.

“Los enfoques específicos de la Teoría Democrática determinan las funciones principales de las elecciones competitivas, las mismas pueden ser interpretadas como instrumentos para:

- Expresar la confianza del electorado en los candidatos electos;
- Construir cuerpos representativos funcionales;
- Controlar el gobierno.”⁸

Por lo tanto tenemos que la construcción de los cuerpos representativos dentro de la democracias, se base, en la confianza que tiene el electorado con “x” candidato o partido que desea el triunfo. La forma en que el electorado puede controlar al gobierno dentro de un sistema político democrático, es a través de elecciones periódicas. El los sistemas democráticos, el poder político del gobernante se encuentra determinado por un tiempo previamente establecido. Condición indispensable en las elecciones de los sistemas competitivos.

En varios sistemas políticos democráticos, la reelección de los gobernantes es legítima y viable. Como en los siguientes casos; en Estados Unidos donde la reelección es un proceso habitual que se reviste como legítima, los periodos presidenciales son de cuatro años y se presenta ésta por un periodo más; en el caso francés el periodo de gobierno es de siete años y la reelección no tiene periodos limite.

En este contexto es importante resaltar; el hecho de que exista la reelección en los sistemas políticos democráticos, no garantiza que un gobernante detente el poder por un periodo más de gobierno, debido a que el ciudadano es quien determina en última instancia

⁸ Dieter , Nohlem: Sistemas Electorales y Partidos Políticos, Editorial F.C.E., México D.F. p. 15

que siga o cese en su función de representante de la voluntad del pueblo a través del voto, en la siguiente contienda electoral. Actualmente en los países donde se presenta la reelección, es más frecuente la alternancia en el poder por parte de los partidos políticos, un ejemplo de esto, los Estados Unidos con los Demócratas y los Republicanos.

Por lo tanto el gobernante debe responder a los intereses del electorado para que este deposite su voto dentro de las urnas el próximo periodo o proceso - electoral, existe una responsabilidad con el electorado y no con el partido que lo llevo a ocupar dicho puesto público (Dentro de las elecciones competitivas).

1.2 DERECHO ELECTORAL.

1.2.1 SUFRAGIO UNIVERSAL.

“El derecho electoral es de gran importancia, la enumeración de los requisitos de los requisitos de capacidad para tener derecho a formar parte del cuerpo electoral, es decir, de la masa posible de votantes.”⁹

Los principios del derecho electoral han sufrido a través del tiempo una serie de cambios conceptuales y jurídicos. Se debe considerar por consiguiente, no sólo si el sufragio era universal, sino también lo que se entendía por universal.

El principio de sufragio ha tenido variaciones, en el siglo XIX muchos países europeos no experimentaban el derecho al sufragio universal. En la mayoría de éstos países solo tenían derecho a votar la nobleza por considerar a los demás personas incapaces de saber hacer una buena elección. En la actualidad y por lo general, el principio de sufragio universal, igual, directo y secreto tiene rango constitucional en todos los países democráticos.

En términos jurídicos, sufragio universal es un derecho que tienen todos los ciudadanos de elegir a sus gobernantes y ser elegidos sin importar sexo, raza, lengua, ingresos o propiedades, profesión, clase social, educación, religión, etc. Para tener derecho al sufragio universal, es necesario cumplir con los requisitos para formar parte del cuerpo electoral que más adelante se tratarán.

En términos políticos, el sufragio debe ser igual, es decir, que la influencia del voto de los electores tenga el mismo peso o importancia. Este principio es importante en el

⁹ De Carreras, Frances, y Valles, Josep M: Las elecciones, introducción a los sistemas electorales Editorial Blume, Barcelona España, 1977. p. 33

momento de organizar las elecciones, en relación a la distribución de las circunscripciones electorales. Debido a que para la designación de las circunscripciones electorales se toman en cuenta el número de votantes de cada región sin importar la clase social del votante, es decir: “un voto-una persona”. El voto debe ser secreto y directo, donde no existan intermediarios, de igual forma debe ser libre.

Es necesario recordar que la mujer por mucho tiempo fue excluida de la vida política, obviamente del derecho electoral, de poder elegir de igual forma que los hombres. El principio de sufragio universal indica que no se hace distinción de sexo para formar parte del cuerpo electoral. Como dato sobresaliente, el primer país que otorgó el derecho de voto a la mujer fue Nueva Zelanda, en 1893.

El sufragio universal nace con la revolución industrial, debido a que se crea una nueva clase social (clase obrera), la cual exigía que fueran tomados en cuenta para la elección de los gobernantes, con la extensión del sufragio que en un principio fue solamente para el sexo masculino, se ve incrementado el número de partidos obreros o partidos de masas. “El principio del sufragio universal es adaptado en un Estado cuando el conjunto de los ciudadanos que forman el pueblo disponen del derecho de voto.”¹⁰

Existen de igual forma algunas restricciones para obtener el derecho de sufragio universal, el más clásico es la mayoría de edad electoral, no se tiene estipulado en forma universal la edad requerida para poder ser elector; por ejemplo, en México, como es sabido, la edad requerida es de 18 años, en Francia la edad requerida es de 21 años(esto se encuentra estipulado desde 1848).

¹⁰ Cotterret, Jean Marie: Los sistemas electorales. Editorial Oikos-tau, Barcelona España, 1973 p. 18

Estas restricciones en el derecho al sufragio no son realizadas o modificadas por los electores, el legislador es el que determina libremente las modalidades, cuyo origen radica en las urnas electorales como se mencionó en el apartado anterior.

1.2.1 CAPACIDAD ELECTORAL

Para que un ciudadano pueda hacer uso de su derecho al sufragio universal debe tener la capacidad de ser elector, esta capacidad es en relación al cumplimiento de ciertas aptitudes para ejercer el derecho a votar.

Estas aptitudes necesarias son una serie de requisitos positivos, las cualidades con las que debe contar el votante son: tener la edad requerida para ser votante, la nacionalidad, etc. Por otro lado tenemos una serie de incapacidades, las cuales pueden impedir la participación del ciudadano en el acto electoral, entre éstas tenemos; los castigados por determinadas penas, concursados, deudores a fondos públicos, etc. El individuo que se encuentre en alguno de estos casos no podrá formar parte del cuerpo electoral.

Para poder votar es necesario tener la capacidad y no incurrir en ninguna incapacidad, y lo más importante es estar inscrito en el censo o en el padrón electoral. En el caso de Estados Unidos este no es requisito ya que no cuenta con una lista o padrón electoral.

“El problema de la capacidad electoral no es más que un reflejo de correlación de fuerzas a nivel del Estado y del papel que tienen las elecciones dentro del esquema de poderes reales de este Estado.”¹¹ Un claro ejemplo es la desaparecida URSS del periodo comprendido entre 1917-1936, donde se privó del sufragio a todos los antiguos miembros de la clase gobernante. De igual forma, la exclusión de la mujer en el sufragio durante gran parte de la historia política mundial o la exclusión de todo individuo ajeno a la nobleza y ,

¹¹ De Carreras, op cit., p. 35

por ende, el no tener derecho al voto. El caso mexicano es un claro ejemplo en la época de Porfirio Díaz.

Como se mencionó anteriormente la capacidad requiere de una serie de aptitudes para ejercer el derecho al sufragio; entre éstas tenemos; aptitud moral, aptitud intelectual e interés real en la votación.

La aptitud intelectual no va en dirección a imponer una barrera en el aspecto de exigir un nivel educativo para poder ejercer el derecho a votar, sino que, no pueden votar quién no sabe lo que vota, por ejemplo, un recién nacido o una persona con deficiencias mentales, éstas personas no poseen la capacidad intelectual para elegir quién los gobernará.

“Con la palabra nacionalidad nos referimos en este caso, a la relación jurídica entre un Estado y un individuo.”¹² La nacionalidad o ciudadanía es requisito indispensable para ser integrado en el censo electoral, debido a que sino es ciudadano de ese país no se puede tener un verdadero interés en los asuntos nacionales. Por lógica, el sufragio nos marca una estrecha relación con el Estado.

El requisito de la edad para ser elector se encuentra estipulado en las leyes de cada Estado, donde por criterio propio se fija un límite mínimo de edad a partir del cual se puede ser elector, en la mayoría de los casos coincide con la mayoría de edad civil. La mayoría de edad es variable en cada país.

El domicilio es otro requisito importante, en base a este se organiza el censo electoral, ubicando a cada elector en una circunscripción electoral.

Hemos visto los requisitos para ser electores, y por ende, estar incluidos a ser parte del cuerpo electoral. “Cuerpo electoral será aquel conjunto de individuos que puedan votar, es decir, que tienen suficiente capacidad para ello -cumplen los requisitos previstos por la

ley- y que está, incluidos en las listas electorales , en el censo electoral.”¹³ El censo electoral es el registro de los ciudadanos con derecho a voto.

¹² De Carreras , ibid, p. 36
¹³ De Carreras, ibid p. 48

1.3. ORGANISMOS ELECTORALES.

Al hablar de autonomía de los organismos electorales nos vemos en la necesidad de hacer referencia a dos conceptos contemporáneos, los cuales son condiciones básicas de la estabilidad de los sistemas político en el mundo como son: la legitimidad y la gobernabilidad.

La primer expresión que es la de legitimidad, se refiere al origen del poder y del ejercicio del poderla segunda expresión de gobernabilidad es el ejercicio eficaz de ese poder que emana de la legitimidad.

Por las razones antes mencionadas nace la inquietud de buscar y garantizar una verídica autonomía electoral, en torno a esto la interrogante sobre quién debe organizar los procesos electorales. Para esto, no es posible dar una respuesta que goce de pleno consenso internacional, debido a las condiciones que imperan en los distintos países, así como la percepción y criterio en base al desarrollo democrático varían.

En Europa y los Estados Unidos consideran que la presencia del gobierno en la organización de los procesos electorales es conveniente. Básicamente por la siguiente razón: un gobierno que es resultado de una contienda democrática es el único depositario o portador de la voluntad del pueblo expresado en un proceso electoral, por ende, es la institución legítima y responsable que puede organizar y vigilar los comicios democráticos.

Por lo tanto, la preocupación de los países europeos en su mayoría, no es la autonomía y el buen funcionamiento de los órganos responsables de las elecciones, es decir, por el incumplimiento o mala interpretación de las normas establecidas en la ley

electoral, sino, que esta se encuentra encaminada a la administración de la autoridad y de las decisiones más funcional y descentralizada.

“El contenido de las funciones de la autoridad electoral no está sujeto a negociación o a interpretación, por eso es que la función electoral esta concebida como una labor de Estado encargada al ministerio del interior y a sus funcionarios como autoridades máximas del proceso electoral”¹⁴

La composición e integración de los órganos electorales en el continente europeo, son en su mayoría de tipo personal, lo cual se debe a lo antes mencionado. Además el grado de confiabilidad en relación a la imparcialidad que dicha autoridad tiene en cada proceso electoral, en la mayoría de los casos indiscutible.

PAIS	INSTITUCION	INTEGRACION	PRESENCIA GOBIERNO	PRESENCIA CIUDADANA	TIPO DE AUTORIDAD
ALEMANIA	COMISION ELECTORAL FEDERAL	1 designado por el ministerio del interior	SI	NO	PERSONAL
FRANCIA	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	3magistrados 1Consejo General 1 Oficial de Prefectura 1 representante de cada candidato.	SI	NO	COLEGIADA.
ITALIA	TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES	1director designado por el ministerio del interior.	SI	NO	PERSONAL

FUENTE: Aguirre Pedro, Becerra Ricardo, Córdoba Lorenzo y Woldenberg José. Las reglas electorales en el mundo. LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México D.F. , pág. 9

Dentro de los sistemas democrático, el proceso electoral desempeña un papel importante. En México una de las principales divergencias que ese suscitaron en las

¹⁴ Aguirre Pedro, Becerra Ricardo, Córdoba Lorenzo, y Woldenberg José: Las reglas electorales en el mundo. LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México D.F, p. 18

elecciones federales de 1991 fue en relación al padrón electoral, así como la credencialización o credencial para votar.

A deferencia de América Latina y en especial en México, “En Europa, el rasgo característico es la ausencia mayoritaria de un padrón nacional como tal. Lo que hay, más bien, son listas muy descentralizadas (por Estado, por Lands o por prefecturas) que contienen a los ciudadanos residentes.”¹⁵

En este contexto, el padrón o lista electoral es importante hacer resaltar el caso de Bélgica, donde su lista electoral o censo tiene una cobertura de un 100% a nivel nacional, contando para esto con el apoyo y obligación directa del Registro Civil del Tribunal Electoral, esto en el continente europeo.

En el continente americano, se presentan casos o similares al de Bélgica, que son Costa Rica y Argentina, que serán detallados con mayor precisión en el apartado de América Latina.

Un punto que es importante resaltar debido a sus marcadas diferencias, es lo que se refiere al financiamiento de partidos políticos como una práctica usual y contemporánea. Nos referimos o hacemos uso del término contemporánea, debido a que esta práctica es reciente, para ser más exactos, esto se viene dando a mediados del siglo XX. El primer país en otorgar el subsidio a los partidos políticos en el continente europeo fue Alemania, en el año de 1959, en un viraje en relación al punto establecido anteriormente, tenemos el caso italiano en ser la primer democracia occidental en cancelar el financiamiento a partidos en el año de 1993.

¹⁵ Aguirre Pedro, Becerra Ricardo, Córdoba Lorenzo y Woldenberg José, op cit, p. 26

La práctica internacional más común dentro de las democracias representativas, es la del financiamiento en exclusiva de los gastos de campañas electorales a los partidos políticos.

“Asimismo, en Europa es usual el financiamiento de los grupos parlamentarios y de las instituciones dedicadas a la difusión ideológica y la educación cívica, tales como las fundaciones Ebert, Adenauer y Naumann alemanas.”¹⁶

El Estado es el encargado de determinar los criterios así como el monto monetario o subsidio a partidos. Tanto en Europa como en América Latina existen dos vertientes para determinar el monto de los recursos a los partidos; por un lado tenemos que será determinado en relación a cada uno de los votos recibidos , por el otro lado tenemos que será determinado en relación al número de escaños que ocupe cada partido en el parlamento.

Actualmente se vive la problemática del financiamiento privado hacia los partidos a nivel internacional, es decir, el monto monetario que es depositado en beneficio a algún partido o candidato para solventar sus gastos de campañas o proselitismo por parte de particulares, en otras palabras, por ciudadanos e instituciones simpatizantes a “x” partido político.

