

El Instituto Federal Electoral La Ruta de las Reformas Recientes y la Agenda Actual

Pablo Javier Becerra Chávez*

Introducción

Sin lugar a dudas, uno de los temas fundamentales de la transición mexicana a la democracia fue el referido a la autoridad encargada de la organización de las elecciones. Entre 1946 y 1988 nuestro país tuvo un entramado electoral poco propicio para la celebración de elecciones realmente competitivas, cuyas reglas fundamentales garantizaban que, aunque existieran varios partidos y se celebraran elecciones puntualmente, el triunfo ya estaba definido de antemano a favor del partido que ya se encontraba en el gobierno. Precisamente uno de los pilares de ese sistema era el control de la autoridad electoral por parte del gobierno y el partido gobernante. La propia Comisión Federal Electoral y sus instancias en las entidades (las Comisiones locales) y los distritos (los Comités distritales), fueron consideradas durante mucho tiempo como extensiones naturales de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular estaba al frente de todo el aparato organizador de las elecciones.

El otro pilar del sistema era el modelo de calificación política, que en México presentaba dos variantes: por un lado, la autocalificación de la elección de los integrantes de las dos cámaras del Congreso de la Unión, por medio de los respectivos colegios electorales; por el otro lado, la calificación de la elección presidencial por parte de la Cámara de Diputados.

* Profesor investigador de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa. Jefe del Área de investigación en Procesos Políticos del Departamento de Sociología. Fidel Martínez Ortega participó como ayudante de esta investigación.

En este texto analizaremos con detalle la evolución reciente de la autoridad administrativa en el ámbito electoral, que condujo de la Comisión Federal, existente entre 1946 y 1990, a la creación y posterior transformación del Instituto Federal Electoral, en la última década. A partir de ese análisis se revisarán los principales puntos que hoy se encuentran en la mesa de discusión.

1. Los organismos electorales antes del COFIE

La reforma de 1977 fue la respuesta del gobierno del presidente José López Portillo al conjunto de tensiones políticas, tanto electorales como extra electorales, que habían ido creciendo entre la segunda mitad de la década del sesenta y 1976. En efecto, la represión a los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, el ascenso del sindicalismo independiente, el surgimiento de movimientos guerrilleros en el campo y las ciudades, el desgaste del sistema electoral que condujo a la candidatura solitaria de José López Portillo, entre otros factores, condujeron al gobierno a elaborar una propuesta de reforma política cuyo objetivo era abrir el sistema de partidos y brindar estímulos a éstos para permanecer en un juego en el que sabían de antemano que nunca podrían ganar, sin arriesgarse a perder el control sobre los procesos electorales y sobre las piezas maestras del régimen político autoritario (el partido hegemónico, el control sobre los sindicatos y las organizaciones sociales en general, el presidencialismo exacerbado y el centralismo que anulaba el federalismo del texto constitucional, etc.).¹ En suma, el propósito de la reforma era inyectar una dosis de legitimidad a un sistema político-electoral que, si bien no se enfrentaba a una coyuntura de particular gravedad, vivía un proceso de deterioro que podría conducirlo a una crisis en el futuro.

En 1977, a iniciativa del presidente José López Portillo y en el contexto de un Congreso de la Unión que solamente tenía una muy pequeña oposición en la Cámara de Diputados y una ausencia total de ella en el Senado, se reformó la Constitución y se elaboró una Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (la LFOPPE) que introdujo algunas modificaciones sustanciales en la forma en que había venido

¹ Entre otros autores véase: K. J. Middlebrook: "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en G. O'Donnell, y P. Schmitter (coords.): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 2, América Latina*, Paidós, Buenos Aires 1987, pp. 187-224.

funcionando el sistema electoral mexicano.² Los puntos centrales de esta reforma fueron los siguientes: a) el registro condicionado al resultado de la elección para los partidos políticos; b) los diputados de representación proporcional; c) un paquete integral de prerrogativas para los partidos, y d) la atribución de otorgar o cancelar el registro de los partidos pasó del Secretario de Gobernación a la Comisión Federal Electoral.

Esta reforma mantuvo la representación paritaria de los partidos en la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales y los comités distritales, introducida en la ley de 1973, en virtud de la cual a cada partido correspondía un comisionado con voz y voto. Es necesario recordar que la Ley de 1951, vigente a lo largo de dos décadas, solamente permitía la presencia de tres partidos en el máximo órgano electoral, en tanto que en los órganos inferiores permitía la presencia de todos pero exclusivamente con derecho a voz.

La verdadera novedad de la LFOPPE consistió en que con la creación del registro condicionado al resultado de la elección, el número de partidos representados en los distintos niveles del órgano electoral creció sustancialmente, lo que modificó su capacidad para incidir en la preparación y vigilancia de las elecciones. Previendo esto, el gobierno se esforzó por no perder su control tradicional de la organización electoral por la vía de conservar en la presidencia de la CFE al titular de la Secretaría de Gobernación y la introducción de la figura del secretario técnico con voz y voto, mismos que mantenían el control de la mayoría de los aspectos operativos en materia electoral.

Otra novedad de la LFOPPE fue la asignación de la facultad de otorgar y cancelar el registro de los partidos políticos a la Comisión Federal Electoral, facultad que antes estaba en manos de la Secretaría de Gobernación, lo cual facilitó la entrada de nuevos partidos al ámbito electoral. Así, de solamente cuatro partidos en 1976, se pasó a siete en 1979, ocho en 1982 y nueve en 1985, mismos que tenían representación en los órganos electorales. La entrada de nuevos partidos opositores comenzó poner en riesgo el tradicional control que el gobierno y el partido gobernante habían mantenido sobre la esfera de organización de las elecciones, ante lo cual el gobierno del presidente De la Madrid se encargó de impulsar una nueva reforma política, o en sentido estricto una auténtica contrarreforma, para revertir esta tendencia.

Precisamente eso fue lo que ocurrió durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, en 1986, año en que se produjo una nueva reforma constitucional y se elaboró un nuevo Código Federal Electoral. Sus objetivos

² Una visión de conjunto de la reforma de 1977 se encuentra en Javier Patiño Camarena: *Análisis de la reforma política*. UNAM-IIJ, México, 1982. Se puede consultar también Octavio Rodríguez Araujo: *La reforma política y los partidos en México*. Siglo XXI, México, 1986 (8^a edición).

fundamentales consistieron en cerrar la ampliación del sistema de partidos, afianzar el control gubernamental sobre la Comisión Federal Electoral y establecer mecanismos de acceso del partido mayoritario a los diputados de representación proporcional. Pero como no todo podía ser retroceso, también se concedieron algunos avances que tenían la finalidad de seguir haciendo atractiva la participación de los partidos en un juego cuyas reglas no competitivas aun no modificaban en lo sustancial.³

El nuevo Código estableció la representación proporcional en la integración de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales y los comités distritales, en virtud de la cual los comisionados del partido gobernante se constituyeron automáticamente en la mayoría absoluta dentro de dichos órganos. Así, un solo partido acreditó 16 representantes en cada uno de los órganos electorales (en la CFE tenía 16 votos de 31) y controló todas las etapas del proceso electoral de 1988. En sentido estricto, ésta fue la primera ocasión en que el partido gobernante por sí solo controlaba la CFE. Antes de ello, entre 1946 y 1985, el control de dicho organismo se producía como resultado de la confluencia de los representantes de los poderes (Ejecutivo y Legislativo) y los del partido gobernante (y, en su caso, de sus partidos aliados).

No deja de ser interesante constatar que en este punto se produjo una de las pocas ocasiones en que la diputación del partido gobernante corregía la iniciativa presidencial para acentuar el retroceso con respecto a lo previsto por la LFOPPE. En efecto, la iniciativa del presidente De la Madrid planteaba que solamente los tres partidos con mayor votación deberían acreditar representantes ante los organismos electorales (uno por partido), algo muy parecido a lo previsto por la Ley electoral de 1951 y que estuvo vigente hasta antes de 1973, pero la diputación del partido gobernante introdujo el principio de representación proporcional con un diseño que permitía que el partido mayoritario tuviera el máximo previsto por el nuevo Código (o sea, 16).⁴ La historia posterior es ampliamente conocida: la elección de 1988 fue la más competida hasta entonces, pero el organismo electoral estaba controlado por un solo partido. La crisis fue inevitable.

³ Dos excelentes visiones panorámicas de la reforma de 1986 se encuentran en: José Woldenberg: "La reforma electoral de 1986", en G. Pérez y S. León (coordinadores): *17 ángulos de un sexenio*. Plaza y Valdés, México, 1987, pp. 225-246. Leonardo Valdés: "Nueva ley electoral y democracia: algunos avances, muchos retrocesos", en *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, no. 15. UAM-I, 1988, pp. 135-150.

⁴ Leonardo Valdés y Mina Piekarewicz: "La organización de las elecciones", en P. González Casanova (Coord.): *Segundo informe sobre la democracia. México, el seis de julio de 1988*. Siglo XXI, México, 1991, pp. 51-82.

2. La creación del Instituto Federal Electoral. La reforma de 1989-90

El resultado del proceso electoral de 1988 modificó sustancialmente las condiciones en que se produciría la nueva reforma electoral. La legislatura que tuvo a su cargo procesar la reforma a la constitución en materia electoral (1989) y posteriormente la elaboración del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990), contrastaba notoriamente con las legislaturas que sacaron adelante las anteriores reformas. En ésta ya no existía el tradicional dominio abrumador del partido gobernante: en la Cámara de Diputados este partido disponía apenas del 52% de los asientos, pero en la de Senadores aun tenía el 93.7%. Esto significaba que por primera vez en su historia el partido oficial no tenía el poder para aprobar por si solo una reforma a la Constitución, lo cual permitía pensar que cualquier iniciativa presidencial a la vieja usanza enfrentaría fuertes resistencias de la oposición, particularmente del PAN y la difusa coalición cardenista que posteriormente conduciría a la formación del PRD.

