INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 2006481

FORTALECIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DEL CIUDADANO ANTE LAS INSTANCIAS ELECTORALES. EL DESEMPEÑO DE LOS CONSEJEROS LOCALES Y DISTRITALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD PARTICIPATIVA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO

DE DOCTORA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

MARÍA DE JESUS ALEJANDRO QUIROZ

DIRECTOR: DOCTOR SERGIO R. MÁRQUEZ RÁBAGO

México, D.F. Junio 2013

Dedicatorias

A mi hija María Regina, por ser mi gran obra, quien cada día me recuerda la sencillez de ser feliz y la alegría de vivir. Nunca te detengas ante tus sueños.

A mi Esposo Víctor Manuel, por darme su amor y apoyo para culminar una etapa más de mi vida profesional, por comprenderme en los momentos difíciles y estar siempre presente.

A mis Padres José Francisco † y Alfa María por darme una educación y los valores para ser una mejor persona.

A los Padrinos Amparo y Erasto por su cariño, acompañamiento y apoyo en los momentos más importantes de mi vida.

A las personas que durante mi crecimiento profesional me han apoyado, brindándome incondicionalmente sus consejos, experiencia y sobretodo su confianza y amistad.

A mi Alma Mater la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a nuestra Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, forjadoras de profesionales comprometidos con México.

Agradecimientos

Gracias a la dirección del Dr. Sergio R. Márquez Rábago, quien me brindó su tiempo y conocimiento para realizar la Tesis que ahora presento.

Asimismo, agradezco muy especialmente al INAP y al gran líder que lo preside, ejemplo de trabajo y persistencia, el Dr. José R. Castelazo de los Angeles, por su confianza y apoyo.

Al Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez, por su amistad, consejos, apoyo franco y cordial, hoy y siempre.

A la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental y a su Director el Mtro. Manuel Quijano Torres por su importante acompañamiento en mi vida académica.

También agradezco principalmente por su confianza al Dr. Jorge Márquez Muñoz, al Dr. Alejandro Romero Gudiño y al Dr. Jorge Lumbreras Castro, así como por sus valiosas aportaciones, su tiempo, experiencia y recomendaciones para mejorar la investigación.

A mis compañeros del Doctorado y en especial al Doctorante Alfonso Mohedano Cabrera y al Dr. Alger Uriarte Zazueta por su ejemplo, compañerismo y ánimo en cada etapa de nuestros estudios. Asimismo al Doctorante Juan Alberto García Rodríguez por su apoyo incondicional como experto en Administración Electoral.

Al Lic. Alfredo Orellana Moyao por su apoyo y confianza al permitirme colaborar hombro a hombro en el Instituto Federal Electoral desde la trinchera de la Ciudadanía.

A la Comunidad INAP a la que siempre perteneceré con orgullo y dedicación, forjadora de profesionales con vocación de servicio.

Y gracias a Dios por guiarme e iluminarme en todo momento.

INDICE

Pág.

Introducción…….. 9

CAPÍTULO I.
La participación del ciudadano y la construcción social de la democracia…….. 26

1.Interrelación Estado, Gobierno, Administración Pública y Participación Ciudadana……. 26

2. Binomio Legitimidad-Legalidad en la actividad del Estado: Estado de Derecho y Estado Democrático…….. 37

3. Participación Ciudadana…….. 46

3.1 Participación Ciudadana en el espacio público…….. 46

3.2 Participación Ciudadana y el proceso electoral…… 52

4. Cultura Cívica. Ética, valores y moral en la acción ciudadana……. 55

5. La Construcción Social de la Democracia…… 61

5.1 Derechos Humanos, Democracia y Ciudadanía…… 61

5.2 Democratización y cultura ciudadana……. 70

CAPÍTULO II.
Transición Democrática en el Estado Moderno Mexicano, Gobernabilidad y Gobernanza …… 88

1. Las transiciones en la consolidación democrática…….. 88

2. La transición y panorama en México……. 97

2.1 Fases de la Transición en México……. 97

2.2 La transición y el papel de los órganos electorales…… 110

3. Gobernabilidad y democracia……..... 114

3.1 Gobernabilidad. Definición……. 114

Pág.