El voto en el extranjero en Europa es posible en algunos países solo como excepciones, es decir, esto es viable bajo circunstancias o causas estrictamente justificadas (Inglaterra, Holanda, Suecia,) solamente en países como Francia y España el voto en el extranjero es un ejercicio accesible. Esta variante es uno de los principales temas en el

¹⁶ Ibid p. 36

sistema electoral mexicano, el cual es analizado por una comisión de especialistas, bajo la responsabilidad del IFE

A continuación se mencionarán con más precisión y detalle dos naciones democráticas del viejo continente europeo : Francia, por ser un país con una forma de gobierno semipresidencialista, además de contar con un sistema de mayoría absoluta a dos vueltas en la elección presidencial; Alemania es el otro país democrático del continente europeo a desarrollar por ser un Estado federal y similitud con el caso mexicano.

Anexando información sobresaliente del continente europeo en la integración de los órganos electorales tenemos los casos de España y Bélgica, los cuales tienen una gran similitud con el caso mexicano.

1.3.1 FRANCIA

El nombre que recibe la institución responsable de organizar las elecciones en Francia es el Consejo Nacional Electoral, el cual se encuentra compuesto de la siguiente forma: tres magistrados designados por el presidente de la corte de apelaciones, un oficial de prefectura y un representante de cada candidato. El tipo de autoridad es colegiada, como ya se mencionó con anterioridad es un caso no muy común en el continente europeo.

La institución encargada de organizar la jornada electoral es el Ministerio del Interior que cuenta con el respaldo de la Imprenta Nacional, Telefonía de Francia, alcaldías, Institución Nacional de Estadística y Estudios Económicos y Oficina de Correos.

Las elecciones que organiza por sufragio directo es la de Cámara de Diputados y elección presidencial. Por sufragio indirecto, Prefecto, Presidente del Consejo General y Presidente del Consejo Regional. El nombre que recibe el padrón electoral es Censo Electoral el cual es obligación de los ayuntamientos la elaboración de éste, el documento oficial para poder ejercer el derecho a voto es la tarjeta de elector la cual contiene la ubicación de la casilla.

En el caso francés la planeación de elecciones no es definida con exactitud debido a la disolución repentina de la Asamblea Nacional. Francia es el único caso donde las boletas electorales son elaboradas por los partidos, lo cual nos dice que la boleta es un instrumento de propaganda o proselitismo. La distribución de los paquetes electorales se realiza de la oficina de los ayuntamientos a la casilla.

En este caso la designación del presidente de casilla es hecha por el alcalde y los demás miembros como son secretarios y vocales son designados por los partidos y

consejeros municipales. A diferencia de Inglaterra se nombra un oficial de acreditación quién contratará al personal de las casillas. El conteo de los votos es una labor realizada por los escrutadores, a diferencia de Inglaterra se contrata personal para el conteo rápido por lo general son empleados bancarios.

Los funcionarios de casilla no reciben cursos de capacitación sino que se les envían manuales explicativos, la captación de votantes por casilla es de alrededor de 1500 que es número de inscritos en el censo electoral. Los resultados preliminares se dan al día siguiente de la elección. En Inglaterra el apoyo de la televisora se encarga de anunciar los resultados preliminares a pocas horas de cerrarse las casillas. Cabe mencionar, que Francia es el país con el mayor número de delitos electorales con un total de 39, que van desde irrumpir con violencia en un Colegio Electoral, hasta robar una urna con violencia “Sólo Francia consigna delitos y sanciones indistintamente, tanto en su Código Penal como en su Código Electoral.”¹⁷

En el caso italiano solamente se tiene un delito electoral el cual es “impedir en todo o en parte el ejercicio de un derecho político u obligar a alguien a ejercerlo contra su voluntad, con violencia, amenaza o engaño.”¹⁸ Donde la prisión es la única penalidad.

En el financiamiento de partidos, Francia es un caso distinto dentro del continente europeo, debido a que es el único que establece un tope de gastos de campaña, los cuales son establecidos por la autoridad previo a cada elección.

¹⁷ Ibid, p. 18

¹⁸ Ibid, p. 10

1.3.2. ALEMANIA.

El máximo organismo electoral en Alemania es la Comisión Electoral Federal, la cual esta integrada por un director que es designado por el Ministerio del Interior, por lo que podemos apreciar en este caso, el máximo órgano electoral se encuentra supervisado e influido por una persona con gran peso del Estado.

Ahora mencionaremos las funciones y obligaciones de la Comisión Electoral Federal. Por un lado, la de organizar las 15 comisiones electorales estatales y por el otro la de supervisar el funcionamiento de éstas. Además es la instancia encargada de proporcionar resultados al tribunal constitucional.

Un momento determinante dentro del proceso democrático es la jornada electoral. En Alemania el nombre de la institución responsable en este procedimiento es el Ministerio del Interior que además cuenta con el apoyo de la Comisión de Demarcación Electoral, Comisarios electorales, juntas locales, autoridades municipales y Oficina de Correos. Quienes se encargan de organizar las elecciones de la Dieta federal (Cámara de Diputados); la elección presidencial y de los diputados europeos.

En la jornada electoral, Alemania cuenta con un censo electoral (padrón electoral) , el cual es “responsabilidad de los municipios. Se elabora por técnica censal. Se obtiene fichero de electores y lista de electores.”¹⁹

Como se mencionó con anterioridad la Oficina de Correos se encuentra involucrada dentro del proceso electoral y a través de este servicio, se le envía a cada ciudadano que cumplen con los requisitos para ser electores, una carta de notificación electoral, la cual es

¹⁹ Ibid, p. 13

indispensable para votar. Las boletas electorales contienen los siguientes datos: el nombre, empleo, domicilio, profesión y partido al que pertenece.

Para el traslado de los paquetes electorales las autoridades municipales son las encargadas de la seguridad de éstos. Dichos paquetes son enviados por las Juntas Electorales bajo los requisitos expuestos por la Ley y solamente pueden ser abiertos por el presidente de casilla en presencia de los representantes de partido. El presidente de casilla es designado por las autoridades municipales así como el secretario que integran la mesa de casillas electorales.

El conteo de votos emitidos en cada casilla es tarea designada a los vocales quienes además vigilarán que en la cabina únicamente se encuentre el elector.

Los documentos para votar son documentos oficiales, con autorización del Ministerio del Interior, es decir, son documentos de identificación nacional. El ciudadano es requerido para su notificación oficial, este documento es necesario para la notificación y registro en el padrón oficial, en este caso el secretario es el encargado de localizar en la lista al elector.

En Alemania, después de dos horas concluidas las elecciones son presentados los resultados preliminares. Posteriormente el responsable de emitir los resultados oficiales son los comisarios electorales de acuerdo al nivel de su competencia.

La ley que establece los delitos electorales es el Código Penal Federal (establece sólo delitos para elecciones federales). Por otro lado, la instancia competente para ejercer sanciones a los delitos establecidos por la ley son los Tribunales Penales Electorales. Solamente Alemania y México establecen sus delitos electorales en el código penal.

En el continente europeo, se encuentran casos similares a los de América Latina, que son: Bélgica y España.

PAIS	INSTITUCION	INTEGRACION	PRESENCIA GOBIERNO	PRESENCIA CIUDADANA	TIPO DE AUTORIDAD
BELGICA	TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL	1 Presidente la Corte de Primera Instancia. 4 Ciudadanos.	SI	SI	COLEGIADA
ESPAÑA *	JUNTA ELECTORAL CENTRAL	8 Magistrados del tribunal supremo. 5 Catedráticos	SI	SI	COLEGIADA

FUENTE: Aguirre Pedro, Becerra Ricardo, Córdoba Lorenzo y Woldenberg José, Las reglas electorales en el mundo.

LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México D.F., .p .9 * Villanueva , Ernesto: Autonomía electoral en Iberoamérica. Editorial Triana, México D.F. Pág. 116-117

En el caso de Bélgica se tiene: 1 presidente de la Corte de Primer Instancia o en su defecto el juez de paz de la comuna más grande del distrito electoral más grande y los 4 ciudadanos son designados por consenso de las autoridades comunales electorales.

En España los ocho magistrados del tribunal supremo, son designados por insaculación por el Consejo General del Poder Judicial y los cinco catedráticos son designados a propuesta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones con representación en el Congreso de los Diputados.

1.3.3 ESTADOS UNIDOS

225252

En lo referente a los organismos electorales en el mundo Estados Unidos de América merece mención aparte por muchos aspectos. Como un primer punto tenemos una división funcional en las tareas electorales: la Federal Electoral Commission (comisión central) que se encarga exclusivamente de las funciones federales; y un gran número de comisiones estatales cuyas funciones se limitan únicamente al territorio correspondiente con criterios propios.

El máximo organismo en el ámbito electoral estadounidense es la Federal Electoral Comisión, el cual se encarga únicamente del ámbito federal, este organismo verifica los topes de campaña y lo concerniente al financiamiento de campaña, ya que son consideradas funciones federales. De igual forma se cuenta con comisiones electorales estatales que se encargan de registrar candidatos, a supervisar, organizar y contar.

INSTITUCION	INTEGRACION	PRESENCIA GOBIERNO	PRESENCIA CIUDADANA	FUNCIONES	TIPO DE AUTORIDAD
TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES	1 Director designado por Presidente de la República.	SI	NO	organiza, vigila y cuenta.	PERSONAL
COMISIONES ELECTORALES ESTATALES	1 Director estatal nombrado por el gobernador respectivo	SI	NO	Registrar candidatos, organizar, supervisar y contar.	PERSONAL

FUENTE: Aguirre Pedro, Becerra Ricardo, Córdoba Lorenzo y Woldenberg José, Las reglas electorales en el mundo. LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México D.F., ..Pág. 9

En cada una de estas organizaciones, se tiene en el primer caso, un director que es designado por el Presidente de la República, y en el segundo caso, un director estatal, el

cual es designado por cada gobernador. En los dos casos se cuenta con una administración descentralizada. Es sobresaliente la designación de los directores en ambos casos los cuales desempeñan una función de ejecutivos dentro las organizaciones y la aprobación del electorado.

Para la organización de la Jornada Electoral los condados son los encargados de la administración electoral contando con el apoyo de las Comisiones Electorales, Juntas locales, Comisión Federal Electoral, Departamento de Justicia y Oficina de Correos. Las elecciones que organizan estos organismos arriba mencionados son Federales, Estatales y Locales.

El papel que juegan los condados es muy importante, ya que se encarga de realizar el registro de electores, en el caso norteamericano es muy importante resaltar que es único país el cual no requiere de una credencial o documento oficial para poder realizar el derecho de sufragio universal. En la presentación de boletas se tiene un amplio control , ya que las boletas se encuentran foliadas con copias y se presentan en block de cincuenta.

De igual forma el control de paquetería electoral es muy exigente, ya que el material se empaca y se le graba una clave numérica, todo es registrado en una hoja de control y al regreso de la documentación es verificado nuevamente. Al momento del traslado de la caja electoral del condado a la casilla deben estar presentes los representantes de los partidos. La integración de las casillas es una modalidad singular y única, debido a que los funcionarios de casilla son representantes de los partidos mayoritarios o voluntarios que son captados a través de convocatorias especiales o medios de difusión.

El conteo de los votos es una labor realizada por los escrutadores, al igual que en México. A diferencia de los países europeos: Francia, España y Alemania, los funcionarios de casilla en los Estados unidos se les da una capacitación de dos horas previas a la apertura

de las casillas. Un elemento que es necesario resaltar y que es todo lo contrario de lo que se da en México, son los criterios de instalación de casillas en Estados Unidos y Europa.

“El dato relevante es que en toda Europa, no obstante la densidad de la población, es obligatorio -o al menos preferente- instalar las casillas en lugares y edificios públicos.”²⁰

El sistema de Resultados Electorales en los Estados Unidos son proporcionados 21 días después de la elección, estos son los resultados oficiales, pero a nivel de condado se entregan los resultados preliminares dos horas y media después de la elección. El sistema de resultados preliminares es una modalidad muy frecuente en Estados Unidos y países europeos, y que en México se dio por primera vez en las elecciones federales del 6 de julio de 1997.

La ley federal de elecciones y campañas electorales es la que regula o marca una serie de actos prohibidos que llevan implícita una sanción en caso de ser realizadas. Haciendo énfasis a los delitos relacionados al financiamiento y al manejo ilícito de los fondos públicos en favor de los partidos, es decir, la desviación de fondos públicos para campañas o actividades electorales (proselitismo).

En el renglón de los delitos electorales Estados Unidos hace un gran énfasis en lo relativo al financiamiento y al manejo de una forma ilícita del subsidio público en favor a los partidos políticos, que data del año de 1976. Se establece en forma muy peculiar el echo de establecer un tope a los gastos de campaña para la elección presidencial exclusivamente. Este financiamiento por parte del Estado se les otorga tanto al partido como al candidato.

²⁰ Ibid, p. 10

1.3.4. AMERICA LATINA

La autonomía e imparcialidad electoral, es decir, el grado de credibilidad y transparencia de los procesos electorales en el mundo, no se da en la misma proporción debido a que la cultura política y la inestabilidad que se presenta en América Latina. Esto se debe al descontento en la población por los resultados electorales ofrecidos por las instituciones encargadas de organizar y vigilar dicha actividad.

La autonomía de los organismos electorales es actualmente una pieza indispensable para el buen funcionamiento y ejercicio de la democracia. “ Se habla con insistencia de la necesidad de generar credibilidad bajo el soporte de organismos electorales imparciales y profesionales como requisito *sine qua non* de la convivencia ciudadana civilizada. Y es que la autonomía electoral a dejado de ser un ideal democrático, un llegar a ser que nunca llega, para convertirse en una necesidad cotidiana que legitime el origen del poder y genere un clima de confianza que permita la gobernabilidad .”²¹

Actualmente solo podemos hablar de la democracia representativa como la fórmula idónea del desarrollo democrático de los países en el mundo, ésta democracia representativa, identificada por la presencia periódica y verídica de procesos electorales para renovar y sustituir los grandes mandos públicos. Ortega y Gasset a grandes rasgos menciona o hace resaltar que en las democracias actuales la columna vertebral es el procedimiento o proceso electoral y que los demás elementos son secundarios (igualdad, pluralismo, etc.).

En la integración de las instituciones responsables de los procesos electorales en el caso de América Latina, el criterio es diverso. Como primer criterio tenemos que la

²¹ Villanueva , Ernesto: Autonomía electoral en Iberoamérica. Editorial Triana, México D.F. p.18

presencia del gobierno como parte de la máxima autoridad electoral es viable en varios países, de igual forma es común detectar gobiernos en donde está sea nula. En el segundo caso dichas instituciones se encuentra formadas por los partidos políticos que son las partes interesadas en lograr un triunfo electoral. Por último tenemos el caso donde los partidos políticos y el gobierno no tienen presencia dentro de los órganos electorales en América Latina, sino, que la integración de estos es ciudadana. Como se ilustra en el siguiente cuadro.