Lo anterior explica que en 1989 y 1990 se aprobaran las reformas a la Constitución y el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (el COFIPE) de una manera totalmente novedosa. Las iniciativas ya no provinieron del presidente de la república, sino del grupo parlamentario del partido gobernante, el PRI, que necesitó negociar con la oposición más importante, el PAN. En octubre de 1989 se aprobó la reforma constitucional con los votos de los legisladores del PRI y del PAN. En julio de 1990 se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) sobre la base del proyecto presentado por la diputación priista y algunas modificaciones introducidas por el PAN. De seis partidos representados en la Cámara de Diputados, cinco votaron a favor del nuevo código. En contra se pronunciaron la diputación del PRD, una veintena de diputados del PAN y un pequeño grupo independiente desprendido del PFCRN.⁵

⁵ Sobre la reforma de 1989-1990: Jean Francois Prud'home, "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", en *Política y gobierno*, vol. III, no. 1. CIDE, México, 1996, pp. 93-128. Leonardo Valdés, "Elementos para el análisis político del nuevo código electoral" en *Polis 90*, Anuario de Sociología, UAM-I, México, 1990, pp. 65-82. José Woldenberg, *La reforma electoral de 1989-1990*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1991. Pablo Javier Becerra Chávez, "El COFIPE y las elecciones federales de 1991", en *Iztapalapa*, núm. 23, UAM-I, México, julio-diciembre de 1991, pp. 49-64.

Con la reforma al artículo 41 constitucional y el nuevo Código se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo autónomo, con patrimonio propio, encargado de la función de organizar las elecciones, con lo que se modificó la tradicional estructura de los organismos electorales heredados desde la ley de 1946. El IFE tiene una estructura dividida en dos grandes sectores: el sector de dirección política (los consejos, desde el general hasta los 32 locales y los 300 distritales) y el sector de ejecución operativa (las juntas en los respectivos niveles). Una novedad relevante consistió en la integración de los “consejeros ciudadanos” en los consejos de dirección política, como representantes de la ciudadanía y contrapeso a los representantes de los poderes y de los partidos.

Al igual que en la antigua Comisión Federal Electoral, el Secretario de Gobernación presidía el Consejo General del nuevo IFE. El Poder Legislativo tenía cuatro representantes: dos diputados y dos senadores, con la particularidad de que cada Cámara tenía derecho a un representante de la mayoría y a otro de la primera minoría, lo cual fue, sin duda, un avance sustancial, considerando que en la CFE solamente había un comisionado de cada cámara y siempre era del partido mayoritario. Los partidos estaban representados en función del porcentaje de su votación, con un mínimo de uno y un máximo de cuatro representantes, lo cual contrastaba con la situación permitida por el anterior código de sobre representación del partido mayoritario. Finalmente, el COFIPE introdujo la figura de “consejeros magistrados” (normalmente seis con la posibilidad de incrementarse si los representantes de los partidos llegaban a ser más de diez) como representantes de la sociedad y factor para mantener las condiciones de imparcialidad y objetividad (art. 75 del COFIPE) en el Consejo General. Sin embargo se estableció que estos consejeros magistrados serían nombrados por la Cámara de Diputados sobre la base de la propuesta que al respecto emitiera el presidente de la República, además de limitar el universo de los elegibles a los abogados de profesión. Este diseño, evidentemente, limitaba el avance que pudo haber sido la figura de los consejeros magistrados.

En suma, en el terreno de los organismos electorales, el resultado de la reforma de 1989-1990 mostró que el gobierno y el partido mayoritario estaban dispuestos a ceder en alguna medida para restituir credibilidad a este ámbito de la organización de las elecciones, en respuesta a la crisis de legitimidad que se presentó en 1988, pero sin perder el control que tradicionalmente habían tenido sobre ellos. Sin lugar a dudas el planteamiento gubernamental continuaba en la ruta de los cambios graduales y controlados, por lo que no resultó extraño que se produjeran otras dos reformas a lo largo del sexenio del presidente Salinas.

Cuadro I
El Instituto Federal Electoral en el COFIE de 1990

Nivel	Dirección política	Dirección operativa
Nacional Órganos Centrales a) El Consejo General b) La Junta General Ejecutiva c) La Dirección Central	<p>Consejo General Órgano permanente</p> <p>Un consejero del Poder Ejecutivo El Secretario de Gobernación, quien es el Presidente del Consejo Con voz y voto</p> <p>Consejeros del Poder Legislativo 2 diputados Uno de la mayoría y otro de la primera minoría 2 senadores Uno de la mayoría y otro de la primera minoría Con voz y voto</p> <p>6 Consejeros Magistrados Propuestos por el Presidente de la República y nombrados por la Cámara de Diputados por Mayoría calificada o, de no obtenerse dicha mayoría, por insaculación. Con voz y voto</p> <p>Representantes de los partidos con un criterio proporcional uno: 1.5%-10% dos: 10.1%-20% tres: 20.1%-30% cuatro: 30.1% en adelante Con voz y voto</p>	<p>Junta General Ejecutiva Órgano permanente</p> <p>Director General, quien la preside. Designado por el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente</p> <p>Secretario General Designado por el Consejo General a propuesta de su Presidente</p> <p>6 Directores Ejecutivos Nombrados por el Director General</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Registro Federal de Electores 2. Prerrogativas y Partidos 3. Organización Electoral 4. Servicio Profesional Electoral 5. Capacitación Electoral y Educación Cívica 6. Administración.
Entidad federativa Delegación integrada por a) La Junta Local Ejecutiva b) El Vocal Ejecutivo y c) El Consejo Local	<p>Consejo Local Solamente funciona durante el proceso electoral</p> <p>Los cinco integrantes de la Junta Local Ejecutiva Miembros del Servicio Profesional Electoral Con voz y voto</p> <p>6 Consejeros ciudadanos Nombrados por el Consejo General por mayoría absoluta a propuesta de la Junta General Ejecutiva Con voz y voto</p> <p>Representantes de los partidos En la misma proporción que en el Consejo General Con voz y voto</p>	<p>Junta Local Ejecutiva Órgano permanente</p> <p>Cinco Vocales</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal de Organización Electoral 3. Vocal del Registro Federal de Electores 4. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5. Vocal Secretario <p>Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral</p>
Distrito electoral Subdelegación integrada por a) La Junta Distrital Ejecutiva b) El Vocal Ejecutivo c) El Consejo Distrital	<p>Consejo Distrital Solamente funciona durante el proceso electoral</p> <p>Los cinco integrantes de la Junta Distrital Ejecutiva Miembros del Servicio Profesional Electoral Con voz y voto</p> <p>6 Consejeros ciudadanos Nombrados por el Consejo Local por mayoría absoluta a propuesta de la Junta Local Ejecutiva Con voz y voto</p> <p>Representantes de los partidos En la misma proporción que en el Consejo General Con voz y voto</p>	<p>Junta Distrital Ejecutiva Órgano permanente</p> <p>Cinco Vocales</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal Secretario 3. Vocal del R. F. E. 4. Vocal de Organización Electoral 5. Vocal de Capacitación y Educación Cívica <p>Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral</p>

3. La reforma de 1993

A pesar de la recuperación del voto del partido gobernante en 1991, este proceso electoral mostró que algunas de las piezas fundamentales del sistema electoral mexicano tenían grandes fisuras. Por ejemplo, la autocalificación era ya una figura severamente desprestigiada; la cláusula de gobernabilidad se revelaba como un mecanismo diseñado para garantizar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados a quien no la obtuviera en las urnas; la cerrazón del Senado a los partidos minoritarios resultaba cada vez más difícil de justificar apoyándose en un federalismo existente solo en el papel; la supuesta representación ciudadana en los consejos del IFE era fuertemente cuestionada, etc. Las presiones de los dos partidos de oposición más relevantes (el PAN y el PRD), los incesantes conflictos en las elecciones locales y el triunfo de un partido opositor en las gubernaturas de Baja California y Chihuahua, el conflicto postelectoral en Guanajuato, fueron factores que condujeron al gobierno a aceptar la imperiosa necesidad de realizar una nueva reforma electoral.

Durante los meses de agosto y septiembre de 1993 se aprobaron las reformas a seis artículos de la Constitución en materia electoral y a 252 artículos del COFIPE. La reforma constitucional fue aprobada con los votos de los grupos parlamentarios del PRI, el PAN y el PARM. La aprobación de la reforma al artículo 82, referente a los requisitos para ser candidato a la Presidencia de la República, se logró con el voto en contra de algunos legisladores del PRI. La reforma del Código se aprobó en lo general con los votos a favor del PRI y del PAN, pero en la discusión en lo particular la diputación de este último se manifestó en contra debido al desacuerdo en torno al artículo transitorio 18, que posponía la nueva integración de los consejos locales y distritales hasta las elecciones de 1997. De tal manera, en lo particular las reformas al COFIPE fueron aprobadas por el PRI, el PARM y el PFCRN. Finalmente, el Senado regresó la minuta a la Cámara baja con la propuesta de modificar dicho transitorio concediendo a medias lo que exigía el PAN, con lo cual se destrabó la aprobación de la reforma.²³

⁶ Sobre la reforma de 1993, Pablo Javier Becerra, “La reforma del COFIPE”, en Leonardo Valdés (Coordinador): *Elecciones y partidos en México, 1993*. UAM-I, México, 1995, pp. 233-241. José Woldenberg, “Otra reforma electoral: las nubes y la migra”, en *Nexos*, núm. 190, suplemento *Cuadernos de Nexos*, núm. 60, México, octubre de 1993.

Las transformaciones de 1993 fueron de gran trascendencia. Se terminó con el principio de la autocalificación de las Cámaras de Diputados y Senadores y se estableció al Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en esta materia (pero aun no para la elección presidencial). Desapareció la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados y se estableció la figura del senador de primera minoría que permitió la ampliación de los espacios de representación de los partidos opositores en la cámara alta.