3.2 Gobernabilidad como elemento de estabilidad…….. 119

3.3 Gobernabilidad democrática…….. 122

4. Gobernabilidad y participación ciudadana…… 127

5. Gobernanza…….. 133

6. Diferencia entre Gobernabilidad y Gobernanza…….. 136

7. Gobernabilidad Participativa…….. 139

CAPÍTULO III.
El Instituto Federal Electoral y la participación ciudadana……. 148

1. Antecedentes del Sistema Electoral Mexicano…… 148

2. Creación del Instituto Federal Electoral……. 154

3. La Administración Electoral……. 158

3.1 La Administración Electoral como rama de la Administración Pública…… 159

3.2 Funciones de la Administración Electoral……. 162

4. Organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral…….. 164

5. Evolución del Marco Jurídico Electoral…….. 184

5.1 Reforma Electoral 1990…… 184

5.2 Reforma Electoral 1993-1994……. 186

5.3 Reforma Electoral 1996…… 187

5.4 Reforma al COFIPE 2005…… 189

5.5 Reforma Político-Electoral 2007-2008…….. 189

6. La Participación Ciudadana en los procesos electorales federales, a través de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral denominados Consejos Electorales…… 191

Pág.

7. Código de Ética en el Instituto Federal Electoral…….. 199

7.1 La Ética del individuo en las Instituciones…… 199

7.2 El Código de Ética en el Instituto Federal Electoral…… 207

7.3 Ética Pública: Necesaria para el mejor obrar de la autoridad electoral…… 210

7.3.1 La Ética Pública en la Administración Electoral…… 210

7.3.2 Responsabilidad moral de la autoridad electoral……. 214

CAPÍTULO IV.
El Proceso Electoral Federal: Expresión de la Participación Ciudadana en México …… 220

1. Esquemas y pautas recientes en la participación de los ciudadanos en la organización de las elecciones en México……. 220

1.1 La integración de los Consejos Electorales Locales y Distritales……. 223

1.1.1 Convocatoria y Selección…… 230

1.1.2 Capacitación……. 234

1.1.3 Derechos y obligaciones…… 235

2. El Proceso Electoral Federal 2005- 2006 en el Distrito Federal…… 242

2.1 Contexto Político Electoral en el Distrito Federal……. 242

2.2 Funcionamiento y atribuciones de los Consejos Electorales en las Juntas Locales y Distritales…….. 247

2.3 Operación y trabajo intrainstitucional de los Consejos Distritales……. 258

2.4 La cooperación y las relaciones interinstitucionales con otras autoridades, los órganos electorales y ámbitos de gobierno…… 264

Pág.

CAPÍTULO V.
El Quehacer del Consejero Electoral Distrital en el Distrito Federal. Evaluación del Desempeño en los Procesos Electorales Federales del 2005- 2006 al 2011-2012. Hacia la Gobernabilidad Participativa …… 267

1.El quehacer de los ciudadanos y las tareas de los órganos desconcentrados de la autoridad electoral federal, con respecto a los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal en el Proceso Electoral Federal 2005-2006…… 268

1.1 Integración de Comisiones……. 269

1.2 Actividades de coordinación y colaboración con los Consejeros Distritales 274

1.2.1 Acuerdos del Consejo Local en apoyo al quehacer de los Consejos Distritales……. 277

1.2.2 1ª. Reunión de Consejeros Locales y Distritales en el Distrito Federal…… 283

1.2.3. 2ª. Reunión de Consejeros Locales y Distritales en el Distrito Federal…….. 284

1.2.4 3ª. Reunión de Consejeros Locales y Distritales en el Distrito Federal…….. 286

2. Evaluación del Desempeño de los Consejos Electorales Distritales en el Distrito Federal en el Proceso Electoral Federal 2005-2006…….. 288

2.1 Principales situaciones, controversias, conflictos y demás aspectos relevantes, suscitados en la operación de los Consejos Electorales en el Distrito Federal…… 288

2.2 Evaluación del Desempeño de los Consejos Electorales en los ámbitos local y distrital en el Distrito Federal…… 293

3. La Participación Ciudadana en los Consejos Distritales en el Distrito Federal en el Proceso Electoral Federal 2008-2009……. 343

3.1 La Reforma Político Electoral de los años 2007-2008…….. 343

3.2 Redimensionamiento de la autoridad electoral federal en los ámbitos Local y Distrital a partir de la Reforma Político-Electoral 2007-2008…….. 347

Pág.