PAIS	INSTITUCION	INTEGRACION	PRESENCIA GOBIERNO	PRESENCIA CIUDADANA	TIPO DE AUTORIDAD
BRASIL	TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL	3 jueces (supremo tribunal federal). 3 jueces (tribunal superior de justicia). 2 abogados	SI	SI	COLEGIADA.
COLOMBIA	CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	3 miembros partido mayoritario 3 miembros del partido inmediato en votación. 1 miembro del partido inmediato en votación.	NO	NO	COLEGIADA.
URUGUAY	CORTE ELECTORAL	5 Ciudadanos "garantes de imparcialidad." 4 representantes de partido.	NO	SI	COLEGIADA.

FUENTE: Aguirre Pedro, Becerra Ricardo, Córdoba Lorenzo y Woldenberg José, Las reglas electorales en el mundo. LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México D.F., .Pág. 10

Por la variedad en la integración de los órganos electorales en América Latina, es necesario mencionar que la nula presencia del gobierno se debe al siguiente argumento: esto es que la presencia del gobierno dentro de estas instituciones atenta contra el principio de igualdad y equidad dentro del competencia electoral, por la razón, en que puede convertirse en juez y parte en el proceso mismo. Teniendo éste una posible conducta de

favoritismo o preferencia por el partido político que lo llevo al poder y por el hecho de la renovación de poderes en tiempos establecidos previamente por cada Estado no podría garantizar una imparcialidad.

El contenido de la labor electoral, para los países latinoamericanos, se sigue dando en la esfera de la negociación y deliberación. Por tal motivo, la mayoría de estos países cuentan con la figura del Consejo y la búsqueda dentro de estos órganos de un equilibrio político que garantice un buen funcionamiento y la imparcialidad, “es muy importante señalar la tendencia dominante -sobre todo en América Latina- de entender y elaborar a los padrones electorales como instrumento aparte, de otras instancias o listados administrativos con los que cuenta el gobierno”²²

En este punto, es importante resaltar el caso de Argentina en el tipo de inscripción, donde el ciudadano queda integrado o incluido en el registro electoral del Distrito que le corresponde sin hacer trámite alguno

En lo que se refiere al financiamiento a partidos, en América Latina por lo general se otorga un financiamiento integral anual para que estos pueden realizar sus tareas regulares o proselitismo. Otra variante en algunas naciones es el voto en el extranjero, esto es posible exclusivamente en el caso de las elecciones presidenciales, en países como Brasil y Bolivia.

La participación directa de los partidos y de la ciudadanía en la actualidad nos marca uno de los principales paradigmas de la democracia moderna, el papel que desempeñan estos dos actores en la política nacional de los países legitima el proceso electoral.

²² Aguirre Pedro, op cit p. 27

La nula presencia del gobierno dentro de la organización de los comicios garantiza de principio a fin que la contienda se llevará a cabo bajo un margen de imparcialidad. Por ende, los partidos en disputa por el poder se encuentran en igualdad de oportunidades para obtener el triunfo.

Es importante resaltar que la composición del máximo órgano responsable en la contienda electoral en Colombia, la cual no tiene presencia del Gobierno ni de la ciudadanía. El Consejo Nacional Electoral se encuentra integrado por las partes interesadas en obtener el triunfo electoral, es decir, los partidos políticos.

- Tres miembros del partido mayoritario.
- Tres miembros del partido inmediato en votación.
- Un miembro del partido en votación.

En el caso de Uruguay todos los miembros que integran la Corte Electoral (máximo organismo electoral), son personas ajenas a partidos políticos o al gobierno, es decir, la presencia ciudadana es de un 100%, similar a la nueva integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) en México. El tipo de autoridad en América Latina es colegiada.

Los avances que han tenido las distintas legislaciones electorales, son sin duda alguna, resultados objetivos del equilibrio de fuerzas que se dan o interactúan en la vida del país.

En síntesis la integración y designación de los miembros de los órganos electorales en América Latina hacen dudar sobre una verdadera autonomía electoral, es decir, de la imparcialidad que deberían de tener estos organismos para organizar y vigilar las elecciones. La presencia del poder ejecutivo o legislativo, ya sea como parte integrante o

como la instancia encargada de la designación de los miembros de la autoridad electoral pone en tela de juicio, el principio fundamental de imparcialidad.

Para dar una calificación sobre el grado de autonomía e imparcialidad de los organismos electorales en América Latina se aplicaran tres criterios:

A) Países que no tienen autonomía en su integración de los órganos electorales. Intervención directa del gobierno en su composición y en la asignación de recursos presupuestales.

B) Países con semiautonomía, debido a que se encuentran en ellos elementos de los países considerados como no autónomos.

C) Por último los países considerados como autónomos, por tener una verdadera autonomía funcional y financiera.

PAIS	A	B	C
NICARAGUA	Por la designación de los integrantes del órgano electoral (Poder Ejecutivo)		
URUGUAY		Se carece de una verdadera autonomía financiera.	
COSTA RICA			Existe una verdadera autonomía funcional y financiera sin puntos de referencia en América Latina.
CHILE *		Tanto el tribunal calificador como el servicio electoral están supeditados por el Ejecutivo en relación al presupuesto.	
COLOMBIA			El órgano designante de la integración del Consejo Nacional Electoral es un órgano no político de carácter jurisdiccional.

FUENTE: Villanueva , Ernesto: Autonomía electoral en Iberoamérica. Editorial Triana, México D.F. Pág.

201-203 * En el caso de Chile pág 88-89

Verdaderamente existen grandes diferencias en los casos de integración de los organismos electorales en el mundo, es decir, no se tiene una fórmula universal idónea para su composición. En la mayoría de los países europeos no se pretende tener una autoridad de tipo colegiada (casos excepcionales; España y Francia) para que este goce de credibilidad tanto de los partidos políticos, como de la población en general. En América latina por el contrario, el tipo de autoridad es colegiada con el fin de garantizar comicios que gocen de credibilidad y alegados en todo momento de la intervención del gobierno.

CAPITULO II- de la C.F.E al I. F.E.**2.1. LEYES SIN AUTORIDAD CENTRAL**

A partir de 1946 hasta 1987 se reformaron y se derogaron las siguientes leyes de 1946, 1951, 1973, 1977 y 1987. Después de 1990 a la fecha tenemos cambios substanciales nunca antes vistos en la legislación electoral y de las cuales tenemos: COFIPE DE 1990, COFIPE II (1993), COFIPE III (1994) Y EL ACTUAL COFIPE en su versión número IV aprobada en el año de 1996.

“ El Estado mexicano posrevolucionario no ha operado con base en un solo sistema de partidos y elecciones: la historia mexicana muestra que desde fines de la revolución hasta nuestros días, varios sistemas electorales ha funcionado en el país y que sus crisis no necesariamente condujeron al colapso del Estado, sino solamente a la configuración y desarrollo de un nuevo sistema electoral y de partidos que reemplazo al agotado”¹

El recorrido histórico que se ha venido dando en el ámbito de la legislación electoral en México es muy peculiar. Tenemos que entre el periodo de 1911 y 1946 se organizan los procesos electorales más conflictivos regulados por una legislación electoral muy sencilla y rudimentaria. A partir de 1946 con la consolidación del Estado mexicano y su sistema político, se suscitaron un número impresionante de reformas y contrarreformas en materia electoral.

Durante este periodo la tarea de organización y vigilancia electoral eran llevadas acabo por los caciques políticos en cada región del país, debido a que la elite política

¹ Molinar Horcasitas, Juan: El Tiempo de legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México Editorial Cal y Arena, México D.F. 1991 p. 22

225252

nacional se encontraba muy distante de centralizar la verificación de los comicios por autoridades federales o a cargo de alguna institución central. Bajo la reglamentación electoral de este periodo, la responsabilidad en la organización y vigilancia electoral estaba sumamente descentralizada, debido a que se otorgaban facultades para la realización de la mayoría de las funciones electorales a las autoridades municipales y a la sociedad en general.

En este contexto, se crearon los Consejos de Listas Electorales (antecedente del Registro Nacional de Electores) uno por entidad, cuyas funciones se limitaban exclusivamente a la elaboración de la lista de electores y distritación. Dicho consejo se integraba:

ORGANO COLEGLADO	INTEGRACIÓN	DESIGNACIÓN
CONSEJO DE LISTA ELECTORALES	• NUEVE MIEMBROS	Insaculación de entre los candidatos propuestos por los ayuntamientos de la entidad

FUENTE: Molinar Horcasitas, Juan: El Tiempo de legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México Editorial Cal y Arena, México D.F. 1991 Pág. 25.

Estos consejos estatales eran auxiliados en cada distrito y municipio por consejos distritales, los cuales se integraban por los presidentes municipales que comprendía el distrito, los opositores en cada elección previa y ciudadanos designados por insaculación. Durante este periodo las autoridades municipales tenían las siguientes funciones:

- Publicación de lista de electores;
- Seccionamiento de distritos;

- Registro de candidatos a Diputados, Senadores y Presidente de la República;
- Impresión de credenciales de elector y boletas electorales;
- Registro de representantes de partido;
- El registro de partidos políticos era una tarea desempeñada o realizada por el presidente municipal

El periodo que abarca de 1911-1946 es una etapa que se caracteriza por carecer de una autoridad electoral central con regulación del gobierno federal en todos sus ámbitos, como son:

- Elecciones municipales (presidente municipal y diputados locales)
- Elecciones estatales (gobernadores)
- Elecciones federales (presidente de la república, senadores y diputados federales)

La Federación en general, y el ejecutivo en particular, prácticamente no tenían injerencia en el proceso electoral y en la jornada misma. La vigilancia y desarrollo era una labor realizada en su mayoría por los partidos.

Bajo la legislación electoral de 1918 “la regulación de partidos y candidatos era minimalista en los que a sus obligaciones y condicionamientos atañía y maximilista en lo que a derechos tocaba.”² la noción de partido político bajo la regulación de ésta legislación era ambigua y únicamente establecía, los requisitos para intervenir en las funciones de vigilancia que la ley les asignaba:

- Haber sido constituido por asamblea formal de 100 ó más ciudadanos;
- Contar con un programa político de gobierno;

² Molinar Horcasitas, Juan, El Tiempo de legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México Editorial Cal y Arena, México D.F. 1991. , p. 27

- No llevar denominación religiosa o racial;
- Registrar candidatos en los plazos que establecía la ley.

Por otro lado, los partidos políticos no eran el único medio para presentar candidaturas de elección popular. En este contexto la ley permitía a cualquier ciudadano en forma independiente presentarse como candidato a una diputación, senaduría o a la misma presidencia de la República, donde el único requisito de elegibilidad era contar con un documento firmado mínimo por 50 ciudadanos que sirviera de apoyo.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ESTADO MEXICANO
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ESTADO MEXICANO

2.2 LEYES CON AUTORIDAD CENTRAL.

Es a partir de 1946 cuando las elecciones en México inician una fase moderna o contemporánea del sistema electoral, como lo menciona Molinar Horcasitas “Dos grandes diferencias separan los marcos normativos de las elecciones antes y después de 1946: el grado de centralización en los procesos de organización y vigilancia de los comicios y el tipo de partidos que a ellos podían concurrir”³.

Un segundo periodo que podemos distinguir, es a partir de la ley electoral de 1946 que centralizó prácticamente toda la organización y vigilancia de los procesos electorales en la Secretaría de Gobernación o autoridades colegiales federales hasta 1990 con la innovación del COFIPE y la creación del Instituto Federal Electoral de carácter permanente con patrimonio propio y con una responsabilidad jurídica.

A partir de la Ley Electoral Federal de 1946 desaparece por completo la intervención directa de los gobernadores y presidentes municipales en el proceso electoral federal.

Bajo la tutela de la legislación electoral federal de 1946 se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral con sede en la capital de la república que es el antecedente de la Comisión Federal Electoral y Consejo del Padrón Electoral. La Comisión contaba con el apoyo en las entidades del país por de las Comisiones Locales Electorales y en los distritos uninominales por las Comisiones Distritales Electorales.

Consecuentemente, el gobierno federal y el PRI garantizaban el control de la Comisión, con un total de cinco votos contra uno en su integración, que eran: los dos

³ Molinar Horcasitas, Juan, op. cit. , p. 25

representantes del Poder Ejecutivo, los dos representantes del Poder Legislativo (un diputado y un senador) y un comisionado del partido de gobierno (PRI), contra un solo comisionado de partido de oposición. Por lo tanto podemos decir, que dentro de esta legislación, el control de la Comisión era un mecanismo de centralización de poder por parte del PRI.

INSTITUCIÓN	INTEGRACION
COMISION FEDERAL DE VIGILANACIA ELECTORAL	-2 MIEMBROS DEL EJECUTIVO *Secretario de Gobernación *otro miembro del gabinete -2 MIEMBROS DEL LEGISLATIVO *un diputado *un senador. -2 COMISIONADOS DE PARTIDOS NACIONALES

FUENTE: Castellano Hernández, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994)*, Tomo II. ,

Edit. Centro de Investigación Científica "Ingeniero Jorge L. Tamayo", AC México, 1995, Pág. 132

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral tenía la responsabilidad de llevar acabo las funciones de organización y vigilancia del proceso electoral federal. Mientras tanto las funciones electorales que no pasaron a ser responsabilidad de la comisión no fueron dejadas en manos de los ayuntamientos; dicha actividad fue responsabilidad del Consejo del Padrón Electoral. Dicho consejo era responsable directo ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

Las atribuciones de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral de mayor importancia eran las siguientes:

- Convocar a los partidos políticos para que de común acuerdo propusieran al personal que debía integrar las comisiones locales electorales, designar al personal así propuesto y, en caso de que no se llegara a un consenso, hacer las designaciones correspondientes.

- Instalar el consejo del padrón electoral; designar en caso de que faltasen los funcionarios que lo integran, a las personas que deben sustituirlo, y vigilar el desarrollo de las labores de formación y revisión de las listas electores.

Dicha comisión contaba con el apoyo para el desarrollo del proceso electoral federal de las comisiones locales y comités distritales. “Los funcionarios de las Comisiones Locales eran designados por la Comisión Federal (Con base a propuesta de los partidos), y los integrantes de los Comités Distritales eran designados por los Comités Locales”.⁴

Por lo tanto, el control del gobierno no se presentó únicamente en la cúpula del Comisión Federal, sino que también se vió reflejado en la integración de los Comités Locales y Distritales con elementos de extracción del partido oficial, y se presentó mediante el fenómeno de cascada en la designación de los miembros de los órganos inferiores.