En lo que se refiere a la autoridad electoral, se introdujeron modificaciones secundarias que no afectaron la estructura fundamental diseñada en 1990. La dualidad entre órganos de dirección política y órganos de dirección operativa se mantuvo. Coherente con la desaparición del principio de autocalificación, a partir de 1993 corresponde a los consejos del IFE emitir la declaración de validez de las elecciones y otorgar las constancias de mayoría respectivas, en lo que se refiere a diputados y senadores. Una novedad relevante fue la introducción de los topes a los gastos de campaña, añeja demanda de la oposición, cuya fijación correspondería al Consejo General para la elección presidencial y a las juntas locales y distritales para senadores y diputados.

Se realizaron algunos añadidos a los requisitos que debe satisfacer el Director General del IFE, tales como no haber sido dirigente nacional o estatal de algún partido político, no haber ocupado algún cargo de elección popular en los cinco años anteriores, así como no haber sido presidente del comité nacional de un partido. El Director General seguiría siendo propuesto por el secretario de Gobernación y sería designado por mayoría calificada por el Consejo General. En los hechos, los dos directores generales que llegaría a tener el IFE (Emilio Chuayfett y Arturo Núñez) compartirían una característica común: ambos tenían un amplio historial como militantes y dirigentes del partido gobernante antes de ocupar el cargo, y ambos continuarían su carrera política en ese partido después de abandonarlo.

En la integración de los consejos locales y distritales se introdujo una modificación que finalmente no se concretaría en el proceso electoral de 1994, que consistió en que en ellos ya no participarían con voz y voto los cinco vocales miembros de las respectivas juntas, sino solamente dos, el vocal ejecutivo y el secretario. Los otros tres vocales asistirían a las reuniones de los consejos con derecho a voz pero sin voto. Además, se elevó a nueve el número de consejeros ciudadanos (antes eran seis) en los mismos consejos. El artículo 18 transitorio estableció que en las elecciones de 1994 se cumpliría lo primero (dos vocales miembros de los consejos)

pero no lo segundo (nueve consejeros ciudadanos en lugar de seis). Recordemos que la ruptura de la diputación del PAN se produjo porque la redacción original de este artículo posponía para 1997 la vigencia de las dos modificaciones, de tal manera que su presión logró la inmediata vigencia de la primera de ellas. La reforma de 1994, sin embargo, dejaría en el recuerdo este aspecto porque disminuyó a uno el número de vocales miembros de los consejos y regresó a seis el número de consejeros ciudadanos.

4. El Instituto Federal Electoral en la reforma de 1994

A pesar de haber procesado modificaciones sustanciales en el funcionamiento del sistema electoral mexicano, la reforma de 1993 no satisfizo las expectativas de los principales actores políticos. En las dos reformas llevadas a cabo hasta el momento el gran marginado había sido el PRD, que no dejaba de insistir en que resultaba imprescindible modificar sustancialmente la estructura y las atribuciones de los organismos electorales con la finalidad de romper su fuerte lazo de dependencia con respecto al gobierno. Sin embargo, al concluir el año de 1993 parecía que ya no se produciría otra reforma y que los comicios de 1994 se llevarían a cabo en el contexto de la normatividad electoral ya aprobada.

Fue necesario un sacudimiento externo al ámbito electoral para hacer ver la urgencia de emprender una reforma que modificara de manera sustancial la composición y las atribuciones de los órganos electorales, el gran déficit de la de 1993. Ese sacudimiento se produjo el primer día de 1994 en el sureste mexicano. La rebelión armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas evidenció la existencia de tensiones que el sistema político no podía resolver. Independientemente de sus características políticas y militares, que ameritarían una discusión aparte, la rebelión neozapatista generó un marco propicio para iniciar la tercera reforma electoral del sexenio del presidente Salinas.

El 27 de enero los dirigentes de ocho partidos políticos (con la única excepción del PPS) firmaron el *Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia*, que permitía ver la posibilidad de iniciar una nueva reforma legal en materia electoral.⁷ Durante varias semanas el nuevo Secretario de Gobernación, el doctor Jorge Carpizo, expresidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sostuvo reuniones con los dirigentes de los principales partidos para forjar consensos básicos y finalmente se llegó a un periodo

⁷ *La Jornada*, 28 de enero de 1994.

extraordinario de sesiones, en el mes de marzo, en que se discutieron dos puntos: la reforma al artículo 41 constitucional para modificar la composición del Consejo General del IFE, y la reforma y adición a varios artículos del Código penal con el objetivo de mejorara la regulación correspondiente a los delitos electorales y sus sanciones.

La novedad en esta ocasión consistió en que la iniciativa de ambas reformas provino de los presidentes del PRI, el PAN y el PRD.⁸ Por primera vez se lograba llegar a una propuesta de los tres principales partidos. Sin embargo, más adelante el PRD se dividió en torno a esta cuestión y poco menos de la mitad de los diputados de ese partido votó en contra de la reforma. Sin embargo, no deja de ser significativo que por primera vez poco más de la mitad de la diputación perredista votara a favor de una reforma electoral, al lado del PRI y del PAN.

El 23 de marzo, el mismo día en que el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado, se aprobó en la Cámara de Diputados la reforma constitucional, con el voto favorable del PRI, el PAN, el PARM y la mayoría de los diputados del PRD.

La reforma al artículo 41 constitucional modificó la denominación y forma de elección de los hasta entonces llamados consejeros magistrados. Ahora serían consejeros *ciudadanos* y serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados “de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia cámara”,⁹ y ya no a propuesta presidencial como antes.

En el mes de mayo se llevó a cabo la reforma de varios artículos del COFIPE para establecer los cambios de detalle en el diseño del IFE, con el voto aprobatorio del PRI, el PAN, el PARM y la mayoría del PRD.¹⁰ En total se reformaron veinticinco artículos, se adicionaron otros cinco y se derogaron incisos o párrafos de detalle de siete artículos más.¹¹

La reforma al COFIPE detalló los aspectos ya contenidos en la nueva redacción del artículo 41 constitucional y algunos otros relacionados con la regulación en detalle de los niveles local y distrital del IFE. Los nuevos consejeros ciudadanos del Consejo General ya no deberían ser abogados de profesión y ya no los propondría el Presidente de la República, sino que ahora podrían proponerlos los grupos parlamentarios de los partidos políticos para que, al igual que antes, los eligiera la Cámara de Diputados

⁸ Revista *Voz y Voto*, núm. 14, abril de 1994, pp. 69-73.

⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de abril de 1994.

¹⁰ *El Universal*, 13 de mayo de 1994, pp. 1, 12.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de mayo de 1994, pp. 2-9.

por mayoría calificada. Asimismo, se estableció la representación paritaria de los partidos en todos los consejos del IFE, pero exclusivamente con derecho a voz en ellos. También se eliminó el voto de calidad del presidente del Consejo General, cargo que todavía era desempeñado por el Secretario de Gobernación, pero no el de los presidentes de los consejos locales y distritales. De tal manera, la toma de decisiones en el nuevo Consejo General, en los consejos locales y distritales, pasó a depender ahora de los consejeros ciudadanos.

Sin lugar a dudas, se trató de avances sustanciales pero que llegaron ya bastante avanzado el proceso electoral. La Cámara de Diputados nombró a los nuevos consejeros el 24 de mayo y se integraron al Consejo en su sesión del 3 de junio, tan solo dos meses y medio antes de la jornada electoral.

Cuadro 2
El Instituto Federal Electoral en el COFIFE de 1994

Nivel	Dirección política	Dirección operativa
Nacional Órganos centrales a) El Consejo General b) La Junta General Ejecutiva c) La Dirección General	<p>Consejo General Órgano permanente</p> <p>Un Consejero del Poder Ejecutivo El Secretario de Gobernación, quien lo preside Con voz y voto</p> <p>Consejeros del Poder Legislativo: 2 diputados Uno de la mayoría y otro de la primera minoría 2 senadores Uno de la mayoría y otro de la primera minoría Con voz y voto</p> <p>6 Consejeros Ciudadanos Elegidos por la Cámara de Diputados por mayoría calificada a propuesta de los grupos parlamentarios Con voz y voto</p> <p>Un representante de cada partido Con voz pero sin voto</p>	<p>Junta General Ejecutiva Órgano permanente</p> <p>Director General, quien la preside. Designado por el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente</p> <p>Secretario General Designado por el Consejo General por mayoría calificada a propuesta de su Presidente</p> <p>6 Directores Ejecutivos Designados por el Consejo General por mayoría calificada a propuesta de su Presidente</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Registro Federal de Electores 2. Prerrogativas y Partidos Políticos 3. Organización Electoral 4. Servicio Profesional Electoral 5. Capacitación Electoral y Educación Cívica 6. Administración
Entidad federativa Delegación integrada por a) La Junta Local Ejecutiva b) El Vocal Ejecutivo y c) El Consejo Local	<p>Consejo Local Solamente funciona durante el proceso electoral</p> <p>Vocal Ejecutivo de la J. L. E., quien la preside. Con voz y voto</p> <p>Vocal Secretario de la J. L. E., Con voz pero sin voto</p> <p>6 Consejeros ciudadanos Designados por el Consejo General por mayoría absoluta a propuesta de la Junta General Ejecutiva Con voz y voto</p> <p>Un representante de cada partido Con voz pero sin voto</p>	<p>Junta Local Ejecutiva Órgano permanente</p> <p>Cinco Vocales</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal de Organización Electoral 3. Vocal del Registro Federal de Electores 4. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5. Vocal Secretario <p>Todos ellos son funcionarios del servicio Profesional Electoral</p>
Distrito electoral Subdelegación integrada por a) La Junta Distrital Ejecutiva b) El Vocal Ejecutivo c) El Consejo Distrital	<p>Consejo Distrital Solamente funciona durante el proceso electoral</p> <p>Vocal Ejecutivo de la J. D. E., quien la preside Con voz y voto</p> <p>Vocal Secretario de la J. D. E., Con voz pero sin voto</p> <p>6 Consejeros Ciudadanos Designados por el Consejo Local por mayoría absoluta a propuesta de la Junta Local Ejecutiva Con voz y voto</p> <p>Un representante de cada partido Con voz pero sin voto</p>	<p>Junta Distrital Ejecutiva Órgano permanente</p> <p>Cinco Vocales</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal de Organización Electoral 3. Vocal del Registro Federal de Electores 4. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5. Vocal Secretario <p>Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral</p>

En cada consejo local y distrital se integró con derecho a voz y voto exclusivamente un vocal, el vocal ejecutivo de la respectiva junta, y ya no dos como lo planteó la reforma de 1993. Asimismo, se regresó al número de seis consejeros ciudadanos en lugar de los nueve aprobados en 1993. La reforma amplió las atribuciones de los consejos locales y distritales, reduciendo correlativamente las de las juntas respectivas, en materia de determinación de topes de gastos de campaña y de acreditación de observadores electorales.