3.3 La Participación Ciudadana en los Consejos Distritales en el Distrito Federal. Proceso Electoral Federal 2008-2009……..... 352

4. La Participación Ciudadana en los Consejos Distritales en el Distrito Federal. Proceso Electoral Federal 2011-2012…… 360

5. Fortalecimiento de la participación ciudadana en el ámbito de la autoridad electoral y su repercusión en la democracia: La Gobernabilidad Participativa…… 364

Conclusiones…… 379

Anexos……. 387

Fuentes de Información…….. 451

Introducción

Las relaciones de la sociedad civil con la vida política no sólo obedecen a un patrón normativo. Están determinadas por la naturaleza de la sociedad política (instituciones administrativas, partidos políticos, cultura participativa, normas, valores propios de la cultura simbólica) y por la dinámica de la sociedad civil en un momento dado. Tales relaciones no están prescritas sino abiertas a la incertidumbre de la vida política, influida por las diversas opciones, democráticas, que puedan irse conformando.

Lo anterior obliga a hacer referencia a temas como la *ciudadanía, proceso de democratización, cultura cívica, transición democrática, gobernabilidad, transparencia, proceso electoral, entre otros.* El interés por estos temas, está justificado hoy día por la preocupación universal de consolidar la democracia. El desarrollo de la democracia en sociedades globalizadas re-actualiza el tema de la ciudadanía y la gobernabilidad en la consolidación democrática con la exposición de nuevas categorías, entre ellas la de *Gobernabilidad Participativa*.

La presente investigación centra su análisis en la figura del Consejero Electoral de los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal del Instituto Federal Electoral (IFE); concretamente, como medio y expresión de la participación ciudadana, a partir de las tareas desempeñadas como Coordinadora de Asesores del Área de Apoyo a los Consejeros Electorales en el Proceso Electoral Federal 2005-2006.

Los objetivos de la investigación se plantearon de inicio en términos que reflejaran el desarrollo conceptual del objeto de estudio, desde la perspectiva metodológica institucionalista se busca encontrar la correlación entre la democracia y

la representatividad de las organizaciones políticas, por cuanto a las instituciones de la democracia se afirman y desarrollan con la convivencia pacífica de los ciudadanos.

Por lo anterior, el problema que aborda la investigación tiene como objeto de estudio el fortalecimiento de la responsabilidad del ciudadano en la figura del Consejero Electoral a nivel local y distrital en el Instituto Federal Electoral en aras de la búsqueda de la consolidación democrática, en el contexto de la Administración Electoral. La cuestión principal se centra en cómo fortalecer el papel del ciudadano que es investido de autoridad electoral, a partir de la búsqueda de una efectiva racionalidad cimentada en un adecuado aprovechamiento de las capacidades y habilidades de los actores que ocupan espacios públicos y privados, que en el caso de la presente investigación, se trata de los ciudadanos que fungen como autoridad a lo largo de los procesos electorales federales, el impacto en la toma de decisiones a nivel del quehacer de los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal en los procesos electorales federales 2005-2006, 2008-2009 y 2011-2012.

Es imposible pensar en una democracia sin elecciones competitivas, pues el funcionamiento de las instituciones democráticas depende esencialmente de que diversos grupos se disputan de manera competitiva el acceso al poder. Tales aspectos de interés, tienen a su vez efectos directos en la estabilidad, el funcionamiento y la legitimidad de cada democracia.

Proponer, debatir y discutir en un consejo local y/o distrital, en busca de tomar decisiones que impacten en lograr un proceso electoral (organización y administración electoral) eficaz, eficiente e innovador, implica buscar los consensos que fortalezcan a la democracia, a la misma participación ciudadana, al Estado liberal y democrático, anulando las formas de la gestión centralizada.

Desde el punto de vista de la construcción democrática, el primer aspecto a considerar es la naturaleza del poder político que el Estado es susceptible de expresar. Su naturaleza dependerá de las modalidades de su constitución, que puede alcanzar diversos grados de legitimidad, a partir de los diversos grados de *participación ciudadana.* La democracia electoral es el resultado de la puesta en marcha de mecanismos de selección de autoridades, en procesos competitivos y libres, en el que aseguran periódicamente la participación ciudadana a través ya no sólo de partidos políticos, sino de instituciones modernas.

En este escenario cabe retomar el pensamiento de expertos en el tema, al asumir que la situación que vive el país en el proceso democratizador, es fuente de información, conductas, valores y objetivos que permiten ubicar la capacidad de los actores políticos para construir y conservar las instituciones democráticas; donde además, el ambiente político polarizado —generado en la elección presidencial de 2006— exigió un trabajo de conciliación y negociación que tuvo como primer objetivo, la elaboración de una reforma electoral que diera respuesta a los fenómenos que se presentaron durante ese proceso electoral, más aún dado que las autoridades electorales no contaban con los instrumentos legales precisos en ese tiempo.