El 21 de Febrero de 1949 se reformó la Ley Electoral Federal de 1946, 98 artículos fueron modificados de un total de 136. Se precisó la renovación de cada tres años de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, de las comisiones locales y de los comités distritales. Esta reiteración es explicable en virtud de la renovación de cada tres años de la Cámara de Diputados.

ORGANO COLEGIADO	INTEGRACIÓN	CAPACIDAD DECISORIA
COMISIONES LOCALES COMITÉS DISTRITALES	<ul style="list-style-type: none"> • -3 MIEMBROS PROPIETARIOS Y 3 SUPLENTE. • -REPRESENTANTES DE PARTIDOS POLÍTICOS 	<ul style="list-style-type: none"> • -VOZ Y VOTO • VOZ

FUENTE: Castellano Hernandez Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994)*, Tomo

II. Edit. Centro de Investigación Científica “Ingeniero Jorge L. Tamayo” AC México 1995 Pág. 147

⁴ Molonar Horcasitas, Juan, op. cit.. p. 26

La designación de los miembros de las Comisiones Locales Electorales era realizada por la Comisión Federal Electoral y los integrantes de los comités distritales eran propuestos por las comisiones locales y ratificados por la C.F.E..

Para 1951, la ley electoral federal, reiteró que la responsabilidad de organizar y vigilar el proceso electoral federal estaba en manos de los poderes federales, a través de la ahora llamada, Comisión Federal Electoral, así como las comisiones locales y comités distritales.

A partir de la reforma electoral de 1951 se reduce a uno el comisionado del ejecutivo, que será el secretario de Gobernación quien continuaría presidiendo dicho organismo, esto no modificó en nada el poder de control del gobierno sobre la naciente Comisión Federal Electoral. Esta postura del poder ejecutivo dentro de los organismos electorales en el desarrollo histórico en México se mantiene hasta el año de 1996 con la reforma electoral que diseña una nueva fórmula de integración, donde el secretario de Gobernación no tiene participación en el IFE. Asimismo, se eleva a tres el número de representantes de los partidos políticos, sin cambios en el número de representantes del poder legislativo.

Un cambio sustancial dentro de las reformas electorales derivadas de la legislación electoral de 1946 fue la de 1963, donde se establece el derecho para los partidos minoritarios a tener diputados de partido, bajo la condición de obtener un porcentaje mínimo como requisito para tener derecho a diputados en la cámara baja. Esto modificó la estructura de la Comisión Federal Electoral, pero en realidad nunca significó un peligro en el control por parte del gobierno.

2.2.I. LOFFPE (1977)

El 28 de Diciembre de 1977, siendo presidente de México José López Portillo y Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles se lleva a cabo una reforma político-electoral cuyos elementos fundamentales siguen vigentes hasta la fecha y que en algunos casos se presentó un viraje sustancial en las líneas generales de la organización político electoral a partir de la ley de 1946. En particular el caso de representación política de los partidos en la cámara baja, al formalizar el sistema mixto en la cámara de diputados con un dominio en la representación de mayoría con 300 diputados y 100 diputados de representación proporcional exclusiva para los partidos de oposición.

Esta reforma político electoral se da como consecuencia, de la nula presencia de la oposición en la arena electoral de los comicios electorales para presidente de la República en el año de 1976, donde el único candidato oficial a la presidencia fue López Portillo. No hay que olvidar que la candidatura de Valentín Campa por el Partido Comunista, no tuvo efectos legales, porque dicho partido no tenía registro legal.

Lo que buscaba el gobierno federal a través de esta reforma, era garantizar la existencia de un sistema de partidos, ofreciendo la posibilidad a los de oposición de tener presencia en la cámara baja. La estructura surgida y perfeccionada a partir de 1946 permanece sin modificación y la Comisión Federal Electoral (antecedente del Consejo General del IFE) queda de la siguiente forma:

ORGANO	INTEGRACION	FACULTADES
-COMISION ELECTORAL. FEDRAL	-Secretario de Gobernación. -Representación paritaria de partidos. -1 Miembro de la Cámara Baja. -1 Miembro de la Cámara Alta. -1 Notario.	-Registro de partidos. -Organizar y vigilar los comicios.

FUENTE: Woldenberg José, "Los consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE. Un primer acercamiento" en Carpizo Jorge (coord), Elecciones, dialogo y reforma. México 1994 Tomo I. Edit. Nuevo Horizonte Editores, México D.F. 1995 Pág. 119, y Castellano Hernandez Eduardo, Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994), Tomo II. Edit. Centro de Investigación Científica "Ingeniero Jorge L. Tamayo" AC México 1995 Pág. 156

Una modalidad introducida en esta ley, es el registro condicionado de partidos políticos nacionales y que dentro de la Comisión Federal Electoral los comisionados de dichos partidos solo concurren con voz sin derecho a voto. A la figura del secretario de la comisión que recaía en un notario público, se agrega la figura de un secretario técnico de la comisión, quien junto con el director del Registro Nacional de Electores quedaban facultados en la LFOPPE, para concurrir a las sesiones únicamente con derecho a voz.

A partir de la LFOPPE la Comisión Federal Electoral fue la facultada para el otorgamiento del registro, fusión y prerrogativas de los partidos y asociaciones políticas, con lo cual estas labores dejan de ser realizadas por la Secretaría de Gobernación que se venía dando desde la Ley Federal Electoral de 1946. Para obtener derecho de ser registrados como partidos políticos nacionales se establecen dos vías:

- A) Registro definitivo: se requiere contar con 3000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad (150) de los distritos electorales uninominales (300).
- B) Registro condicionado: se requiere haber alcanzado por lo menos el 1.5% del total en algunas votaciones de la elección para que se otorgue el registro condicionado.

Algunas causas por las que la Comisión Federal Electoral podía retirar el registro son las siguientes:

- A) Por no haber obtenido en tres elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional.
- B) Por haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.
- C) Por incumplir con las obligaciones que señale la ley, por disolución o por fusión con otro partido político.

Con la Ley Federal de Organizaciones Políticas Procesos Electorales de 1977, mejor conocida como la LFOPPE. Las facultades que ahora tiene este órgano se ven modificadas y ampliadas, esto responde a la nueva estructura del sistema de representación política, de un sistema de representación mayoritaria a un sistema de representación mixto con dominante mayoritario en la cámara de diputados (tres cuartas partes por M.R, una cuarta parte por R.P.). Es un caso similar al de Italia en su actual sistema de representación.

En la Ley Federal Electoral de 1973, para que la Comisión Federal Electoral tuviese la facultad de sesionar solo era necesario que estuviesen presentes 4 miembros, con la condicionante de que estuviesen presentes los comisionados de cada uno de los poderes representados.

A diferencia de ésta, la LFOPPE exigía para que la comisión pudiera llevarse a cabo las sesiones, era necesario y obligatorio que se encontraran presentes la mayoría de los integrantes con derecho de voz y voto, entre los cuales se debía encontrarse el presidente de la comisión (Secretario de Gobernación). Toda resolución se tomaría por mayoría de votos, en caso de empate, sería el presidente de la comisión quien mediante su voto de calidad definiría el resultado sin tener esta revocación.

Ahora bien, la presencia mayoritaria en ambas cámaras del partido gobernante (PRI), nos muestra el panorama que se dio en la practica-electoral de la comisión en favor al gobierno y el partido. La legislación electoral de 1977 mermó el verdadero peso que debería tener la oposición en la toma decisiones dentro de la Comisión Federal Electoral, es decir, la presencia de los comisionados de partidos con registro condicionado se vio limitada con la negativa del derecho a voto dentro de las sesiones de la comisión, que se encontraba integrada en su mayoría por miembros del partido gobernante, donde todos ellos tenían derecho a voz y voto.

225252

Con esta ventaja en términos jurídico-electorales, con relación a la fuerza de la oposición, se inclinó la balanza en favor a la mayoría representada (PRI).

Se dieran de igual forma modificaciones en diverso puntos del proceso y dela jornada electoral misma. En lo concerniente a los tiempos de entrega de los paquetes electorales de las casillas a los comités distitales, la LFOPPE estableció que el tiempo máximo de entrega en las zonas rurales fuese de 72 horas y un mínimo de 24 horas para las casillas urbanas en cabecera de distrito

2.2.2. CONTRAREFORMA 1987.

El 12 de febrero de 1987 es promulgado el Código Federal Electoral el cual fue aprobado por el Congreso de la Unión durante el gobierno el presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Esta nueva reforma tuvo como consecuencia la legislación electoral más amplia hasta esa fecha como lo muestra el siguiente cuadro.

AÑO	LIBROS	TITULOS	CAPITULOS	ARTICULOS
1918			11	123
1946			12	136
1951			12	149
1973		7	28	204
1977		5	27	250
1987	8	33	73	362

FUENTE: Castellano Hernandez Eduardo, Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994), Tomo II. Edit. Centro de Investigación Científica "Ingeniero Jorge L. Tamayo" AC México 1995 p 165.

“ El Código Federal electoral de 1987 preceptuó que la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral es una función de orden público que corresponde al gobierno federal, y reiteró la tesis de que los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsables de esta función, al participar en la integración de los organismos electorales correspondientes.”⁵

⁵ Ramos Espinosa, Ignacio y Herrera Peña, José: COFIPE comentado Talleres Gráficos de la Nación 1991 p. 35.

Por un lado el Código Federal Electoral procesó una serie de retrocesos con respecto a la LFOPPE “entre las cuales pueden mencionarse las siguientes:

- a) desaparición del registro condicionado al resultado de elecciones;
- b) pérdida del registro de los partidos por no obtener el 1.5% de la votación en un solo proceso electoral (rasgo que ya venia de la reforma lopezportillista a la LFOPPE DE 1982);
- c) conformación proporcional de la representación partidaria en la comisión federal electoral, lo que permitió al PRI obtener el control total sobre este organismo, ya que de 31 votos controlaba 16;
- d) participación del partido mayoritario en el reparto de los diputados de representación proporcional, que originalmente constituían un espacio exclusivo para la oposición”⁶

Por tal motivo el control del partido gobernante en la Comisión Federal Electoral era una verdad absoluta. El viraje que se da, de la representación paritaria a la representación proporcional de los partidos dentro de la dentro de los órganos electorales, era en gran medida el más grande retroceso del Código Federal Electoral en relación a la autonomía e imparcialidad de la Comisión Federal Electoral.

Tenemos entonces que se modifica una modalidad anteriormente establecida, que es la representación de los partidos dentro de la Comisión Federal Electoral la cual queda compuesta de la siguiente forma “número de comisionados de los partidos políticos cambia en función al porcentaje de votos obtenidos por cada partido en la elección inmediata anterior de diputados de mayoría relativa. El principio general es que cada partido tendrá

⁶ Becerra Chavez, Pablo Javier, “El Cofipe y las elecciones federales de 1991”, en Revista Iztapalapa. NÚM. 23, julio diciembre de 1991 p. 50-51.

derecho a tantos comisionados en total, como veces contenga su porcentaje el de la votación referida.”⁷.

Lo sobresaliente de esta modificación es el otorgamiento del derecho a voto dentro del Consejo General. Cabe mencionar que bajo esta aberrante formula en que incurrió el Código Electoral de 1987, la Comisión Federal Electoral era controlada por completo por los 16 representantes del PRI que por si solos constituían mayoría y definían cualquier votación (contaban con 16 votos de los 31 en total)

INSTITUCIÓN	INTEGRACIÓN	CAPACIDAD DECISORIA
COMISION FEDERAL ELECTORAL	-Secretario de Gobernación.	Voz y voto
	-1 diputado.	Voz y voto
	-1 Senador.	Voz y voto
	-1 Notario .	Voz y voto -
	-Representación proporcional de los partidos.	voz y voto

FUENTE: Castellano Hernández, Eduardo, Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994), Tomo II, Edit. Centro de Investigación Científica “Ingeniero Jorge L. Tamayo”, AC México, 1995, Pág. 166

Mediante la fórmula de representación proporcional de los partidos dentro de la Comisión Federal Electoral impuesta por el Código Federal Electoral de 1987, el PRI por si solo representaba la mayoría (el PRI contó en esa ocasión con un total de 16 delegados ante la Comisión Federal Electoral, frente a 15 que sumaban el resto de los partidos junto a los representantes del ejecutivo y legislativo). Todo ello contribuyó al ambiente de incertidumbre imperante en los comicios electorales y el ambiente poselectoral vivido en 1988, que arrojó como resultado la reforma electoral de 1990 y la creación del IFE.

⁷ Castellano Hernández ,Eduardo, Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994), Tomo II.,Edit. Centro de Investigación Científica “Ingeniero Jorge L. Tamayo”, AC México, 1995, Pág. 166.

La vida que tuvo el Código Federal Electoral fue muy efímera, debido a que únicamente reguló una elección presidencial, la más polémica y controvertida de la historia en México. Los resultados arrojados por las elecciones presidenciales de 1988, así como la manipulación del proceso mismo regulado por los organismos electorales aceleraron un periodo de reformas dentro del sexenio salinista. Bajo esta nueva legislación electoral se eliminó el registro condicionado y se mantuvo únicamente la modalidad de registro definitivo, impidiendo así que se ampliara el sistema de partidos.

Se creó el tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) como instancia de resolución jurisdiccional de controversias electorales, pero esta estuvo muy lejos de ser un paso importante en la resolución definitiva de conflictos poselectorales, debido a la autocalificación de los colegios electorales de ambas cámaras. De tal forma que el TRICOEL en la práctica resultó ser y se constituyó como última instancia de lo contencioso electoral.

2.3 REFORMA ELECTORAL 1989-1990.

Las recientes reformas electorales que se han dado en el sistema político en nuestro país tienen como rasgos distintivos la participación creciente de los partidos políticos y la ciudadanía. Esta intervención de la sociedad civil es cada vez más importante y fundamental, no solo en la definición de las reformas electorales recientes, sino, incluso en la formación de las autoridades electorales mismas. “Esta reforma se aprobó el 14 de julio de 1990 con 364 votos a favor de parte de los legisladores del PRI, PAN, PPS, PFCRM, PARM y 20 votos en contra por parte de diputados panistas y de todo el PRD.”⁸

El punto a debatir dentro de las reformas electorales en el sexenio salinista, se dio en dirección a la integración y composición de los órganos electorales que se habían convertido en el centro del litigio político después de la polémica y controvertida experiencia de 1988. “El ritmo del reformismo electoral mexicano se aceleró después de 1988. No era para menos. La elección presidencial había alcanzado el máximo nivel de competitividad y de conflictividad. En el marco de la opinión pública irritada, básicamente por los estragos en sus ingresos (producto de la crisis y la política del ajuste económico del gobierno saliente) los actores políticos elevaron significativamente el nivel del conflicto electoral.”⁹

El México contemporáneo caracterizado por una cargada toma de decisiones parciales a favor de uno de los contendientes (PRI) y de gestiones oscuras (en las elecciones presidenciales la caída del sistema) convirtieron el tema de los organismos

⁸ Prou'homme, Jean Francois: “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)” en Política y Gobierno, VolIII, núm. 1, México, 1996, p. 107.