Este conjunto de modificaciones condujo a que la capacidad de toma de decisiones sobre los aspectos operativos del proceso electoral se desplazara crecientemente hacia los consejos, dentro de los cuales el papel de los consejeros ciudadanos se hizo determinante. Esta tendencia sería retomada y desarrollada por la reforma de 1996. En esto consistió la llamada “ciudadanización” de los organismos electorales, que a partir de ese momento se expandió a las legislaciones electorales locales.

5. La reforma electoral “definitiva” de 1996

Después de poco más de año y medio de haberse puesto a discusión la cuestión de una nueva reforma electoral, se aprobó un conjunto de modificaciones a la Constitución, al COFIPE, a la Ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, a la Ley orgánica del Poder Judicial y al Código penal, así como una nueva Ley de medios de impugnación en materia electoral. El sexenio del presidente Ernesto Zedillo de hecho inició con la promesa presidencial de impulsar los consensos necesarios entre los principales partidos políticos para arribar a la reforma electoral que, ahora sí, sería definitiva. En su discurso de toma de posesión el presidente Zedillo dijo algo que difícilmente alguno de sus predecesores habría dicho: «Ha llegado el momento de que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social». ¹² Con esto aceptaba tácitamente que la democracia aun no abarcaba plenamente el ámbito del sistema electoral y de partidos.

Efectivamente la reforma de 1996 modificó de manera sustancial algunas de las piezas fundamentales del sistema electoral mexicano. En primer lugar, cerró definitivamente el ciclo de la calificación política al desaparecer la figura del colegio electoral para la calificación de la elección presidencial y trasladar al Tribunal Electoral lo relacionado con la resolución de las controversias en ese ámbito hasta llegar al cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo. ¹³ Un segundo

¹² Ernesto Zedillo: “Discurso de toma de posesión”. 1º de diciembre de 1996. *La Jornada*, Suplemento.

¹³ COFIPE reformado en 1996, artículo 174.

aspecto fundamental fue el nuevo estatuto jurídico político del Tribunal Electoral, ahora incorporado al Poder Judicial de la Federación y transformado en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, tanto en el terreno federal, como en el de los comicios locales, en este último caso por medio del Juicio de revisión constitucional.

En tercer lugar, la reforma amplió el radio de acción de la figura de Acción de inconstitucionalidad al ámbito de las leyes locales y federales en materia electoral, lo cual terminó con la gran discrecionalidad de los congresos locales en la elaboración de las reglas electorales locales. Un cuarto aspecto fue el establecimiento de dos límites a la sobre representación de los partidos en la Cámara de Diputados: primero, el de ocho puntos porcentuales como máximo de distancia entre el porcentaje de votos y el de escaños, y, segundo, el tope del 60% de los diputados al partido mayoritario. Un quinto punto fue la introducción de la figura de los senadores de representación proporcional que disminuyó la posibilidad de sobre representación del partido mayoritario en la cámara alta.

El sexto aspecto tiene que ver con un verdadero rediseño del Instituto Federal Electoral. Se concluyó finalmente el retiro de la representación del poder ejecutivo en el Consejo General del IFE, aspecto solicitado de manera insistente por los partidos opositores, de tal manera que el secretario de Gobernación, quien tradicionalmente presidía el máximo organismo electoral, ahora ya no participa en él. Además, los representantes del Poder Legislativo ya no tienen voto, pero están representados con derecho a voz todos los partidos que cuentan con grupo parlamentario en alguna de las dos cámaras.

Con la nueva normatividad el Consejo General se integra por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales (ya no “ciudadanos”) con voz y voto, los cuales son propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Estos consejeros duran en su cargo siete años y no pueden tener otro empleo remunerado, a diferencia de la situación de los consejeros ciudadanos de la reforma de 1994. De tal manera que la toma de todas las decisiones en el Consejo ahora corresponde a estos nueve consejeros. Los partidos políticos mantuvieron su representación a razón de un representante por partido exclusivamente con derecho a voz, tal como se aprobó desde la reforma de 1994.

Después de arduas negociaciones entre los cuatro partidos con representación parlamentaria, finalmente el nombramiento de Consejero Presidente recayó en uno de los anteriores consejeros ciudadanos, José

Woldenberg, y los ocho consejeros electorales en su mayoría fueron seleccionados del medio académico y periodístico: Juan Molinar, Alonso Lujambio, Jacqueline Peschard, Emilio Zebadúa, Jaime Cárdenas Gracia, José Barragán y Jesús Cantú.

Una novedad relevante fue la creación de la figura del Secretario Ejecutivo, que concentra las atribuciones que el COFIPE anterior reservaba al director general y al secretario general y es nombrado por las dos terceras partes del consejo a propuesta del consejero presidente.¹⁴ El nombramiento para esta responsabilidad recayó en Felipe Solís Acero, el antiguo director de organización y fundador del IFE.

La reforma mantuvo la separación entre las dos áreas que desde 1990 ha caracterizado al IFE, la de dirección política, representada por los consejos, y la de ejecución operativa de las tareas cotidianas del IFE. Para atenuar la distancia entre las dos áreas se estableció que los consejeros electorales tuvieran una dedicación de tiempo completo al Instituto, prohibiéndoseles el desempeño de cualquier otra actividad remunerada. Al mismo tiempo se estableció en el COFIPE la existencia de comisiones permanentes por medio de las cuales los consejeros electorales supervisan el trabajo de las direcciones ejecutivas. Son cinco estas comisiones permanentes, además de las cuales el Consejo General puede formar las que considere necesarias: 1) de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas; 2) Prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión; 3) Organización electoral; 4) Servicio profesional electoral, y 5) Capacitación electoral y educación cívica. Cada una de estas comisiones se integra exclusivamente por consejeros electorales, es presidida por uno de ellos y el Director ejecutivo del área respectiva funge como secretario técnico de la comisión, con voz pero sin voto. De tal manera, se mantiene el modelo según el cual los consejeros siguen siendo vigilantes de los directores ejecutivos y del conjunto del área operativa. Sin lugar a dudas, esto constituye un diseño organizativo que duplica esfuerzos y que resulta muy costoso.

En los niveles distrital y local se estableció el nombramiento de los respectivos consejeros electorales a propuesta de los consejeros del nivel inmediatamente superior, a diferencia del sistema anterior que partía de las propuestas de las juntas respectivas. Además, para el proceso electoral de 1997 se formó una comisión de consejeros del Consejo General para recibir y evaluar las impugnaciones de los partidos contra consejeros

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*. 22 de agosto de 1996, pp. 2-13. *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.

presidentes locales y distritales, con la finalidad de producir los cambios necesarios. En total fueron impugnados 23 presidentes de consejos locales, de los cuales fueron sustituidos nueve, y 80 presidentes de consejos distritales, de los cuales fueron sustituidos 37.¹⁵ Cabe hacer notar que la mayoría de los funcionarios sustitutos provenía del servicio profesional electoral y que la casi totalidad del personal del instituto se mantuvo en sus puestos. El reto era, y parece que fue resuelto con buena dosis de éxito, lograr que una dirección renovada inyectara una nueva lógica de funcionamiento en un aparato electoral que tradicionalmente había funcionado con una muy fuerte proclividad (para decirlo suavemente) al partido gobernante.

¹⁵ Felipe González, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto: *El sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*. IFE-TEPJF, México, 1997, pp. 11-12.

Cuadro 3
El Instituto Federal Electoral en el COFIFE de 1996

Nivel	Dirección política	Dirección operativa
Nacional Órganos centrales a) El Consejo General b) La Presidencia del Consejo General c) La Junta General Ejecutiva d) La Secretaría Ejecutiva	Consejo General Órgano permanente Consejero Presidente Elegido por la Cámara de Diputados por mayoría calificada a propuesta de los grupos parlamentarios Con voz y voto Ocho consejeros electorales Elegidos por la Cámara de Diputados por mayoría calificada a propuesta de los grupos parlamentarios Con voz y voto Un representante por grupo parlamentario Con voz pero sin voto Un representante por partido Con voz pero sin voto	Junta General Ejecutiva Órgano permanente Presidente del Consejo General , quien la preside Secretario ejecutivo Designado por el Consejo General por mayoría calificada a propuesta de su Presidente Seis directores ejecutivos Designados por el Consejo General a propuesta del Consejero Presidente 1. Registro Federal de Electores 2. Prerrogativas y Partidos 3. Organización Electoral 4. Servicio Profesional Electoral 5. Capacitación Electoral y Educación Cívica 6. Administración
Entidad federativa Delegación integrada por a) La Junta Local Ejecutiva b) El Vocal Ejecutivo c) El Consejo Local	Consejo Local Solamente funciona durante el proceso electoral Consejero presidente Es el Vocal ejecutivo de la J.L.E. Con voz y voto Vocal secretario de la J.L.E. Con voz pero sin voto 6 consejeros electorales Designados por el Consejo General por mayoría absoluta a propuesta del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales Con voz y voto Un representante de cada partido Con voz pero sin voto	Junta Local Ejecutiva Órgano permanente Cinco Vocales 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal de Organización Electoral 3. Vocal del Registro Federal de Electores 4. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5. Vocal Secretario Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral
Distrito electoral Subdelegación integrada por a) La Junta Distrital Ejecutiva b) El Vocal Ejecutivo c) El Consejo Distrital Ejecutivo	Consejo Distrital Solamente funciona durante el proceso electoral Consejero presidente Es el Vocal ejecutivo de la J.D.E. Con voz y voto Vocal secretario de la J.D.E. Con voz pero sin voto 6 consejeros electorales Designados por el Consejo Local por mayoría absoluta a propuesta del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales locales Con voz y voto Un representante de cada partido Con voz pero sin voto	Junta Distrital Ejecutiva Órgano permanente Cinco Vocales 1. Vocal Ejecutivo 2. Vocal de Organización Electoral 3. Vocal del Registro Federal de Electores 4. Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica 5. Vocal Secretario Todos ellos son funcionarios del Servicio Profesional Electoral

Los procesos electorales de 1997 y 2000 pusieron a prueba este diseño institucional y el balance es positivo. El Instituto Federal Electoral organizó los dos procesos electorales más competitivos y transparentes de los últimos tiempos que finalmente condujeron a la alternancia en la Presidencia de la República y aun realineamiento de los partidos políticos en el Congreso

de la Unión. Sin lugar a dudas el Instituto vivió algunos momentos difíciles y tuvo que enfrentar presiones de todo tipo, sobre todo en la víspera de la elección presidencial. Pero su desempeño fue la mejor prueba de que el largo proceso de construcción de una autoridad electoral plenamente imparcial había rendido sus frutos.