La elección de 2006 tuvo como principal característica que las campañas fueron mediáticas y tuvieron impacto entre los ciudadanos; donde los aspectos concernientes a los temas de la participación ciudadana y los procesos electorales federales, evidencian cuestiones puntuales que fueron resaltadas para efectos de esta investigación, adicionalmente a las que la propia normatividad señala para los órganos colegiados locales y distritales de la autoridad electoral federal, es decir el Instituto Federal Electoral (IFE).

Comúnmente el fenómeno de la participación ciudadana directa en los procesos de integración y formación de las decisiones públicas se ha interpretado

como sinónimo de democratización de la Administración Pública, de la cual forma parte la Administración Electoral.

A partir de los elementos anteriores, cabe mencionar que una de las premisas o máximas rectoras que apoyaron la presente investigación como eje de trabajo, se sustenta en la idea de que todo sistema electoral necesita de la estructura que se construye o se renueva en el momento de las elecciones, por lo que la administración electoral trata de ponerle reglas a la elección y no a la política.

Son premisas claves de esta investigación, las siguientes:

1. El quehacer de las instituciones llamadas órganos constitucionales de Estado, implica encontrar los acuerdos y las prácticas que procuren la institucionalidad, observancia de la ley y disposición a la deliberación pública y así contribuir a la consolidación institucional del Estado y de su razón de ser: el bien común.
2. La democracia se dimensiona, por un lado mediante el Estado y sus instituciones y por otro a partir del aspecto jurídico en el cual se enmarca y de los valores culturales de su sociedad. La democracia, en nuestro medio y hoy día, necesita un *Estado de Derecho,* cuya legalidad propia se respeta y se hace respetar; y una *ciudadanía* activa que ejercite sus derechos políticos, civiles y sociales.
3. La pertenencia y participación en organizaciones sociales, activas, o bien dentro del mismo Estado en un marco de corresponsabilidad, produce ciudadanos que de esa manera desarrollan capacidades sociales y políticas.
4. El surgimiento de una cultura cívica y de respeto a ciertos valores que favorecen el desarrollo de la comunidad, ayuda a la consolidación de la democracia. La idea matriz es la importancia de un ciudadano activo, numeroso, movido al impulso de virtudes de solidaridad y de respeto a

los bienes comunes, con devoción por el bien público, es decir, un actor político portador de una cultura cívica.

5. El binomio proceso electoral-participación ciudadana en cuanto a la responsabilidad del ciudadano ante las instancias electorales, requiere en su análisis, el considerar los factores tanto internos como externos que influyen en el desarrollo de las actividades de los consejos locales y distritales, a fin de sentar las bases para lograr un mejor desempeño de sus funciones y mayor cumplimiento de sus obligaciones, fortaleciendo a la institución electoral en su legitimidad y con ello construir *Gobernabilidad Participativa.*

Es así como buscando consensos, se fortalecen las capacidades del Estado liberal y democrático. Se requiere entonces de la inclusión de actores públicos y privados (autoridades electorales y ciudadanos), donde el principal componente sea devolver atributos públicos a los segundos, para decidir en los asuntos de Estado.

En el contexto expuesto con anterioridad, la investigación considera el análisis del quehacer de la *ciudadanía* en la figura de los Consejeros Electorales en la toma de decisiones al interior de los Consejos Distritales en el Distrito Federal, como ejemplo de participación ciudadana. Asimismo, mediante el análisis de las instituciones públicas que abren espacios de coparticipación como lo es el Instituto Federal Electoral durante los procesos electorales, integrando los Consejos Distritales, es como se relaciona y entrelaza el concepto de Gobernabilidad que al presuponer la existencia de la democracia mediante instituciones partícipes de ella como el IFE, se convierten en Gobernabilidad Democrática en tanto se forja primero la *Gobernabilidad Participativa*.

Las afirmaciones precedentes sirven ya para comprender que, desde la perspectiva de la Gobernabilidad, la participación ciudadana es a la vez una cuestión

de Gobierno y de sociedad, y no cabe función pública moderna en una sociedad que no lo sea. Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios sino de la convivencia social. Si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consiguiente y eficazmente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente. Si las fuerzas sociales y la opinión pública no reconocen la necesidad y el valor social de la función pública será muy difícil que ésta se –reinvente- a base de pedir a los funcionarios que se superen.