⁹ Valdez Zurita, Leonardo, Larrosa Haro, Manuel, “Las Reformas Electorales 1989-1993” en: Elecciones, Dialogo y Reforma 1994/II Editorial Nuevo Horizonte, México D.F., 1995. p. 13.

electorales como uno de los principales problemas a resolver dentro de la agenda de los partidos políticos para obtener elecciones confiables. Por lo antes mencionado y la composición de la Comisión Federal Electoral con base en la reforma electoral de 1986 (Código Federal Electoral) que sufre cambios substanciales en relación a la LFOPPE, pero en un sentido antidemocrático. Por ende, la composición e integración de los órganos electorales se convirtieron en uno de los puntos fundamentales en las reformas posteriores.

“Los diferentes actores no estaban dispuestos a llegar a la siguiente elección federal con reglas de juego a todas luces insatisfactorias. Para decirlo rápido el Código Federal Electoral (vigente de 1987 a 1990) tenía insatisfechos tanto al PRI como a los de oposición. Al primero por que su aplicación no le daba garantías de legitimidad, y al segundo, por que mostraba rasgos de ayuda inequidad y parcialidad.”¹⁰

Tenemos entonces que el Código Federal Electoral debía derogarse y por lógica era necesario reformar algunos artículos constitucionales. Para que esto tuviera efectos de cambio, fue necesario la confluencia del Partido Revolucionario Institucional con alguna de las dos fuerzas más importantes del país; Partido Acción Nacional o Partido de la Revolución Democrática.

Después de arduas negociaciones entre el PRI y PAN, se hacen las reformas constitucionales y es publicado el 15 de agosto de 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales (COFIPE 1). Con base jurídica a esta legislación electoral se crea el Instituto Federal Electoral, cuyo antecesor es la Comisión Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral (IFE) máxima autoridad electoral, es designado como el responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Basándose en

¹⁰ Valdez Zurita, Leonardo, op cit p.22

el COFIPE, el IFE se caracteriza y diferencia de sus antecesoras por ser un organismo autónomo, de carácter permanente, con responsabilidad jurídica y patrimonio propio. Es la primera ocasión que el órgano que constituye la autoridad máxima electoral se desprende totalmente de la Secretaría de Gobernación y queda establecida como entidad independiente. Pero esto se da únicamente en términos teóricos ya que la parte operativa del IFE se encuentra controlada por el partido gobernante en su totalidad.

Tenemos entonces que el IFE surge como un organismo independiente de la Secretaría de Gobernación. Pero la presencia del poder ejecutivo en el consejo general del Instituto no varía en relación a la Comisión Federal Electoral, siendo el secretario de gobernación quien preside aun esta nueva institución. Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:

- a) El Consejo General;
- b) La Junta General Ejecutiva; y
- c) La Dirección General.

La composición del Consejo General quedó de la siguiente forma:

ORGANO COLEGIADO	INTEGRACION	CAPACIDAD DECISORIA
CONSEJO GENERAL	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Gobernación • 2 Senadores. (1 senador del PRI y otro del PAN) • 2 Diputados. (1Diputado del PRI y otro del PAN) • 6 Consejeros Magistrados. • Representantes de partido *4 del PRI *2 del PAN *1 el resto de los partidos (PRD, PPS, PARM y PFCRM) 	<ul style="list-style-type: none"> • VOZ Y VOTO

FUENTE: Becerra, Pablo, " El COFIPE y las elecciones federales de 1991" en: Revista Iztapalapa. Número 23, julio-diciembre de 1991 Pág. 53.

Con la reforma electoral de 1990, una vez más fue impuesta la formula de representación proporcional de los partidos ante los organismos electorales, pero esta vez la formula de representación resultó ser más moderada que la anterior. Se mantiene el principio de proporcionalidad de acuerdo al voto obtenido a favor de cada partido en la elección inmediata anterior. En el siguiente cuadro se desarrollarán los mecanismos o criterios por los cuales eran designados los representantes de partido que formarían parte de los organismos, teniendo derecho de voz y voto en las sesiones de la comisión.

PORCENTAJE %	REPRESENTANTES
1.5 A 10 %	1 R. DE PARTIDO
10 A 20 %	2 R. DE PARTIDO
20 A 30 %	3 R. DE PARTIDO
30 A 40 %	4 R. DE PARTIDO

FUENTE: Becerra, Pablo, " El COFIPE y las elecciones federales de 1991" en: Revista Iztapalapa. Número 23, julio-diciembre de 1991 Pág. 53

De acuerdo al cuadro anterior tenemos las siguientes reglas: un representante por cada partido que hubiese obtenido entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional emitida en la anterior elección de diputados de mayoría relativa; uno más por cada partido que hubiese obtenido más de 10% y hasta el 20% de dicha votación; otro representante para el partido que hubiese obtenido más de 20% y menos del 30% de la misma votación, y hasta un cuarto representante por cada partido que hubiese obtenido más del 30% de la votación.

El problema de esta formula radica en que los partidos políticos seguían teniendo un peso desigual a partir de su votación anterior ante el Consejo General, lo que beneficiaba al PRI.

El consejero del Poder Ejecutivo era el Secretario de Gobernación quien presidía el Consejo General, además tenía voto de calidad. Los consejeros del Poder Legislativo eran dos representantes de la Cámara de Diputados y dos de la Cámara de Senadores, donde ambas cámaras eligían un representante del partido de mayoría y otro por la primer minoría parlamentaria con sus respectivos suplentes.

Por otro lado, el mecanismo de elección de los Consejeros Magistrados no garantizaba imparcialidad, debido a que surgían de la propuesta del presidente de la República. Los consejeros magistrados eran electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de diputados o en su defecto si esto no fuese posible, mediante el método de insaculación, a partir de una lista de candidatos de cuando menos el doble del número total a elegir. Dicha lista era propuesta por el presidente de la república.

“En teoría los consejeros magistrados son representantes de la sociedad por que supuestamente no dependen de ninguno de los poderes (el ejecutivo y el legislativo) o de los partidos políticos”¹¹

Esta nueva figura dentro del IFE no garantizaba la imparcialidad que se pretendía hacer creer, ya que estos eran propuestos en su totalidad por el jefe del ejecutivo y por lo tanto, se debían al sistema. El mecanismo de selección de los consejeros magistrados, así como, la elaboración de la lista de candidatos a formar parte del Consejo General del IFE generaban gran desconfianza entre los partidos políticos y la sociedad.

“Para mantener las condiciones que aseguren la imparcialidad y en objetividad en la función electoral, si el número de representantes de los partidos políticos con derecho a voto resulta ser mayor a diez se integrara un consejero más por cada representante adicional

¹¹ Becerra Chavez, Pablo Javier. op. cit, p. 54.

a dicho número. En este caso los consejeros magistrados se integran al Consejo General de la lista adicional aprobada por la cámara de diputados en el orden que ésta determine al elegirlos o insacularlos.”¹²

225252

La parte operativa del IFE es una tarea realizada por la Junta General Ejecutiva cuya composición es la siguiente:

ORGANO COLEGIADO	INTRGRACIÓN.
JUNTA GENERAL EJECUTIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Director General • Secretario General • Directores Ejecutivos *Registro Federal de Electores *Prerrogativas y Partidos Políticos *Organización Electoral *Capacitación Electoral y Educación Cívica *Servicio Profesional Electoral *Administración

FUENTE: Becerra, Pablo, “ El COFIPE y las elecciones federales de 1991” en: Revista Iztapalapa. Número 23, julio-diciembre de 1991 Pág. 54.

Tanto el Director General como el Secretario General ambos eran nombrados por el Consejo General a propuesta del secretario de gobernación, para esto se necesitaba contar con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, en caso de no obtener la mayoría calificada el nombramiento se realizaría por insaculación de los candidatos de la terna propuesta, por el presidente del Consejo General.

El servicio profesional es una innovación de esta reforma electoral, con fundamento en el artículo 41 constitucional y para desempeñar el funcionamiento profesional del IFE. “ El personal que nutre todo este gigantesco aparato (muy similar a una secretaria de estado)

¹² Ramos Espinosa, Jorge: y Herrera Peña, José COFIPE. COMENTADO , Talleres Gráficos de la Nación 1991 art. 75.

proviene del llamado servicio profesional electoral, un cuerpo de funcionarios electorales, reclutados entre los círculos priistas.”¹³

En cada una de las entidades federativas, el IFE, cuenta con una delegación, es decir, cuenta con 32 consejos locales. El Consejo Local es el equivalente al Consejo general, el cual se integraba por los 5 vocales, seis consejeros ciudadanos y los representantes de partido, bajo la misma fórmula de la integración del Consejo General. Además cuenta con 300 consejos distritales, que son el mismo número de distritos electorales uninominales, al igual, que los consejos locales y el Consejo General la estructura es similar (fenómeno de cascada).

ORGANO COLEGIADO	INTEGRACIÓN	CAPACIDAD DECISORIA
Consejo local	<ul style="list-style-type: none"> • Vocal ejecutivo 	<ul style="list-style-type: none"> • VOZ Y VOTO
Consejo distrital	<ul style="list-style-type: none"> • 6 Consejeros Ciudadanos • Representantes de Partido • 4 vocales restantes 	<ul style="list-style-type: none"> • VOZ Y VOTO • VOZ Y VOTO • VOZ

FUENTE: Becerra, Pablo, “ El COFIPE y las elecciones federales de 1991” en: Revista Iztapalapa, Número 23, julio-diciembre de 1991 Pág. 55.

En el caso de los seis Consejeros Ciudadanos que integraban el Consejo Local eran nombrados por el Consejo General en votación de mayoría absoluta de una lista propuesta por Junta General Ejecutiva. Nuevamente a nivel distrital los seis consejeros ciudadanos que resultan ser teóricamente, el contrapeso a los representantes de partido, son designados por el Consejo Local a propuesta de una lista que era proporcionada por la Junta Local Ejecutiva. En ambos casos el vocal ejecutivo preside el Consejo que realiza la tarea dirección política, situación que no se presenta a nivel federal, quien junto a los restantes

¹³ Becerra Chavez, Pablo Javier. op. cit. p.p. 54-55

vocales ejecutivos y el vocal secretario conforman las Juntas Ejecutiva a nivel Local y Distrital, como se desarrollan en el siguiente cuadro. Las 32 Juntas Locales y 300 Juntas Distritales Ejecutivas se encontraban integradas de la siguiente forma:

ORGANO COLEGIADO	INTEGRACION
JUNTA LOCAL EJECUTIVA JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA	<ul style="list-style-type: none"> ● VOCAL EJECUTIVO ● VOCAL SECRETARIO ● 3 VOCALES DE LAS SIGUIENTES ÁREAS: *ORGANIZACIÓN ELECTORAL *REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES *CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

FUENTE: Becerra, Pablo, " El COFIPE y las elecciones federales de 1991" en: Revista Iztapalapa, Número 23, julio-diciembre de 1991 Pág. 55.

En el ámbito de la conformación de los organismos electorales el COFIPE nos muestra en interes de mantener en manos del gobierno el control de las instituciones que se encargan de la preparación, organización y vigilancia de los procesos electorales. De igual forma la reforma electoral de 1989-1990 estableció el registro condicionado a nuevos partidos. También desapareció la "candidatura común", misma que había posibilitado la postulación de Cárdenas por cuatro partidos.

2.4. REFORMA ELECTORAL DE 1993.

Después de las elecciones de agosto de 1991 se presenta la inconformidad por parte de la oposición. “ La campaña electoral de agosto de 1991 estuvo marcada por la denuncia de un fraude anticipado por parte de las fuerzas de oposición. En efecto, la elaboración de un nuevo padrón electoral, tal como preveía el COFIPE, dio lugar a quejas del PAN y del PRD en cuanto a su credibilidad: según ellos, se daba un fenómeno de sobre empadronamiento en zonas que habían recibido una alta votación priista en 1988.”¹⁴

No hay que olvidar que el brazo operativo del IFE estaba controlado en su totalidad por directores ejecutivos de extracción priista donde se encontraba el Registro Federal de Electores.

El 24 de septiembre de 1993 es publicada la reforma electoral (COFIPE II) esto con la finalidad de que esta legislación regulara las elecciones presidenciales de 1994. Algunos aspectos que se modificaron en el sistema electoral mexicano son los siguientes:

- a) Se abrió el senado a la representación de las minorías
- b) Se introdujo la figura de observador electoral
- c) Se elimino la cláusula de gobernabilidad.
- d) se elimino el principio de autocalificación de ambas cámaras

“A partir de 1993 el IFE es el responsable de la calificación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas en los consejos locales y distritales respectivamente.”¹⁵

¹⁴ Proud'homme, Jean Francois, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994) op cit. p. 110.

¹⁵ Valdez Zurita, Leonardo, op cit P.24.

Se presentan algunos cambios dentro de la designación y atribuciones de los miembros del Consejo General y la Junta Ejecutiva. Los cuales fueron los siguientes:

- a) se eliminó el voto de calidad del presidente del consejo general del instituto.
- b) las autoridades están facultadas para fijar un tope máximo de gastos en las campañas electorales
- c) se eliminó el derecho de voto a los miembros de las juntas ejecutivas locales y distritales a quienes se les mantiene con voz, con excepción del vocal ejecutivo quien conserva voz y voto.
- d) se modificó el método para designar al secretario general y a los directores ejecutivos. Se establece una mayoría de dos tercios para la elección de ambos casos
- e) se reglamentó la figura del observador electoral

Mientras tanto los partidos políticos conservaron a sus representantes mediante un mecanismo de proporcionalidad (mínimo uno y máximo cuatro). La integración del Consejo General no presentó variaciones, se conservó a la misma formula.

ORGANO COLEGIADO	INTEGRACIÓN	CAPACIDAD DICISORIA
CONSEJO GENERAL	<ul style="list-style-type: none"> • SECRETARIO DE GOBERNACIÓN • 2 SENADORES • 2 DIPUTADOS • 6 CONSEJEROS MAGISTRADOS • REPRESENTANTES DE PARTIDO <li style="padding-left: 20px;">*4 PRI *2 PAN <li style="padding-left: 20px;">*1 (PRD, PPS, PARM Y PFCRN) • PT, PVEM Y PDM. (REGISTRO CONDICIONADO) 	<ul style="list-style-type: none"> • VOZ Y VOTO • VOZ

FUENTE: Carpizo, Jorge. " La reforma federal electoral de 1994" en Carpizo, Jorge (coord.) elecciones dialogo y reforma. México 1994/I Edit. Nuevo Horizonte Editores. México D.F.. 1995. Pág.23

La reforma electoral de 1993 se realizó con la finalidad de regular las elecciones presidenciales de 1994, pero dichas elecciones fueron reguladas por la última reforma electoral en el sexenio salinista que fue la reforma electora de 1994.