6. Los organismos electorales en las entidades

En 1982, año de corte del estudio pionero de Jorge Madrazo,¹⁶ los organismos electorales locales estaban férreamente controlados por los gobiernos de los estados, particularmente por los gobernadores. Las comisiones estatales electorales normalmente eran presididas por el secretario general de gobierno, equivalente local del secretario de gobernación que presidía la Comisión Federal Electoral. En algunos estados se incorporaban además uno o dos comisionados más del poder ejecutivo en calidad de vocales. Existían uno o varios comisionados del Congreso local, que normalmente eran miembros de la mayoría parlamentaria local; uno o varios comisionados de los ayuntamientos, también del partido mayoritario; un notario público que fungía como secretario y un representante por cada partido político. La lógica de este modelo era que siempre los representantes del gobierno y el partido gobernante constituyan una sólida mayoría. Este esquema se completaba con comités o comisiones distritales y municipales, que estaban integradas por funcionarios designados por la comisión estatal, un representante de cada partido y en algunos casos representantes de los municipios.¹⁷

Las comisiones estatales eran teóricamente organismos permanentes, pero las instancias inferiores solamente se integraban para cada proceso electoral. Sin embargo, las primeras no disponían de locales propios y la eventual convocatoria a sesionar, así como todos los aspectos operativos de su funcionamiento (personal de apoyo, archivos, etc.), dependían de su presidente, el secretario de gobierno.

En 1995, después del Código Federal Electoral de 1987 y de las primeras tres versiones del COFIPE, la situación había cambiado sustancialmente, como mostró el excelente estudio de Becerra, Galindo, Palma y Woldenberg.¹⁸ Para ese momento se vivía ya una etapa avanzada del proceso de

¹⁶ Jorge Madrazo: "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas", en Pablo González Casanova (Coordinador): *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. Siglo XXI, México, 1985.

¹⁷ Jorge Madrazo: *Op. cit.* pp. 312-325.

¹⁸ Ricardo Becerra, Jesús Galindo, Manuel Palma y José Woldenberg: *Así se vota en la República. Las legislaciones electorales en los estados. Un estudio comparado*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1996.

“ciudadanización” del máximo órgano electoral estatal en la mayoría de las entidades, coherente con la lógica de transformación del Instituto Federal Electoral que ya hemos analizado. Lo encabeza un Presidente, en algunos casos designado por el gobernador del estado (8 entidades), en otros nombrado por votación en el Congreso (14) y en otros por los propios miembros del órgano electoral (8). En la entidad restante, Guerrero, el coordinador del Congreso era presidente del órgano electoral. Las primeras ocho entidades (el 25% de las 31 que tenían legislación electoral propia) constituían la zona en que aun el gobernador tenía la facultad de nombrar directamente al presidente del órgano electoral, pero en otras 10 de las 14 en que lo elegía el Congreso local la propuesta provenía del ejecutivo, lo que indica que aun faltaba un buen trecho por avanzar en el camino de desaparecer la injerencia gubernamental sobre la esfera de organización de las elecciones.¹⁹

Para el año dos mil la situación había cambiado sustancialmente. En ningún estado el gobernador designa al presidente y solamente en uno (Michoacán) lo propone para que el Congreso lo elija por mayoría calificada. En 13 casos son los mismos consejeros, ahora llamados electorales, quienes eligen al presidente del consejo. Desde este punto de vista puede decirse que virtualmente se ha completado el retiro del poder ejecutivo de la designación del presidente de los órganos electorales locales (cuadros 4 y 5).²⁰

La figura de los consejeros ciudadanos, como aun se les llamaba antes de la reforma de agosto de 1996, estaba ya bastante extendida en casi todos los estados hacia 1995. La única excepción era Tabasco, que aun conservaba la figura de consejeros magistrados. En todos los casos estos consejeros eran nombrados por el Congreso local, en 26 estados por mayoría calificada y en cuatro por mayoría simple. En 19 estados las propuestas provenían de los partidos, en tanto que en otras ocho del gobernador. En otras dos eran propuestos tanto por el gobernador como por los partidos, en tanto que en una (el caso atípico de Guerrero) era a propuesta del Coordinador del Congreso.²¹

Para el año dos mil, solamente en un estado, Guanajuato, el ejecutivo conserva la facultad de proponer a dos de los tres consejeros ciudadanos, pero finalmente el congreso los designa por mayoría calificada. En las restantes 31 entidades son los grupos parlamentarios de los partidos políticos quienes proponen a todos los candidatos a consejeros. Esto ha

¹⁹ Cuadros 1 y 2 del estudio de Becerra, Galindo, Palma y Woldenberg.

²⁰ La información sobre el año 2000 forma parte de un estudio que actualmente desarrolla sobre la legislación electoral local.

²¹ Cuadros 1 y 3 del estudio de Becerra, Galindo, Palma y Woldenberg.

producido una cierta tendencia a la “partidización” de los consejeros, dado que normalmente son personajes identificados con algún partido, a pesar de cubrir los requisitos de no haber sido dirigentes partidarios y no haber ocupado un cargo de representación postulados por un partido. Sin embargo, la virtud del modelo consiste en que en la mayoría de las entidades las propuestas de todos los partidos deben ser votadas y aprobadas por mayoría calificada por el Congreso local. Sin embargo, es interesante hacer notar que en cuatro casos (Chihuahua, Jalisco, Nuevo León y Sonora) se han establecido ya convocatorias públicas para integrar las propuestas, así como que en otras dos entidades (Sinaloa y Yucatán) también pueden hacer propuestas las organizaciones sociales y académicas. En algunos estados se sigue utilizando la denominación de *consejeros ciudadanos*, en tanto que en otros se ha adoptado la designación de *consejeros electorales* que introdujo la reforma federal de 1996 (cuadros 4 y 5).

Todavía en 1995 en 21 entidades había representantes del legislativo local, de las cuales en 20 estaban representadas la mayoría y la primera minoría. La única excepción era Campeche, en donde solamente había representación de la mayoría. En cuatro de esos 21 casos los representantes del legislativo no tenían derecho a voz. Cinco años más tarde, solamente en 16 entidades se mantiene una representación del legislativo, en tanto que en un número igual esa representación ya ha sido suprimida. Pero de las 16 en que aun se mantiene, solamente en una (Oaxaca) tiene derecho a voto, en tanto que en todas las demás solamente conserva derecho a voz. Entonces, puede afirmarse que el proceso de pérdida de la importancia que tuvieron tanto el poder ejecutivo como el legislativo en la conformación de las autoridades administrativas en materia electoral, virtualmente está concluido (cuadros 4 y 7).

Ya desde 1995 la importancia de la representación de los ayuntamientos en los órganos electorales era mínima: solamente se encontraba en tres casos. Para el año dos mil ningún órgano electoral tiene representación de las autoridades municipales (cuadro 7).

Tanto en 1995 como en 2000 se ha mantenido la representación de los partidos políticos en los órganos electorales. Se trata de los principales actores del proceso ya que solamente ellos tienen derecho a postular candidatos, pero constituyen una parte interesada, que inevitablemente tiene su visión del proceso con la tonalidad de sus propios intereses. Por ello, coherente con la reforma federal de 1994, la tendencia ha sido mantener su presencia de manera paritaria (uno por cada partido) en los órganos, pero solamente con derecho a voz. En 1996 solamente en ocho

entidades conservaban derecho a voz y voto los partidos. Cuatro años más tarde exclusivamente Veracruz mantenía tal situación (cuadros 4 y 9).

En conclusión, se puede afirmar que el modelo consolidado por las reformas federales de 1994 y 1996 se ha extendido a la absoluta mayoría de las entidades del país. Incluso la entidad que se ha incorporado apenas en 1999 a la lógica de los órganos electorales locales, el Distrito Federal, adoptó inmediatamente este modelo organizativo.

7. La agenda pendiente

El proceso de transformación del ámbito de organización de las elecciones iniciado en 1977 y concluido hasta ahora en 1996 condujo a una modificación sustancial, no solamente del sistema electoral sino del mismo régimen político en su conjunto. La transición mexicana a la democracia hubiera sido imposible de no haberse llevado a cabo el proceso que condujo de la antigua Comisión Federal Electoral al actual Instituto Federal Electoral, así como de las comisiones estatales controladas por los gobiernos locales a los actuales institutos electorales locales ciudadanizados. Sin lugar a dudas los cambios fundamentales en este terreno ya tuvieron lugar. Sin embargo, después de los procesos electorales de 1997 y 2000 se han propuesto temas que aún podrían ser objeto una nueva reforma.

a) Seguramente la más extrema es la propuesta realizada por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, formada a iniciativa del entonces Presidente electo Vicente Fox y coordinada por Porfirio Muñoz Ledo: “Constituir al Instituto Federal Electoral en la autoridad nacional encargada de la organización y vigilancia de los procesos electorales de los niveles federal, estatal y municipal, para lo cual sería necesario reformar la Constitución General de la República para constituir al órgano autónomo federal como la única instancia competente en materia electoral”.²² Tal propuesta descansa en dos premisas: la primera es que el poder de los caciques locales y los gobiernos estatales aun controlan el ámbito local de organización de las elecciones; la segunda es que existe una duplicidad de estructuras electorales que ya no se justifica. El corolario lógico sería la desaparición de los institutos locales.