El nivel de Gobernabilidad de una sociedad o de un sector social depende fundamentalmente de dos factores íntimamente relacionados:

a) la calidad del sistema institucional existente, es decir, de las reglas del juego o sistema de incentivos y constricciones determinantes en gran parte del número de actores y de sus comportamientos, y

b) la capacidad de gobernación de los actores sociales.

Para desarrollar la investigación, se utilizaron elementos metodológicos basados en la revisión del estado del arte en que se encuentra la participación ciudadana y el proceso electoral, espacio en el cual se manifiesta la participación ciudadana bajo la figura del Consejero Electoral. Asimismo, dicha investigación se desarrolló de lo general a lo particular bajo el método deductivo-inductivo, enfocado a la parte de que en todo Estado moderno se requiere de instituciones capaces de brindar confiabilidad a la ciudadanía, pero ésta también se encuentra sujeta al hecho de que la ciudadanía sea corresponsable en las decisiones públicas, es decir, participe en la tarea pública de forma responsable, lo cual conlleva en sí un proceso de *Gobernabilidad Participativa*. Contando con este panorama, la investigación puntualiza el enfoque particular, en la figura del Consejero Electoral como representante de la participación ciudadana en aras de fortalecer las perspectivas de

la gobernabilidad en la citada categoría de *Gobernabilidad Participativa*. También se utilizó el método cuantitativo mediante el uso de cuestionarios que generaron una muestra, la cual permitió establecer un modelo prospecto analizar dicha categoría.

Dada la importancia de todo proceso electoral en el contexto de la gobernabilidad y la consolidación democrática, es de interés el analizar el desempeño del elemento humano que participa en dicho proceso. De ahí que el objeto de estudio, dígase de la figura del Consejero Electoral a nivel de Consejo Distrital, se encuentre inmerso en la Administración Pública, y en el ámbito de desarrollo de un estudioso de la ciencia administrativa.

Cabe aclarar, asimismo, que si bien la investigación analiza los últimos procesos electorales desde 2005 en función del papel de los Consejeros Electorales en el Distrito Federal a nivel local y distrital, en el caso del proceso electoral 2005-2006, en los apartados que citan el fundamento legal en materia electoral que es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde al COFIPE vigente, el que contiene las reformas de los años 2007 – 2008, en tanto el contenido en materia de participación ciudadana y del quehacer de la figura de los Consejeros Electorales Locales y Distritales, no sufrió modificación alguna de trascendencia, siendo vigentes las disposiciones de la versión que reguló el proceso electoral 2005-2006 en dicha materia.

Respecto a la estructura general de la investigación, son cinco los capítulos en los cuales se desarrolla la misma. En el primero se abordan conceptos teóricos como son las características del Estado: fines, atribuciones o cometidos, funciones y facultades; el Gobierno, la Administración Pública y su relación con la participación ciudadana. Se estudia el Estado Social y Democrático de Derecho, el Estado de

Bienestar y el Estado Moderno, a partir del análisis de los conceptos de legitimidad y legalidad.

Respecto a la participación ciudadana, se ubica ésta en el llamado espacio público, a partir de una breve revisión histórica de la Grecia clásica; se retoma a la Constitución en su artículo 34 sobre la ciudadanía y a partir de ahí se hace un estudio sobre la participación y el espacio público, para dar cabida al sustento constitucional de la participación ciudadana en los procesos electorales.

En la investigación se marca el rol de integración política que cumple la ética en el marco de la cultura cívica y su relación con la participación ciudadana y en especial, la orientada por los procesos electorales en el marco de la crisis de representatividad del sistema político.

Se hace necesario abordar la temática de los derechos humanos, la democracia y la ciudadanía como base de la sociedad democrática, a fin de dar pie a la discusión sobre el proceso político a través del cual hombres y mujeres han perseguido la consecución del orden, la libertad y la justicia social.

Sobre el tema de la democratización y su relación con la cultura ciudadana, se relaciona con los principios y valores éticos fundacionales y la estricta observancia de los derechos humanos; el régimen internacional de los derechos humanos; el avance en el respeto de los derechos humanos, así como la vigencia de la ley y la aplicación de la justicia.