Los Consejos Locales en cada entidad federativa conservaron su misma estructura, al igual que los Consejos Distritales.

La reforma de 1993 facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de *constancias para la elección* de diputados y senadores, así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones. El Consejo General del IFE tiene la facultad de designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos, a través de la aprobación de dos tercios de sus miembros, siendo que antes se hacía por mayoría simple en el caso del primero, y los segundos eran nombrados directamente por el Director.

El brazo operativo del IFE no presenta modificaciones con esta reforma, solamente se la adhiere la facultad de proponer al Consejo General el establecimiento de oficinas municipales, así como hacer la declaratoria de pérdida de registro del partido político que se hallé envuelto en los supuestos establecidos en el COFIPE.

Con la reforma de 1993, se pretendía que los órganos desconcentrados del IFE se conformarían de la siguiente forma:

ORGANO COLEGIADO	INTEGRACION	CAPACIDAD DECISORIA
<ul style="list-style-type: none"> ● CONSEJO LOCAL ● CONSEJO DISTRITAL 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vocal ejecutivo ● 9 Consejeros Ciudadanos ● Representantes de Partido ● Vocal secretario ● 3 restantes vocales 	<ul style="list-style-type: none"> ● VOZ Y VOTO ● VOZ Y VOTO ● VOZ Y VOTO ● VOZ ● VOZ

FUENTE: Barquín, Manuel. "la evolución de la legalidad democrática" en Alcocer, Jorge (coord) Elecciones, Dialogo y Reforma. México 1994/I edit. Nuevo Horizonte Editores. México D.F. 1995. Pág. 198

Las juntas locales y distritales conservan su misma estructura:

*Vocal ejecutivo (quien presidía la Junta Local o Distrital respectivamente)

*Vocal secretario (encargado de las tareas administrativas y los recursos de revisión -para las locales- o de declaración -para los distritales-)

*Vocal de Organización Electoral

*Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica

*Vocal del Registro Federal de Electores

Las juntas locales se localizan en las capitales estatales, incluyendo una para el Distrito Federal, mientras que las juntas distritales se encuentran en las sedes de los 300 distritos electorales uninominales esparcidos en toda la república ¹⁶

¹⁶ Barquín, Manuel. "la evolución de la legalidad democrática" en Alcocer, Jorge (coord) Elecciones, Dialogo y Reforma. México 1994/I edit. Nuevo Horizonte Editores. México D.F. 1995. Pág. 197

CAPITULO III. CIUDADANIZACIÓN DEL IFE

3.1 REFORMA ELECTORAL DE 1994.

A fines de 1993 todo parecía indicar que las normas en materia electoral iban a ser las que definitivamente regularían el desarrollo del proceso electoral de 1994. Sin embargo los acontecimientos violentos de ese mismo año (levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional) provocaron una modificación radical en la conciencia política nacional, obligando al gobierno y partidos políticos a sentarse en la mesa de negociación en busca de una posible solución a las demandas exigidas por el movimiento armado, en busca de unas elecciones que gozaran de credibilidad por parte de la ciudadanía. En este contexto se firman “**los compromisos por la paz, democracia y justicia**” que contenían acuerdos para garantizar elecciones limpias y transparentes.

“El origen de la reforma electoral de 1994 se debe a diversos factores: el panorama político nacional cambió en los primeros días de enero de ese año con el surgimiento de la rebelión armada en Chiapas que tenía y tiene reivindicaciones sociales para los indígenas y también de carácter político nacional; la decisión del gobierno de encontrarle una solución negociada a ese conflicto armado, y la decisión de que los aspectos políticos, específicamente los electorales, debían ser negociados y acordados con los partidos políticos.”¹

Asimismo, la muerte del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, influyó a que se realizaran algunos acuerdos políticos que se plasmaron en lo

¹ Carpizo, Jorge; “La reforma federal electoral 1994” en: Elecciones, dialogo y reforma/i, Edit. Nuevo Horizonte, México, D.F., 1995, pag. 15.

que más adelante se llamó “Conversaciones de Barcelona”² y que impulsaron una nueva reforma político-electoral que muchos la creían imposible por la cercanía del proceso electoral.

Unos de los principales puntos de negociación dentro de esta nueva reforma fue la imparcialidad del Instituto Federal Electoral (IFE) entre otros. Dentro de las reformas al artículo 41 constitucional, se añadió el principio rector de independencia que antes no existía “dicho organismo es parte del Estado Mexicano pero no del gobierno, y goza de completa independencia en el ejercicio de sus funciones dentro de los marcos que la Constitución y la Ley señalen”.

Por lo que atañe a la composición del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la figura de los Consejeros magistrados que formaban parte de él desde la creación del Instituto es reemplazada por la de los Consejeros ciudadanos, que ya existían en la composición de los Consejos locales y distritales.

Cabe mencionar que con la reforma electoral de 1993 los Consejeros magistrados debían contar con título de abogado o similar para formar parte del Consejo General.

Con la reforma de 1994 ya no es necesario contar con el requisito de ser jurista ya que esto fue fuertemente cuestionado por los partidos políticos y se aceptó la figura del Consejero Ciudadano, el cual no sería propuesto en forma directa por el jefe del Ejecutivo sino, por los partidos políticos con representación parlamentaria y ratificado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Los requisitos que debían cumplir los Consejeros ciudadanos a diferencia de los Consejeros magistrados eran los siguientes:

² Véase Carpizo, Jorge opcit. Pág. 16-18.

- Se reduce la edad de treinta y cinco años a treinta y se suprime el requisito de edad máxima para ser electo.
- Se disminuyó de cinco a tres años anteriores a la designación la prohibición de haber desempeñado cargo partidista de dirección nacional o estatal.
- Se suprimió el título de abogado y se exigió poseer título profesional o equivalente y tener conocimiento en la materia político-electoral. La Cámara de diputados era quienes acreditaba los conocimientos políticos-electorales de los candidatos a Consejeros.

Un punto que es importante resaltar en torno a la figura del Consejero ciudadano que no es necesario que se dedicara en forma exclusiva a esta labor, argumentando precisamente que se requería de un ciudadano. Esto en la reforma electoral de 1996 tendrá un viraje transcendental que más adelante se mencionará.

Los Consejeros ciudadanos al igual que los Consejeros magistrados tenían el derecho a voz y voto dentro del Consejo General, “lo más importante fue la modificación del Consejo General del Instituto Federal Electoral: los partidos registrados ya solo quedaron con un representante cada uno. Además dichos delegados gozaban de voz pero no de voto”³. Esta modificación de representación paritaria por parte de los partidos políticos se da con la incursión de los consejeros ciudadanos, argumentándose como injusta la representación como desigualdad en el Consejo General por parte de los partidos.

Es menester hacer mención que esta disposición fue una iniciativa del Ejecutivo Federal en la llamada contrarreforma de 1986 en el periodo de Miguel de la Madrid. Esta representación paritaria puso en igualdad de condiciones al Partido Revolucionario Institucional con los demás partidos.

³ Crespo, José Antonio. Urnas de Pandora: partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas, Editorial Espasa CALPE, México D.F., 1995. pag.104.

Con esta modificación a la Constitución en su artículo 41 párrafo 9º. , Y al COFIPE se vio reducido el número de votos totales que descendió de veintiuno a once, donde el PRI contaba con cuatro. Con esto se incremento el peso e influencia de los Consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisión confiriéndoles la mayoría de los votos pues de los once votos ellos representaban la mitad más uno.

ORGANO COLEGIADO	INTEGRACION	CAPACIDAD DECISORIA
CONSEJO GENERAL	-1 SECRETARIO DE GOBERNACIÓN	VOZ Y VOTO
	-2 SENADORES	VOZ Y VOTO
	-2 DIPUTADOS	VOZ Y VOTO
	-6 CONSEJEROS CIUDADANOS	VOZ
	-REPRESENTACIÓN PARITARIA	VOZ
	-DIRECTOR GENERAL	VOZ
	-SECRETARIO GENERAL	

FUENTE : Carpizo, Jorge; "La reforma federal electoral 1994" en Carpizo, Jorge (coord.): Elecciones, dialogo y reforma/i, Edit. Nuevo Horizonte, México, D.F., 1995, Pág. 25

Finalmente el 3 de junio de 1994 quedo integrado el Consejo General del IFE y el nombramiento por parte de la Cámara de Diputados de los seis primeros consejeros ciudadanos quienes fueron: Santiago Creel, Miguel Angel Granados Chapas, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas, José Woldenberg y Fernando Zertuche.

Estos primeros seis consejeros ciudadanos fueron electos para cumplir con su función hasta el 30 de noviembre de 1994, una vez finalizadas las elecciones federales. Los próximos consejeros ciudadanos tendrían una duración en su cargo por 8 años, esto con la finalidad de no estar supeditados a las elecciones presidenciales y asegurar así su presencia en el Consejo General por encima de los sexenios.

La dirección ejecutiva del IFE que sigue siendo el brazo operativo conserva su misma estructura, no se presenta cambio alguno y queda de la siguiente forma:

ORGANO COLEGIADO	INTEGRACION
JUNTA GENERAL EJECUTIVA	<ul style="list-style-type: none"> ■ DIRECTOR GENERAL ■ SECRETARIO GENERAL DEL IFE ■ 6 DIRECTORES EJECUTIVOS <ul style="list-style-type: none"> • REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES. • PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLITICOS. • ORGANIZACIÓN ELECTORAL. • SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL. • CAPACITACION ELECTORAL Y EDUCACION CIVICA. • ADMINISTRACION.

FUENTE: Ortiz Pinchetti, José Agustín " Lo claro, lo oscuro, lo crudo y lo cocido" en Carpizo, Jorge (coord.)

Elecciones, dialogo y reforma/i, Edit. Nuevo Horizonte, México, D.F., 1995, Pág. 141

A diferencia del Consejo General que es un órgano de carácter permanente, los Consejos locales y distritales únicamente funcionan durante el año electoral. Con las modificaciones al COFIPE y a la Constitución con relación a integración y designación de los miembros del Consejo General del IFE, se presentan variantes de igual forma en los Consejos desconcentrados de dicha Institución, los cuales quedan de la siguiente forma:

ORGANO COLEGIADO	INTEGRACION	CAPACIDAD DECISORIA
CONSEJO LOCAL CONSEJO DISTITAL	■ VOCAL EJECUTIVO (PRESIDE).	-VOZ Y VOTO.
	■ 6 CONSEJEROS CIUDADANOS.	-VOZ Y VOTO.
	■ REPRESENTACION PARITARIA.	-VOZ.
	■ VOCAL SECRETARIO.	-VOZ.-

FUENTE: Ortiz Pinchetti, José Agustín " Lo claro, lo oscuro, lo crudo y lo cocido" en Carpizo, Jorge (coord.)

Elecciones, dialogo y reforma/i, Edit. Nuevo Horizonte, México, D.F., 1995, Pág. 140

Las juntas locales y distritales ejecutivas conservan su misma estructura con los cinco vocales, los cuales tienen el siguiente orden:

- Vocal ejecutivo.
- Vocal secretario.

- Vocal del Registro Federal Electoral.
- Vocal de Organización Electoral.
- Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Como en las reformas político-electorales del sexenio salinista, el centro del litigio político fue la imparcialidad y autonomía del Instituto Federal Electoral. “Se hablo de la sustitución del director, que para entonces era reconocido miembro del PRI y ex-subsecretario de Gobernación Arturo Nuñez, que al final no se movió dada la prematura del tiempo y la falta de acuerdos entre los partidos para nombrar un sustituto”.⁴ Este punto es la base del nuevo proceso de negociaciones para la reforma electoral de 1996.

La presencia del poder ejecutivo dentro del organismo encargado de organizar y vigilar las elecciones federales, creó una atmósfera de desconfianza en cuanto a la imparcialidad del IFE, entre las principales fuerzas políticas del país e intelectuales “tanto la reforma electoral como la reforma del PRI bajo el gobierno de Salinas mantuvieron como una mera adecuación cosmética y superficial para dar la impresión de que se cambiaba genuinamente, pero siempre sin poner en riesgo la hegemonía del partido oficial”.⁵ Por ende, era necesario realizar reformas constitucionales en materia electoral para las modificaciones pertinentes la COFIPE que dejará satisfecha a la oposición.

⁴ Crespo, José Antonio: Op. Cit pp 103-104.

⁵ Crespo, José Antonio. Op. Cit pp. 92

3.2. REFORMA ELECTORAL DE 1996.

225252

El periodo de reformas del sexenio salinista, es un reflejo de la negativa por parte del gobierno de renunciar al control del máximo órgano electoral en el sistema político mexicano. Sin embargo se presentaron avances que podemos catalogar como positivos, la reforma electoral de 1989-90 da un primer paso con la creación del Instituto Federal Electoral, compuesto por Consejo General (antecedente es la Comisión Federal Electoral), Junta General Ejecutiva (brazo operativo, anteriormente en la Secretaría de Gobernación) y la Dirección General, que se encontraba integrado en su mayoría por miembros del partido oficial, tanto en el Consejo General, como en su parte operativa (Junta General Ejecutiva).

La reforma de 1993, no presentó cambios en la composición del I.F.E., la principal innovación fue la facultad de dicha institución para la declaración de validez y expedición de constancias para la elección de diputados (mayoría simple junta distrital representación proporcional Junta General Ejecutiva) y senadores (Junta local), así como establecer topes de gastos de campaña para las elecciones.

La reforma electoral de 1994, como resultado del ambiente político que atravesaba el país, su principal virtud se presentó con la sustitución de los Consejeros Magistrados por los Consejeros Ciudadanos, así como la representación paritaria de partidos y la pérdida del derecho del voto en el Consejo General. La innovadora figura de los Consejeros Ciudadanos dio pie a la realización de varios análisis de intelectuales, entre ellos, Woldenberg en su artículo "Los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del IFE: un

primer acercamiento”⁶, el cual es visto como un avance, pero no suficiente para dar el calificativo de autonomía e imparcialidad del instituto, por la presencia del Secretario de Gobernación en el Consejo General.

Las reformas anteriores habían carecido del consenso por parte de las fuerzas políticas, por lo que era necesario arribar a una nueva reforma electoral, a la cual se le añadió el calificativo de **definitiva**. “Entre el 1º de diciembre de 1994 y el 1º de agosto de 1996, transcurrió el proceso de discusión y negociación, entre los principales partidos políticos y el gobierno en torno a los puntos básicos de la reforma **definitiva**”.