²² Porfirio Muñoz Ledo (Coordinador): *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, 2001, p. 137.

Se trata de una propuesta que difícilmente sería aceptada tanto por los partidos como por los congresos locales, porque bajo la idea de “federalizar” la organización de todos los procesos electorales, en realidad conduciría a su centralización. En sentido estricto, “federalizar” (es decir, unir manteniendo la autonomía de las partes) la materia electoral podría conducir a una estructura institucional como la de Estados Unidos, en la cual la Comisión Federal Electoral solamente cumple funciones relacionadas con la supervisión del financiamiento a los candidatos, pero toda la organización de los procesos electorales federales y locales está en manos de las comisiones estatales. El modelo federal norteamericano incluso llega al extremo de que las elecciones federales se organizan con las leyes electorales de los estados, dado que la regulación federal es realmente mínima.²³ La opción norteamericana de federalización más bien conduciría a la desaparición de las delegaciones y subdelegaciones del IFE en los estados, su sustitución por los institutos locales, así como el mantenimiento exclusivamente de su instancia superior de dirección para cumplir funciones mínimas.

El Primer Encuentro Nacional de Consejeros Estatales Electorales, realizado en Acapulco, Guerrero, en junio de 2001, discutió ampliamente la propuesta de la Comisión de estudios para la Reforma del Estado. Entre los consejeros de los instituto locales hubo un amplio consenso en el rechazo a la propuesta de centralizar en el IFE la organización de las elecciones locales y algo parecido ocurrió entre los dirigentes de los partidos políticos, con la excepción del dirigente del PAN que no abordó el tema. Rodolfo Echeverría Ruiz, Secretario general del CEN del PRI afirmó: “El PRI – debo decirlo así – nunca respaldará la pretendida federalización de los procesos electorales locales. El IFE es una autoridad con un ámbito de competencia claro y definido. Como autoridad, no puede ir más allá de las atribuciones expresas en la ley sin violentar el principio de legalidad... Los institutos electorales de las entidades federativas cuentan con el reconocimiento y el respaldo de nuestro partido para cumplir a cabalidad las funciones electorales que la ley les atribuye.”²⁴

²³ Mark P. Jones: “Los procesos electorales característicos de Estados Unidos”, en Bárbara A. Driscoll y otros (Coordinadores): *Los procesos electorales en América del Norte en mil novecientos noventa y cuatro*. UNAM-CISAN, México, 2000, pp. 125-149.

²⁴ Consejo Estatal Electoral de Guerrero: *Memoria del Primer Encuentro Nacional de Consejeros Estatales Electorales*. Acapulco, Guerrero, 6-8 de junio de 2001, p. 49.

La Presidenta del CEN del PRD planteó al respecto: “Hay otro debate y otra discusión que está en curso y es si las elecciones, incluso las locales, las debería organizar el Instituto Federal Electoral o esto se mantiene como un proceso organizado por consejos, organismos estatales. Diría al respecto que el debate sustancial no es tanto si siguen siendo organismos estatales o si es el Instituto Federal Electoral, me parece que la preocupación sustancial está en la confianza, la confiabilidad con la que van a actuar los organismos estatales electorales y el IFE y lo que se tiene que garantizar es en todo caso, la confianza de que son organismos que van a actuar de manera transparente y no partidista”.²⁵ Sin embargo, es necesario anotar que esta posición contrasta con los planteamientos del representante del PRD en el Consejo General del IFE, Pablo Gómez, quien se ha pronunciado de manera enfática a favor de la propuesta centralizadora.²⁶

Entre otros planteamientos de los consejeros electorales estatales en contra de tal propuesta, se puede destacar el del Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal, el de más reciente creación de los organismos locales, Javier Santiago: “Pretender la desaparición de los órganos locales como una propuesta modernizadora, sin tomar en cuenta la historia electoral de nuestro país, indica serios retrocesos hacia posturas conservadoras, que defienden una tesis equivocada al considerar artificial más de dos siglos de lucha federalista en nuestro país. Lo que México requiere es consolidar el verdadero federalismo, en donde está incluida la materia electoral.”²⁷

Para concluir la discusión sobre esta propuesta, es necesario recordar que el desarrollo de los procesos electorales locales de los años 2000, 2001 y lo que llevamos de 2002, ha demostrado que por más que aun existen en algunos estados rezagos en esta materia, el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de la Acción de inconstitucionalidad, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por medio del Juicio de Revisión Constitucional, ha contribuido decisivamente a limitar la ingerencia de los gobernadores o los grupos locales de poder en sus respectivos procesos electorales. Los mejores ejemplos los brindan los estados de Tabasco y Yucatán, en los cuales tuvieron lugar elecciones muy competitivas, hubo fuertes fricciones con las autoridades electorales locales y, sin embargo, las resoluciones finales del Tribunal Electoral y la Suprema

²⁵ Consejo Estatal Electoral de Guerrero: *Op. Cit.*, p. 55.

²⁶ Declaraciones de Pablo Gómez en *El Universal*, 20 de diciembre de 2000, p. A-14 y 25 de octubre de 2001, p. A-16.

²⁷ Consejo Estatal Electoral de Guerrero: *Op. Cit.* p. 251.

Corte condujeron a buen final ambos procesos. Además, hay que recordar que ya el poder local no está en manos de un solo partido, sino que se encuentra distribuido entre los principales partidos que ocupan gubernaturas, ayuntamientos y congresos locales.

b) En otro orden de ideas, el Consejero Presidente del Consejo General del IFE, José Woldenberg, ha propuesto reformar el artículo 41 constitucional con la finalidad de renovar parcialmente el Consejo General del IFE para no partir de cero cada siete años y combinar experiencia con renovación en ese órgano. Woldenberg parte de la consideración de que en el diseño del IFE un acierto fundamental de la ley fue la profesionalización de su estructura ejecutiva por medio de la formación de un servicio civil de carrera. En la actualidad este cuerpo profesional está integrado por más de 2500 funcionarios cuyo trabajo ha sido evaluado exhaustivamente en diferentes procesos electorales por los partidos, la ciudadanía y por los órganos internos del Instituto. Las cuentas satisfactorias que entrega la autoridad electoral en su labor se deben en buena medida a la experiencia, a la preparación, a la estabilidad laboral y a la lealtad institucional de su cuerpo de profesionales. No obstante, considera que en el máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral, en su Consejo General, no sucede algo similar y el diseño legal actual no prevé aprovechar la experiencia acumulada por los consejeros, por lo cual propone que "el Consejo General del IFE, por mandato constitucional, pueda y deba renovarse parcialmente, por tercios o a mitades a partir del año 2003. Con ello el IFE contaría siempre con un ala renovada. Por supuesto, dicha modificación no la pienso ni la propongo para mí. Mi compromiso con la institución finaliza sin duda alguna y bajo cualquier circunstancia en octubre del año 2003."²⁸

Se trata de una modificación que no afectaría la estructura actual del IFE y que podría dotar a su máximo órgano de dirección de una lógica más adecuada para garantizar la continuidad y fluidez de sus tareas sustantivas. Debería traducirse en la previsión de que una parte de los consejeros que sean nombrados en 2003 durará en su encargo los siete años respectivos, pero que otra parte solamente durará la mitad o una tercera parte de ese tiempo, según sea la solución adoptada. A favor de esta propuesta se manifestaron los Consejeros del IFE José Barragán, Virgilio Rivera y Mauricio Merino, en el *Foro Internacional sobre perspectivas electorales* llevado a cabo en diciembre de 2001.²⁹

²⁸ José Woldenberg: "Doce cambios deseables", texto presentado en el Tercer Foro para la Revisión Integral de la Constitución, organizado por el INEHRM de la Secretaría de Gobernación en *Nexos*, 283, 31 de mayo de 2001, p. 45.

²⁹ Guadalupe Irízar: "Plantean relevo escalonado de consejeros electorales". *Reforma*, 9 de diciembre de 2001, p. A-8.

c) Otro aspecto que se ha discutido es el referido a las funciones específicas de los consejeros electorales del IFE y su relación con el área ejecutiva, pero la discusión también puede extenderse a los consejeros de los organismos locales. Por una parte, el Consejero Mauricio Merino ha enfatizado el hecho de que los consejeros electorales en lo individual carecen de atribuciones, con excepción de las que les permiten participar en las iniciativas, las deliberaciones y las votaciones del Consejo General y sus comisiones. Los consejeros son funcionarios del Estado, sujetos a las responsabilidades correspondientes, “pero jurídicamente hablando, los consejeros no tenemos más función que pertenecer al Consejo... De aquí se ha desprendido buena parte de las dificultades y los obstáculos (no siempre planteados de buena fe) que encontramos para asumir cabalmente la tarea de dirección...”³⁰

Ya desde 1997 el informe de un grupo de expertos auspiciado por la ONU planteaba lo siguiente: “En cuanto a su organización interna (del IFE), se acrecienta la capacidad directiva y de control de los consejos en todos sus niveles mediante una transferencia a éstos de ciertas facultades y atribuciones de los órganos técnico-ejecutivos. Se trata empero de una estructura compleja que, no obstante el mayor grado de equilibrio y profesionalismo alcanzado, alberga aspectos potencialmente conflictivos, especialmente en la relación entre consejeros electorales y el aparato técnico-burocrático, la cual amerita ser atendida.”³¹

Se trata de la tensión que deriva de la idea básica del modelo IFE: los consejeros fueron concebidos como observadores y vigilantes de lo que hacían los operadores prácticos del proceso electoral en un contexto marcado por la desconfianza, como hemos mostrado en nuestro análisis del surgimiento y desarrollo del modelo. Aunque entre el modelo del COFIPe original de 1990 y el reformado de 1996 ya ha habido un gran conjunto de cambios, permanece el diseño básico de separación entre las dos áreas y de indefinición de atribuciones individuales de los consejeros. Como ya hemos visto líneas atrás, la reforma de 1996 trató de resolver este dilema por medio de la creación de la comisiones permanentes del Consejo General y la posibilidad de que los Consejos locales y distritales formen las comisiones que consideren convenientes, por medio de las cuales los consejeros supervisan el trabajo del área ejecutiva. El problema es que el Consejo es pequeño, solamente

³⁰ Mauricio Merino: “El IFE por dentro: algunas zonas de incertidumbre”, en Yolanda Meyerberg (Coordinadora): *El dos de julio: reflexiones posteriores*. FLACSO-UNAM-IIS-UAMI, México, p. 44.

³¹ Felipe González Roura, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto: *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, IFE-TEPJF-OSP-PNUD, México, 1997, p. 58.

ocho consejeros pueden participar con voz y voto en sus trabajos (el Consejero Presidente no), lo cual hace que en cada comisión participen casi los mismos consejeros y solamente cambie su presidente. Las comisiones votan y llevan los asuntos a la sesión de Consejo General, en la cual se añaden cuando mucho uno (el del Consejero Presidente) o dos votos. Esto hace que la tarea fundamental de los consejeros sea ir de reunión en reunión.

El asunto se complica si añadimos la figura del Secretario Ejecutivo, auténtico súper funcionario, quien “coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto” (artículo 87 del COFIPE). El resultado es que el área ejecutiva está sometida a una permanente sobrecarga de demandas de informes, reportes, proyectos, etc., de parte tanto de las comisiones en las que participan los consejeros como del Secretario Ejecutivo.

Al concluir el proceso electoral de 1997, José Woldenberg planteaba con relación al diseño general del IFE. “Quizá, en efecto, se trate de un diseño barroco, pero hay que recordar que trata de responder al déficit de confianza que los procesos electorales tenían o tienen en México; vale la pena que en los procesos electorales federales y locales vayamos todavía con los candados y las disposiciones que surgieron en el momento de la desconfianza, y que una vez que se normalice la rutina electoral entonces sí pensemos en procesos más acotados en esos términos.”³²

Después de los procesos electorales de 1994, 1997 y 2000, puede concluirse que la confianza de los actores políticos en la autoridad electoral se ha consolidado. La compleja estructura del IFE, cuya construcción fue resultado de nuestra peculiar transición, ya puede ser puesta a discusión con criterios de racionalidad administrativa. Es necesario pensar en alternativas organizativas que permitan que el Consejo General deje de ser solamente el supervisor de lo que hacen otros, los directores y los vocales, y tome realmente en sus manos la organización del proceso electoral, y que, debajo de él, hagan lo propio los consejos locales y distritales. Evidentemente esto implicaría un cambio sustancial en el modelo organizativo del actual IFE en el sentido de abandonar la lógica de las dos áreas de dirección, concentrando la coordinación de sus tareas sustantivas en una sola área de dirección cuyos miembros tendrían una integración plural garantizada por su proceso de nombramiento.

d) Un último punto en la agenda se refiere a la necesidad de dotar al IFE de mayores facultades para fiscalizar el origen y el uso de los recursos financieros por parte de los partidos políticos. La reforma de 1993 tuvo la

³² Jorge Alcocer V.: “José Woldenberg, misión cumplida.” *Revista Voz y Voto*, número 54, agosto de 1997, p. 7.

gran virtud de introducir la noción del tope de gastos de campaña, la distinción entre el financiamiento público y el privado, así como la fiscalización por medio de una comisión permanente del Consejo General. La reforma de 1996 también avanzó en este terreno, pero aun falta un trecho por recorrer.

José Woldenberg ha sugerido tres áreas problemáticas en este campo. La primera tiene que ver con los gastos que realizan grupos de ciudadanos a favor de algún candidato, al margen del partido respectivo. La segunda se refiere al carácter confidencial o público de las aportaciones privadas. La tercera tiene que ver con la información que terceras personas pueden aportar sobre sus operaciones con los partidos y a la necesidad de establecer mecanismos legales de colaboración entre autoridades de distintos ámbitos con el IFE con la finalidad de tener acceso a información necesaria para la fiscalización.³³

Precisamente en este terreno se inscribe la iniciativa de reforma a la Constitución y al COFIPE presentada por los Senadores Jorge Zermeño Infante del PAN, Demetrio Sodi de la Tijera del PRD y Antonio García Torres del PRI, el 25 de marzo de 2002. La iniciativa de reforma constitucional propone modificar los artículos 41 y 116 con la finalidad de diferenciar el financiamiento a los partidos en elecciones intermedias, en las cuales solamente se eligen diputados, del correspondiente a las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, de tal manera que en las primeras sea menor. Al mismo tiempo se propone modificar la combinación de los componentes igualitario y proporcional del financiamiento, para pasar de la combinación 30%/70% actual a otra de 20%/80%. Asimismo, se propone introducir en el artículo 116 la obligatoriedad de que el IFE y las autoridades electorales locales acuerden los mecanismos de coordinación para la fiscalización en sus ámbitos de competencia.

La iniciativa de reforma a la legislación reglamentaria propone modificar el COFIPE, el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Instituciones de Crédito, con el propósito de “ampliar las excepciones al denominado secreto bancario para los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales”, de tal manera que “se busca brindar elementos para una investigación eficiente por parte de las autoridades correspondientes.” Así, se haría obligatorio para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores colaborar con el IFE para verificar operaciones mercantiles realizadas por los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales. De aprobarse dicha iniciativa, se trataría de un avance sustancial en este terreno.

³³ José Woldenberg: “Doce cambios deseables”, *Loc. Cit.* p. 49.

CUADRO 4
INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO ELECTORAL ESTATAL 2000

ESTADO	PRESIDENTE	CONSEJEROS CIUDADANOS	LEGISLATIVO	AYUNTAMIENTO	PARTIDOS POLÍTICOS	OTROS
Aguascalientes	1	6	0	0	1* c/partido	2
Baja California	1	6	0	0	1* c/partido	1
B. California Sur	1	4	1 c/fracción par	0	1* c/partido	7
Campeche	1	6	1c/frac. Parvoz	0	1* c/partido	1
Coahuila	1	6	4	0	1* c/partido	2
Colima	1	6	0	0	1* c/partido	1
Chiapas	1	6	0	0	1* c/partido	1
Chihuahua	1	6	0	0	1* c/partido	1
Distrito Federal	1	6	0	0	1* c/partido	1
Durango	1	8	c/ frc. Parl. voz	0	1* c/partido	1
Guanajuato	1	4	4	0	1* c/partido	3
Guerrero	1	8	0	0	1* c/partido	1
Hidalgo	1	4	0	0	1* c/partido	2
Jalisco	1	6	1 c/ frac.voz	0	1* c/partido	1
México	1	6	0	0	1* c/partido	2
Michoacán	1	6	2	0	1* c/partido	1
Morelos	1	4	1 c/ frc.	0	1* c/partido	2
Nayarit	1	6	0	0	1* c/partido	1
Nuevo León	1	4	0	0	1* c/partido	4
Oaxaca	1	6	2	0	1* c/partido	3
Puebla	1	6	1 c/fracc.	0	1* c/partido	2

CUADRO 4 (Continúa)

ESTADO	PRESIDENTE	CONSEJEROS CIUDADANOS	LEGISLATIVO	AYUNTAMIENTO	PARTIDOS POLÍTICOS	OTROS
Querétaro	1	6	0	0	1* c/partido	2
Quintana Roo	1	4	1c/ frc. voz	0	1* c/partido	1
San Luis Potosí	1	8	2	0	1* c/partido	2
Sinaloa	1	8	1 c/ frc parl.	0	1* c/partido	2
Sonora	1	4	0	0	1* c/partido	1
Tabasco	1	8	1 c/ fracc. voz	0	1* c/partido	1
Tamaulipas	1	6	0	0	1* c/partido	2
Tlaxcala	1	6	0	0	1* c/partido	1
Veracruz	1	=# que los part.	0	0	1 c/partido	0
Yucatán	1	6	2 con voz	0	1* c/partido	1
Zacatecas	1	6	1 c/ frac voz	0	1* c/partido	1

* El asterisco indica que los partidos políticos no tienen derecho a voto.