La mayor parte del estudio e investigación se llevo a cabo en “el Seminario del Castillo de Chapultepec”⁷. Dicho lo anterior podemos percatarnos, de las reformas inconclusas en materia electoral y en especial en la integración de los órganos, sin embargo no fue el único punto en discusión, otro de igual polémica se desarrolló en torno al financiamiento a los partidos políticos.

En la Toma de posesión el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, reconoció la falta de consenso en materia electoral, por lo que era necesario impulsar las modificaciones constitucionales, generadas del consenso entre las principales fuerzas políticas, para llegar a la culminación de una nueva legislación electoral que dejara satisfechos a los principales actores políticos y en especial a los contendientes dentro del ámbito político-electoral. “ha llegado el momento de que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social”⁸

⁶ Wlodenberg, José, “Los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del IFE: un primer acercamiento” en: Alcocer, Jorge, “Elecciones, dialogo y reforma, México, 1994/I” edit. Nuevo Horizonte de Editores, México 1995, Pág. . 119-132.

⁷ Véase, Granados, Miguel Angel, “ al borde de la reforma electoral” en: MIRA (305) enero 1996

⁸ Zedillo, Ernesto, Discurso de toma de posesión” la Jornada 1º diciembre 1994.

El reconocimiento de la falta de una legislación electoral que garantizara elecciones limpias y transparentes (como principio básico de las democracias actuales para el fortalecimiento de un sistema de partidos competitivos y de un sistema electoral) se llega a la elaboración de un nuevo marco jurídico en materia electoral, con las reformas al artículo 41 constitucional y al COFIPE.

Durante el segundo semestre de 1996, se logro concretar un renovado esfuerzo de revisión, actualización y perfeccionamiento del marco jurídico que regula los procesos electorales en México. El cual comprendió importantes cambios e innovaciones, tanto al nivel del ordenamiento constitucional, como en la legislación reglamentaria en materia electoral: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Los cambios más significativos fueron, en relación a la composición de los órganos de representación nacional, el fortalecimiento de un régimen de partidos cada vez más competitivo, la garantía de condiciones de mayor equidad en la contienda electoral, la consolidación de los atributos de independencia y autonomía del órgano depositario de la autoridad electoral.

“El debate de los últimos nueve años había logrado conformar un importante acuerdo, al menos en las siguientes líneas:

- El órgano electoral debe procurar el máximo equilibrio de modo tal que sus decisiones sean expresión de acuerdos y pactos entre posiciones distintas;
- Un menor peso de los partidos políticos para mayor neutralidad política de sus decisiones; sin embargo su presencia sigue siendo necesaria porque ejercen una profunda tarea supervisora y fiscalizadora de todos los eslabones de la organización electoral.

- Como consecuencia debe procurarse que el peso fundamental del arbitraje recaiga en figuras no partidistas, pero que gocen de la confianza de las organizaciones políticas con representación en el Congreso de la Unión.”⁹

El efecto más inmediato de la reforma política, es lo que se llamo la ciudadanización del I.F.E.; A través de la consolidación de su autonomía e independencia el desligarse por completo del Poder Ejecutivo en su integración y reservar el derecho al voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los Consejeros Electorales sin vinculación partidista.

ORGANO COLEGIADO	INTEGRACION	CAPACIDAD DECISORIA
CONSEJO GENERAL	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Consejero Presidente. • 8 Consejeros Electorales. • Secretario Ejecutivo. • Representantes del Poder Legislativo (uno por partido). PRI, PAN, PRD y PT. • Representación Paritaria. *PRI *PAN *PRD *PT *PVEM *PPS *PDM *PC. 	<ul style="list-style-type: none"> • VOZ Y VOTO • VOZ Y VOTO • VOZ • VOZ • VOZ

FUENTE: Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, Reforma electoral 1996: Una descripción general Editorial

F.C.E., México, 1997, Pág. 37

Los consejeros podrán ser reelectos y duraran en su cargo ocho años. El consejero presidente, así como los ocho consejeros electorales son electos por las dos terceras partes del Congreso de la Unión a propuesta de los grupos parlamentarios. En este rubro de designación de consejeros electorales y consejero presidente, no presenta variación en su formula, es similar a la designación de consejeros electorales bajo la normatividad de la reforma electoral de 1994.

⁹ Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, Reforma electoral 1996: Una descripción general

Por ende, el meollo del litigio político electoral, no radica en la formula de designación de los ahora consejeros electorales, sino, en la exclusión del Secretario de Gobernación representante del Poder Ejecutivo y además presidente del Consejo General anteriormente.

Otro punto importante dentro de la composición del IFE, es la presencia de los consejeros legislativos los cuales antes de la reforma de 1996, contaban con derecho a voz y voto, además se tenia la representación de los dos partidos con mayor número de curules en ambas cámaras (2 senadores y 2 diputados).

Con las modificaciones constitucionales y al COFIPE, se tiene un representante del Poder Legislativo por cada partido que tiene representación parlamentaria en el Congreso de la Unión, además de asistir a las sesiones del Consejo General solo con derecho a voz.

Como resultado tenemos algo nunca antes visto en la historia político-electoral en México, la ciudadanización o despolitización del Consejo General. El COFIPE dispone además, la creación de las siguientes comisiones de carácter permanente vigiladas y supervisadas por los Consejeros Electorales:

- Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.
- Prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión.
- Organización electoral
- Servicio Profesional Electoral
- Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Uno de los aspectos de mayor polémica dentro de la nueva legislación electoral, fue la profesionalización de los Consejeros Electorales del Consejo General. Recordemos que bajo la tutela de la legislación de 1994, los Consejeros Ciudadanos no requerían invertir el

total de su esfuerzo y tiempo para la vigilancia de las tareas electorales, de hecho la totalidad de los consejeros contaban con otra actividad remunerada. “Algunos analistas plantearon que esto equivalía a una virtual **desciudadanización del IFE**, que conducía a la transformación de los consejeros electorales en burócratas de Estado”¹⁰

Con la disposición de profesionalización de los Consejeros Electorales del Consejo General, se requiere de la dedicación exclusiva de todos sus esfuerzos a las tareas de organización electoral de los consejeros.

“Hasta Noviembre de 1996, los órganos centrales del IFE eran: el Consejo General; La Junta General Ejecutiva y la Dirección General. Ahora se crean las figuras de la presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva. Queda suprimida la instancia de la Dirección General.”¹¹

Por otro lado, la Junta General Ejecutiva queda conformada de la siguiente forma:

ORGANO COLEGIADO	INTEGRACION
JUNTA GENERAL EJECUTIVA.	<ul style="list-style-type: none"> ● Consejero Presidente ● Secretario Ejecutivo ● Directores Ejecutivos *Administración *Organización Electoral *Prerrogativas y Partidos Políticos. *Registro Federal de Electores. *Capacitación Electoral y Educación Cívica *Servicio Profesional Electoral.

FUENTE: Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, Reforma electoral 1996: Una descripción general Editorial F.C.E., México, 1997, Pág. 40

De igual manera, la reforma de 1996, provoco innovaciones en los órganos desconcentrados del IFE. Los Consejos Locales y Distritales presentan cambios

¹⁰ Jaime. González, Graff, “La descuidanización del IFE” en: Reforma, 4 de agosto de 1996.

¹¹ Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, OPCIT. p. 35

importantes en su integración, teniendo de igual forma los consejeros electorales funciones trascendentales en la vigilancia y supervisión de la organización electoral. A diferencia del Consejo General, los Consejos locales y distritales, cuentan únicamente con siete integrantes con derecho a voz y voto, de un total de diecinueve. Además de la nula presencia del poder legislativo local.

Ambos consejos se instalan y sesionan exclusivamente durante los periodos electorales. En el caso del Consejero Presidente y consejeros electorales “son designados por mayoría absoluta del Consejo General, para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.”¹²

Por otro lado los consejeros electorales, así como el consejero presidente de los consejos distritales, son designados por mayoría absoluta por los Consejeros locales.

Los órganos desconcentrados del IFE quedan integrados de la siguiente forma:

ORGANO COLEGIADO	INTEGRACION	CAPACIDAD DECISORIA
<ul style="list-style-type: none"> ● CONSEJO LOCAL ● CONSEJO DISTRITAL 	<ul style="list-style-type: none"> ● Consejero Presidente (vocal ejecutivo) ● 6 Consejeros Electorales ● Representación paritaria de los partidos políticos nacionales ● Vocal secretario ● tres vocales ejecutivos (respectivas juntas) 	<ul style="list-style-type: none"> ● VOZ Y VOTO ● VOZ Y VOTO ● VOZ ● VOZ ● VOZ

FUENTE: Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, Reforma electoral 1996: Una descripción general Editorial

F.C.E., México, 1997, Pág. 45

Tanto las juntas locales como la distritales conservan su misma estructura:

¹² Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, ¿Que es el IFE? Instituto Federal Electoral. 1997 Pág. .8 de 15

ORGANO COLEGIADO	INTEGRACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> ● JUNTA LOCAL EJECUTIVA. ● JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vocal Ejecutivo. ● Vocal Secretario ● Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica ● Vocal de Organización Electoral ● Vocal de Registro Federal de Electores

FUENTE: Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, Reforma electoral 1996: Una descripción general Editorial

F.C.E., México, 1997, Pág. 45

3.3. ELECCIONES FEDERALES DE 1997

Como se ha venido mencionando uno de los puntos cruciales en la reforma de 1996, fue la autonomía e imparcialidad de la máxima autoridad electoral. Por lo tanto, las elecciones federales realizadas en 1997 eran la prueba inmediata para que el IFE con su nueva composición y facultades regulara el proceso electoral.

Los comicios federales realizados en 1997 constituyen uno de los procesos electorales de mayor importancia en el país. Dichos comicios se caracterizaron: “por una elevada competitividad partidista, una significativa participación ciudadana, la ausencia de controversias poselectorales y el rediseño de la geografía electoral. Pero sobre todo por ser los primeros comicios realizados dentro de un renovado marco normativo”¹³

PARTIDO POLITICO	VOTACION TOTAL		DIPUTADOS M.R.	DIPUTADOS R.P.	TOTAL
PRI	11,479,911	39.97%	165	74	239
PAN	7,810,492	27.20%	64	57	121
PRD	7,548,986	26.29%	70	55	125
PVEM	1,119,180	3.89%	0	8	8
PT	757,589	2.65%	1	6	7
TOTAL	30,214,419	100%	300	200	500

FUENTE: El Nacional del 23 de agosto de 1997.en: Sirven, Carlos. “Las elecciones federales de 1997” en

estudios políticos, Núm. 16, Cuarta Época, Septiembre-diciembre 1997, Pág. .81

Los resultados obtenidos en las elecciones federales de 1997 mostraron una tendencia hacia la consolidación de un sistema de partidos polarizado con la plena identificación de tres partidos fuertes que son: el PRI, PAN Y PRD.

¹³ Mirón, Rosa María, “Competencia electoral: recurso y equidad” en: Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, septiembre-diciembre 1997 Pág. 91-92.

En estos comicios el PRI disminuyó considerablemente su porcentaje nacional de votación con relación a las elecciones federales que habían sido reguladas por el IFE. En las elecciones federales de 1994 el PRI obtuvo un 50% y en 1997 disminuyó a un 39.97%, lo cual representó de igual forma la pérdida de curules por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. En 1994 el PRI ganó 273 diputaciones de mayoría y 27 de R.P., para 1997 ganó 165 curules en la cámara baja por el principio de mayoría 74 por R.P.

Por otro lado el PAN mostró un pequeño ascenso en su porcentaje de votación nacional emitida en 1994, de un 24.98% a un 27.20% efectivo, logrando con esto un total de 20 diputados por mayoría y 99 por representación proporcional, haciendo un total de 119 representantes en la cámara baja. En la contienda electoral de 1997 el PAN obtuvo 64 diputaciones de mayoría relativa y 57 de representación proporcional haciendo un total de 121 representantes panistas en la cámara baja.

El partido que resultó beneficiado en las elecciones federales de 1997 fue el PRD que vio incrementado su porcentaje de votos, así como el número de curules obtenidos en la cámara baja. En las elecciones de 1994 el PRD alcanzó un porcentaje de votación nacional emitida del 16.12%, lo cual se tradujo en 64 diputaciones por el principio de representación proporcional y 7 diputados de mayoría, haciendo un total de 71 representantes.

Para la contienda electoral de 1997 en el ámbito federal se incrementó la votación a favor del PRD, del 16.12% obtenido en 1994 al 26.29% obtenido en 1997. Este ascenso de votación modificó el escenario del sistema de partidos en México, arrojando una clara diferenciación del electorado a favor de los tres partidos con alto grado de negociación dentro de la cámara baja. El PRD obtuvo un total de 125 representantes en la Cámara de diputados por ambos principios, 70 diputaciones por mayoría relativa y 55 de representación proporcional.

Los llamados partidos pequeños que son PVEM y PT, que en las elecciones federales de 1991 y 1994 no habían obtenido diputación alguna en el ámbito federal por ninguno de los dos principios, en las elecciones de 1997 realizaron su mejor papel en la composición de la cámara baja.

Después de haber conservado su registro como partido político nacional y por ende tener derecho a diputados de representación proporcional el PVEM obtuvo un total de 8 diputaciones por el principio de R.P. tras haber conseguido el 3.89% de la votación nacional emitida. El PT por su parte obtuvo una diputación de mayoría relativa y 6 de representación proporcional. Cabe mencionar que bajo la tutela de la nueva legislación electoral (COFIPE en su versión número IV) el umbral mínimo para el derecho de conservar su registro como partido político nacional y por ende el derecho de tener diputados de representación proporcional es del 2.00%, variante que modificó el escenario del sistema de partidos al reducirse el número de contendientes.

PARTIDO POLITICO	VOTACIÓN TOTAL		NUMERO DE SENADORES	TOTAL
PRI	11,266,155	38.48%	13	77
PAN	7,881,121	26.92%	9	33
PRD	7,564,656	25.83%	8	13
PVEM	1,180,004	4.03%	1	1
PT	745,881	2.55%	1	*3
OTROS	627,337	2.19%	-	-
TOTAL	29,265,154	100%	32	128

*Además de los Senadores de partido político, 3 senadores independientes tienen escaño, que son: Layda Sansores y

Guillermo del Rio Ortegon por Campeche e Irma Serrano por Chiapas.