FUENTE: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Panorama Electoral, Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana, México. Códigos Electorales y Constituciones Políticas de los Estados

CUADRO 5
PROCEDIMIENTO PARA EL NOMBRAMIENTO DE LOS
PRESIDENTES DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES
ESTATALES 2000

ESTADO	POR DESIGNACIÓN DEL EJECUTIVO ESTATAL	POR VOTACIÓN EN EL CONGRESO	POR VOTACIÓN EN EL CONGRESO			POR LOS CONSEJEROS CIUDADANOS	REQUISITO SER CONSEJERO CIUDADANO	
AGUASCALIENTES		MAJORITY CALIFICADA	MAYORIA SIMPLE O NO ESPECIFICADA	A PROPIUESTA DEL EJECUTIVO	A PROPIUESTA DE PARTIDOS	A PROPIUESTA DE CONSEJEROS	X	X
BAJA CALIFORNIA		X					X	
B. CALIFORNIA SUR		X			X		X	
CAMPECHE		X					X	
COAHUILA						X	X	
COLIMA						X	X	
CHIAPAS						X	X	
CHIHUAHUA		X			X			
DISTRITO FEDERAL		X			X			
DURANGO		X			X			
GUANAJUATO						X	X	
GUERRERO						X	X	
HIDALGO						X	X	
JALISCO						X	X	
MÉXICO		X			X			
MICHOACÁN		X		X				
MORELOS		X		X				

CUADRO 5 (Continúa)

ESTADO	POR DESIGNACIÓN DEL EJECUTIVO ESTATAL	POR VOTACIÓN EN EL CONGRESO	POR VOTACIÓN EN EL CONGRESO			POR LOS CONSEJEROS CIUDADANOS	REQUISITO SER CONSEJERO CIUDADANO	
		MAYORIA CALIFICADA	MAYORIA SIMPLE O NO ESPECIFICADA	A PROPUESTA DEL EJECUTIVO	A PROPUESTA DE PARTIDOS	A PROPUESTA DE CONSEJEROS		
NAYARIT		X			X			
NUEVO LEÓN						X	X	
OAXACA		X			X			
PUEBLA						X	X	
QUERETARO						X	X	
QUINTANA ROO		X			X			
SAN LUIS POTOSI		X					X	
SINALOA		X			X			
SONORA						X	X	
TABASCO		X			X			
TAMAULIPAS			X			X	X	
TLAXCALA		X			X			
VERACRUZ			X				X	
YUCATÁN						X	X	
ZACATECAS		X			X			
TOTAL	0	17	2	1	13	1	13	
							18	

FUENTE: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Panorama Electoral*, Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana, México, *Códigos Electorales y Constituciones Políticas de los Estados*.

CUADRO 6
PROCEDIMIENTO DE LOS CONGRESOS ESTATALES PARA EL
NOMBRAMIENTO DE LOS CONSEJEROS CIUDADANOS DE LOS
ÓRGANOS ELECTORALES ESTATALES 2000

ESTADO	A PROPUESTA DEL EJECUTIVO	A PROPUESTA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	POR CONVOCATORIA PÚBLICA	POR MAYORÍA CALIFICADA	POR MAYORÍA SIMPLE
AGUASCALIENTES		X		X	
BAJA CALIFORNIA	X			X	X
B. CALIFORNIA SUR	X			X	X
CAMPECHE	X			X	X
COAHUILA	X			X	X
COLIMA	X			X	X
CHIAPAS		X		X	
CHIHUAHUA			X	X	X
DISTRITO		X		X	
FEDERAL					
DURANGO		X		X	
GUANAJUATO	MIXTO				X
GUERRERO		X		X	X
HIDALGO		X		X	X
JALISCO			X	X	X
MÉXICO		X		X	
MICHOACÁN	X			X	X
MORELOS	X			X	X
NAYARIT	X			X	X
NUEVO LEÓN			X	X	
OAXACA		X		X	
PUEBLA	X			X	
QUERETARO	X			X	
QUINTANA ROO	X			X	

CUADRO 6 (Continúa)

ESTADO	A PROPUESTA DEL EJECUTIVO	A PROPUESTA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	POR CONVOCATORIA PÚBLICA	POR MAYORÍA CALIFICADA	POR MAYORÍA SIMPLE
SAN LUIS POTOSÍ		X		X	
SINALOA		X	X	X	
SONORA			X	X	
TABASCO	X			X	
TAMAULIPAS	X			X	
TLAXCALA	X			X	
VERACRUZ	X			X	
YUCATÁN	X		X	X	
ZACATECAS	X			X	
TOTAL	0	25	6	31	1

FUENTE:

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **Panorama Electoral**, Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana, México.

Códigos Electorales y Constituciones Políticas de los Estados.

CUADRO 7
REPRESENTACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO Y DE LOS
AYUNTAMIENTOS EN LOS ÓRGANOS ELECTORALES
ESTATALES 2000

ESTADO	LEGISLATIVO		LEGISLATIVO		AYUNTAMIENTOS		
	SI	NO	REPRESENTACIÓN PARITARIA	REPRESENTACIÓN PLURAL MAYORIA	MINORIA	SI	NO
AGUASCALIENTES							X
BAJA CALIFORNIA		X					X
B. CALIFORNIA SUR	X		1				X
CAMPECHE	X		1				X
COAHUILA	X			2	2		X
COLIMA		X					X
CHIAPAS		X					X
CHIHUAHUA		X					X
DISTRITO FEDERAL		X					X
DURANGO	X		1				X
GUANAJUATO	X			2	1		X
GUERRERO		X					X
HIDALGO		X					X
JALISCO	X		1				X
MÉXICO		X					X
MICHOACÁN	X			1	1		X
MORELOS	X		1				X
NAYARIT		X					X
NUEVO LEÓN	X			1	1		X
OAXACA	X						X
PUEBLA	X		1				X
QUERETARO		X					X

CUADRO 7

(Continúa)

ESTADO	LEGISLATIVO		LEGISLATIVO			AYUNTAMIENTOS	
	SI	NO	REPRESENTACIÓN PARITARIA	REPRESENTACIÓN PLURAL	SI	NO	
				MAYORIA	MINORIA		
QUINTANA ROO	X		1				X
SAN LUIS POTOSI	X			1	1		X
SINALOA	X		1				X
SONORA		X					X
TABASCO	X			1			X
TAMAULIPAS		X					X
TLAXCALA		X					X
VERACRUZ		X					X
YUCATÁN	X				1		X
ZACATECAS	X			1	1		X
TOTAL	16	16				0	32

FUENTE:

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **Panorama Electoral**, Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana, México. **Códigos Electorales y Constituciones Políticas de los Estados**

CUADRO 8
PROCEDIMIENTO REALIZADO POR LOS ÓRGANOS ELECTORALES ESTATALES EN
EL NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE Y LOS CONSEJEROS CIUDADANOS DE LOS
ÓRGANOS ELECTORALES DISTRITALES Y MUNICIPALES 2000

ESTADO	PRESIDENTE		CONSEJEROS CIUDADANOS		POR
	A PROPUESTA DEL PRESIDENTE	A PROPUESTA DE CONSEJEROS CIUDADANOS	A PROPUESTA DEL PRESIDENTE	A PROPUESTA DE CONSEJEROS CIUDADANOS	
AGUASCALIENTES	X		X		
BAJA CALIFORNIA					
B. CALIFORNIA SUR	X		X		X
CAMPECHE				X	
COAHUILA					
COLIMA	X			X	X
CHIAPAS	X			X	
CHIHUAHUA	X		X		
DISTRITO FEDERAL	X		X	X	X
DURANGO	X		X		
GUANAJUATO	X		X		
GUERRERO	X		X		X
HIDALGO	X		X		
JALISCO	X				
MÉXICO					
MICHOACÁN	X		X		
MORELOS	X		X		
NAYARIT	X				
NUEVO LEÓN					

CUADRO 8

(Continúa)

ESTADO	PRESIDENTE		CONSEJEROS CIUDADANOS		POR MAYORIA CALIFICADA
	A PROPUESTA DEL PRESIDENTE	A PROPUESTA DE CONSEJEROS CIUDADANOS	A PROPUESTA DEL PRESIDENTE	A PROPUESTA DE CONSEJEROS CIUDADANOS	
OAXACA		X		X	
PUEBLA					
QUERETARO					
QUINTANA ROO		X		X	
SAN LUIS POTOSI					
SINALOA					
SONORA		X			
TABASCO	X		X		
TAMAULIPAS					
TLAXCALA		X			X
VERACRUZ					
YUCATÁN					
ZACATECAS					
TOTAL	15	6	15	4	X 5

FUENTE: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Panorama Electoral, Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana, México. Códigos Electorales y Constituciones Políticas de los Estados

CUADRO 9
FORMAS DE INTEGRACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS
ÓRGANOS ELECTORALES ESTATALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES 2000

ESTADO	ÓRGANOS ELECTORALES ESTATALES				ÓRGANOS ELECTORALES DISTRITALES Y MUNICIPALES			
	CON DERECHO A VOZ	CON DERECHO A VOZ Y VOTO	UN REPRESENTANTE DE PARTIDO	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	CON DERECHO A VOZ	CON DERECHO A VOZ Y VOTO	UN REPRESENTANTE POR PARTIDO	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
AGUASCALIENTES	X		X		X		X	
BAJA CALIFORNIA	X		X		X		X	
B. CALIFORNIA SUR	X		X		X		X	
CAMPECHE	X		X		X		X	
COAHUILA	X		X		X		X	
COLIMA	X		X		X		X	
CHIAPAS	X		X		X		X	
CHIHUAHUA	X		X		X		X	
DURANGO	X		X		X		X	
GUANAJUATO	X		X		X		X	
GUERRERO	X		X		X		X	
HIDALGO	X		X		X		X	
JALISCO	X		X		X		X	
MÉXICO	X		X		X		X	
MICHOACÁN	X		X		X		X	
MORELOS	X		X		X		X	
NAYARIT	X		X		X		X	
NUEVO LEÓN	X		X		X		X	
OAXACA	X		X		X		X	

CUADRO 9 (Continúa)

ESTADO	ÓRGANOS ELECTORALES ESTATALES			ÓRGANOS ELECTORALES DISTRITALES Y MUNICIPALES				
	CON DERECHO A VOZ	CON DERECHO A VOZ Y VOTO	UN REPRESENTANTE DE PARTIDO	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	CON DERECHO A VOZ	CON DERECHO A VOZ Y VOTO	UN REPRESENTANTE POR PARTIDO	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
PUEBLA	X		X		X		X	
QUERETARO	X		X		X		X	
QUINTANA ROO	X		X		X		X	
SAN LUIS POTOSI	X		X		X		X	
SINALOA	X		X		X		X	
SONORA	X		X		X		X	
TABASCO	X		X		X		X	
TAMAULIPAS	X		X		X		X	
TLAXCALA	X		X		X		X	
VERACRUZ		X	X			X		X
YUCATÁN	X		X		X		X	
ZACATECAS	X		X		X		X	
TOTAL	31	1	32	0	31	1	32	0

FUENTE:

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **Panorama Electoral**, Estudio Comparativo de las Legislaciones Electorales de la República Mexicana, México. Códigos Electorales y Constituciones Políticas de los Estados.