FUENTE: En sirven, Carlos, "Las elecciones federales de 1997" en estudios políticos, op cit Pág. . 82

Cabe mencionar que en esta elección federal únicamente se eligió a 32 senadores por el principio de representación proporcional lo cual representa una cuarta parte del total de la cámara alta. En la Cámara de Senadores el PRI obtuvo 13 senadurías lo cual representa menos de la mitad del total, su porcentaje de votación al igual que en la cámara baja disminuyó en forma considerable contando con un 38.48%. Al igual que en la cámara baja los porcentajes de votación se mantuvieron casi iguales. Estas elecciones nos reflejan un sistema de partidos más competitivo, con la diferenciación de tres partidos fuertes (PRI, PRD, y PAN) que buscaran consolidarse como verdaderas opciones, en las elecciones federales del año 2000.

3.4. ELECCIONES UN PASO A LA DEMOCRACIA

Un principio básico en la democracia moderna, es la celebración de elecciones libres. Sin embargo la realización de elecciones no define el cumplimiento de los principios básicos de la democracia en torno e este cometido. “Ello depende, de sus reglas y de las condiciones en que se celebren”¹⁴

Por otro lado el fin de las elecciones libres celebradas en forma periódica, es promover la sucesión del poder de manera pacífica y ordenada. Bajo esta fórmula, en México se ha buscado una solución para garantizar el respeto al derecho al voto de la ciudadanía

La reforma de 1996, a la cual se le añadió el calificativo de definitiva generada por el consenso de los partidos políticos, tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de equidad en la contienda electoral (un punto a discutir actualmente es el relacionado al financiamiento a partidos políticos). “La teoría de la democracia entendida en clave liberal, establece como una de las condiciones para la realización de elecciones competitivas el que se lleven a cabo en términos de igualdad política, lo que quiere decir que solo es posible la competencia electoral cuando los contendientes se encuentran en condiciones similares para poder ganar,”¹⁵ los cuales no fueran manchados de controversias poselectorales.

Por lado, los avances obtenidos en materia electoral en 1996, son parte del proceso democratizador en México, “el máximo órgano responsable de la preparación y

¹⁴ Crespo José Antonio, “elecciones y Democracia”, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática del Instituto Federal Electoral Núm. 5, México D.F. 1995 Pág. . 25.

¹⁵ Véase, Dieter, Nohlen, “Sistemas Electorales y Partidos Políticos” FCE: 1994. Pág. 113

certificación de los procesos federales se **despolitiza** o, para utilizar la expresión empleada por algunos analistas, se **ciudadaniza** para cumplir sus funciones.¹⁶

La celebración de elecciones bajo la regulación un marco jurídico en materia electoral imparcial, es condición indispensable para avanzar hacia un sistema político democrático en México: Sin duda la reforma electoral de 1996, en un nuevo contexto político, es un eslabón hacia el proceso democratizador, tomando en cuenta que en los países democráticos la única fuente de legitimidad, es por vía de la competencia electoral frente a otras fuerzas políticas, cuyas actividades van ha estar reguladas por reglas previamente establecidas y aplicadas en condiciones de igualdad.

Por otro lado, uno de los factores determinantes en la consolidación de un sistema democrático, es un sistema de partidos competitivos, bajo las distintas modalidades y tipologías expuestas por Giovanni Sartori¹⁷

Tenemos por lo tanto, “los procesos electorales están íntimamente vinculados con el sistema de partidos políticos, mismo que en las sociedades modernas configura el canal más adecuado para vincular la participación política de amplios sectores de la población”¹⁸.

Por los resultados obtenidos en la con tienda electoral de 1997 nivel federal y la composición en particular de la cámara baja, nos refleja la etapa de transición democrática, que se puede consolidar con el fortalecimiento de un sistema de partidos competitivos, el respeto de un verdadero Estado de derecho, de pluralidad en el Congreso de la Unión, etc.

¹⁶ Cansino, Cesar, “La ciudadanización del IFE: Realidades y Quimeras” en Después del PRI: las elecciones de 1997 y los escenarios de transición en México p. 25

¹⁷ Véase, Sartori, Giovanni, “Partidos y Sistemas de Partidos” Madrid Alianza, Segunda 1980

¹⁸ Crespo, José Antonio, Elecciones y Democracia p. 29

CONCLUSIONES

Después de varios años de autoritarismo en México, se muestra un panorama de cambio en el sistema político y electoral en el país. Pero para que se pueda dar una verdadera transición a la democracia, es indispensable crear nuevas condiciones de competencia en la arena electoral, además de contar con instituciones comprometidas con el cambio. Sin duda, un principio fundamental dentro de los regímenes democráticos es que quien decide el resultado de la contienda electoral y elige a sus representantes es el pueblo, a través del voto. Por ende, el voto es el medio por el cual el ciudadano elige a sus gobernantes por un periodo determinado.

En México, uno de los puntos más controvertidos y de mayor polémica dentro de la agenda política de los partidos, es el tema relacionado con los procesos electorales, y en especial el del marco jurídico y las instituciones necesarias a esos procesos.

Los resultados electorales obtenidos en la contienda electoral de 1988, cuando estaba en juego la presidencia de la república, así como la integración total del Poder Legislativo, crearon un ambiente de incertidumbre y malestar en todo el país.

El triunfo que obtuvo el candidato del PRI fue catalogado como fraudulento, manipulado y no limpio. Por tal motivo el nuevo mandatario se comprometió a impulsar un nuevo marco jurídico electoral, con la finalidad de dar al nuevo gobierno legitimidad y gobernabilidad.

Con base en lo anterior, mi punto de vista sobre el desarrollo y evolución del sistema electoral mexicano, y en especial de las instituciones encargadas de organizar y vigilar el proceso electoral, es el siguiente:

El análisis del desarrollo histórico del sistema electoral mexicano nos ha demostrado que el país se ha visto envuelto en dos periodos, el primero de ellos de 1911 a 1946 con leyes sin autoridad electoral central, el segundo de 1946 a 1990 con la creación del IFE y leyes con autoridad electoral central (dependiente de la Secretaría de Gobernación) y una última etapa de 1990 a la actualidad como autoridad federal electoral independiente

A partir de 1946, el poder ejecutivo tomó un papel decisivo en la aprobación de los comicios electorales, es decir, el gobierno tenía el control de la máxima autoridad electoral (1946 Comisión Federal de Vigilancia Electoral, 1951 Comisión Federal Electoral).

El Secretario de gobernación como representante del poder ejecutivo presidía el Consejo General de dicha institución y conservaba su derecho a voz y voto de calidad (hasta la reforma de 1994 pierde el voto de calidad).

En realidad, las reformas electorales de 1989-90 y 1993 al COFIPE favorecieron en gran medida a la hegemonía y control del IFE por parte del PRI, en especial con respecto al Consejo General. Con la reforma electoral de 1990 y la creación del IFE como un organismo autónomo e independiente de la Secretaría de Gobernación, se inicia la respuesta por parte del gobierno al ambiente de incertidumbre y descontento generalizado que se estaba viviendo en todo el país.

Bajo la normatividad del COFIPE de 1990 se creó la figura de consejeros electorales con la finalidad de teñir de imparcialidad y autonomía al IFE, pero en la práctica éstos eran propuestos directamente por el jefe del Poder Ejecutivo y ratificados por la aprobación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y, por ende, se debían al sistema.

Los Consejeros Magistrados eran investidos como representantes de la sociedad, pero en la práctica eran incondicionales al presidente de la República, reclutados en su totalidad de círculos priistas. La representación proporcional de los partidos políticos bajo el marco jurídico del COFIPE 1989-90 y 1993, favorecieron de igual forma al PRI, quien contaba con cuatro representantes con derecho a voz y voto dentro del Consejo General.

Con la reforma electoral de 1994 se da un gran avance en cuanto a los miembros que integraban el Consejo General. Se sustituye la figura de Consejeros Magistrados, los cuales eran propuestos por el presidente de la República, por la de Consejeros Ciudadanos, los cuales eran propuestos por los grupos con representación parlamentaria ante el Congreso de la Unión. Se conservó la misma fórmula de aprobación por parte de la Cámara de Diputados.

Otro aspecto que es importante resaltar es la presencia de los partidos políticos dentro del Consejo General. Con la legislación electoral vigente hasta 1993 los partidos tenían derecho a un máximo de cuatro representantes de acuerdo al porcentaje de votación nacional obtenida en la elección federal inmediata pasada. (es importante resaltar que bajo la tutela de la Ley Electoral Federal de 1987 el PRI por si solo tenia 16 votos a favor lo cual garantizaba el control absoluto de la C.F.E.).

Con la reforma de 1994 la presencia de los partidos tiene un viraje: de la fórmula de representación proporcional se pasa a la de representación paritaria, donde cada partido nacional tendrá derecho únicamente a un representante sin importar el porcentaje obtenido en la elección pasada (para conservar este derecho de representación ante el Consejo General se debía superar la barrera del 1.5% de la votación nacional emitida para conservar su registro como partido, bajo la regulación del COFIPE de 1994).

Con esta reforma electoral los representantes de partido dentro del Consejo General pierden su derecho de voto, es decir conservan únicamente su derecho de voz. El derecho a voz y voto fue una atribución exclusiva para los nuevos consejeros electorales, los representantes del poder Legislativo y el Secretario de Gobernación, que suman un total de 11 votos, donde los consejeros electorales tenían la mitad más uno.

Con la elaboración de la reforma de 1996, la cual contó con el consenso de los partidos políticos en relación a la composición e integración del Consejo General, se consolida lo que se venía dando desde la reforma electoral de 1994, que es la plena ciudadanía o despolitización del Consejo general, así como la forma de nombramiento de los directores ejecutivos de la Junta General Ejecutiva del IFE.

Los mayores avances presentados en esta reforma fue la destitución del Secretario de Gobernación del Consejo General, así como el retiro del derecho al voto a los representantes del Poder Legislativo, pasando a ser una atribución exclusiva para los ocho Consejeros Electorales y el Consejero Presidente. La crítica realizada a esta reforma electoral, es en dirección a la profesionalización de los Consejeros Electorales, por algunos analistas. La reforma de 1996 y los resultados de 1997 no bastan para poder decir que nuestro régimen es democrático

Sin embargo, los avances concertados por los partidos políticos, son un paso al proceso democratizado del sistema político mexicano, sin olvidar que se requiere de un Estado de Derecho que garantiza la consolidación de la democracia como forma de vida.

Por los resultados obtenidos en las pasadas elecciones federales y en especial por la conformación de la Cámara de Diputados que se renovó en su totalidad, nos muestran un panorama de pluralidad en el Congreso por la vía electoral. Todavía hace falta realizar

modificaciones a la legislación electoral en México, como es el Tema del financiamiento a partidos políticos.

Por otro lado, los fraudes electorales todavía son vigentes en las elecciones de gobernadores y autoridades municipales, cuya organización, vigilancia y desarrollo es tarea de los Consejos Estatales Electorales, pero el ciudadano común no la sabe distinguir debido a la complejidad del sistema electoral en México.

H E M E R O B I B L I O G R A F I A

1. -Aguirre Pedro, Becerra Ricardo, Córdoba Lorenzo y Woldenberg José Las reglas electorales en el mundo LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México D.F.1995
2. Alcocer, Jorge...[et al]: Elecciones dialogo y reforma, México 1994/I edit. Nuevo Horizonte, México D.F., 1995.
3. Alcocer, Jorge...[et al]: Elecciones, dialogo y reforma. México. 1994/II edit. Nuevo Horizonte, México, D.F., 1995.
4. -Aguirre, Pedro...[et al] Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso , México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática. 1995 154p.
5. -Becerra, Pablo, “El Cofipe y las elecciones federales de 1991”, en: Revista Iztapalapa. Num. 23, julio-diciembre de 1991, México, p.p. 49-64.
6. -Becerra, Pablo, “ Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales en el sexenio salinista”, en: Polis 94. Estudios teóricos, urbano-rurales, y político electorales. México UAM-I, DEP. De sociología 1995 pp. 139-160.
7. -Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, “La Reforma electoral de 1996: una descripción general” F.C.E., México D.F., 1997.
8. -Cansino, Cesar ... [et al], “ Después del PRI: las elecciones de 1997y los escenarios de transición en México”, edit. CEPICAL. México 1998.
9. -Cansino, Cesar, “las elecciones de 1997 en México”, en: Metapolítica Núm.4, México, octubre-diciembre 1997.

- 10.-Cortterret, Jean Marie, "Los sistemas electorales" Editorial Oikos-tau, Barcelona, España 1973.
- 11.-Crespo, José Antonio, Urnas de pandora: partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas, edit. Espasa CALPE, México D.F.1995
- 12.-Castellanos Hernandez, Eduardo, " Estadística electoral ", en: Formas de Gobierno y sistemas electorales en México. Centro de investigación científica Jorge L. Tamayo, A.C. 1994
- 13.- Crespo, José Antonio, "Elecciones y Democracia" Cuadernos de divulgación democrática del Instituto Federal Electoral, Núm. 5, México, D.F. 1995.
- 14.Crespo, José Antonio, Votar en los Estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México. Edit. Miguel Angel Porrúa. México D.F. 199
- 15.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- 16.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1993, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- 17.- De Carreras, Frances y M. Valles Josep: Las elecciones. Editorial Blume Barcelona, España, 1977.
- 18.- Dirección Ejecutiva de Organización Electoral ¿Qué es el IFE? Instituto Federal Electoral p.p 1-15
- 19.-Granados, Miguel Angel, "al borde de la reforma electoral" en: Mira (305) enero 1996 p.p. 5-8.

- 20.-J. González, Craf, “la descuidadización del IFE”, en: reforma. 4 de Agosto de 1996
- 21.- Mackenzie, W. J. M.: Elecciones libres. Editorial Tecnos, Madrid España 1962.
- 22.-Molinar Horcasitas, Juan, El tiempo de legitimidad. Elecciones, autoritarismo y Democracia en México. México. Cal y Arena. 1991.
- 23.-Mirón, Rosa Maria, “competencia electoral: recurso y equidad”, en: Estudios políticos, Número 16, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Sept-Dic. 1997
- 24.- Nohlen, Dieter. “Sistemas electorales y partidos políticos” Editorial F. C. E. México, D.F., 1994.
- 25.- Prud’homme, Jean-Francois, “La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)” en: Política y gobierno. Vol III. Num.1, México, primer semestre de 1996. Centro de investigación docencia económicos.
- 26.- Ramos Espinosa, Jorge...[et al], Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Comentado, 1991, México, Talleres Gráficos de la Nación
- 27.-Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Madrid, Alianza, Segunda edición 1992 (primera edición 1980)
- 28.- Valdés, Leonardo...[et al] “ Las reformas electorales, 1989-1993” en -Alcocer, Jorge [coord], “Elecciones dialogo y reforma, México 1994/II”edit. Nuevo Horizonte, México D.F., 1995.
- 29.-Villanueva, Ernesto. “Autonomía electoral en Iberoamérica” Editorial Triana, México, D.F. 1994.