Se recapitula señalando la influencia que tienen los elementos culturales como la construcción y el ejercicio de identidades personales y colectivas; los procesos de socialización, con énfasis en los sistemas educativos; la flexibilidad de la sociedad, y de sus diversos agentes, para responder al cambio; sustentando con ello la construcción social de la democracia.

El segundo capítulo analiza el resultado del ejercicio ciudadano en el siglo XXI, a través de la revisión de la transición en el Estado moderno y el caso de México en el contexto de la gobernabilidad y la gobernanza. Se revisan las transiciones entre ordenamientos político-económicos alternativos, así como las etapas de la liberalización y la democratización, que al cumplirse, consolidan el sistema democrático.

Se analizan los cambios políticos de los últimos treinta años en México, así como la alternancia partidista del año 2000 a nivel del Poder Ejecutivo. Se aborda la manera en que el sistema político es gobernado y controlado por los propios partidos políticos, lo cual lleva a segregar a la sociedad de la participación política, actuando en nombre de ella para justificar al mismo sistema imperante y a sus participantes.

Se revisa la forma en que el Congreso, el Ejecutivo y los partidos políticos participan en la creación y consolidación de las autoridades encargadas de los procesos electorales, resaltando la necesidad de consolidar a las instituciones políticas democráticas para establecer un nivel de mediación y agregación, entre los factores estructurales y, por otro, los individuos y grupos en los cuales la sociedad organiza sus intereses e identidades.

Se profundiza en los conceptos de gobernabilidad y democracia, a partir del análisis de diversos enfoques teóricos para determinar a la Gobernabilidad como un estado de equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, y a partir de ello, abordar la Gobernabilidad Democrática. De ahí la necesidad de reflexionar acerca de la relación entre el modo de gobernar, en un contexto que permite generar la capacidad de adoptar decisiones e instrumentar políticas, y la importancia de la participación ciudadana.

Se analiza la Gobernanza para encontrar un concepto a través de dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad de transformar los propósitos en realidades. De igual forma se contrasta a la Gobernanza con la Gobernabilidad, a partir de la aplicación institucional de decisiones políticas, en tanto que implica un modo de gobernar más cooperativo de los actores políticos, sociales y privados, que deriva en la formulación y aplicación de políticas gubernamentales y políticas públicas. Dicho análisis permite conceptualizar los modelos de participación en las decisiones dentro del espacio público y las instancias estatales, en donde se refleja la interrelación entre democracia, participación y credibilidad institucional.

Con todo ello se propone reflexionar sobre los retos de la democratización en México, a partir de las fases de la transición, así como la consideración de los niveles de Gobernabilidad y el ejercicio en prospectiva de trascender bajo un esquema nuevo: *la Gobernabilidad Participativa*.

En el tercer capítulo se trabaja el objeto de investigación enfocado al análisis del Instituto Federal Electoral y los procesos electorales federales en el marco de su creación y organización interna, a fin de ubicar el espacio, atribuciones y competencias de la figura del Consejero Electoral a nivel local y distrital, aunado a la

evolución del marco jurídico electoral de México en su vida contemporánea. Es en este apartado donde se desarrolla el análisis de la participación ciudadana en los procesos electorales, describiendo su actuación a partir del mandato de ley, analizando las fases de la integración, principalmente de los Consejos Locales y Distritales, instancias en las cuales toman decisiones los ciudadanos investidos de autoridad.

A partir de la premisa de que la construcción y consolidación de la democracia involucra a autoridades electorales, a instituciones gubernamentales y a partidos políticos como condición de los regímenes democráticos, se hace una revisión histórica sobre la construcción del Instituto Federal Electoral y con ello se revisa a la Administración Electoral, como una rama de la ciencia de la Administración Pública; su organización y funcionamiento a partir de la premisa de que dicha Institución cumple una función concerniente al Estado, considerando a éste como la organización política de la sociedad y no como una función gubernamental.

Para dar congruencia al estudio se revisa de manera amplia, el marco jurídico normativo electoral en México hasta la actualidad, a fin de contextualizar uno de los aspectos más relevantes del estudio a través del análisis de la participación ciudadana en los procesos electorales federales, donde se destacan y analizan los espacios ciudadanos que se encuentran en los tres niveles de dirección del IFE: el Consejo General, los Consejos Electorales Locales y Distritales.

Para fortalecer el objeto de estudio, se profundiza en el tema de la Ética como concepto en el actuar del individuo, a nivel profesional y en las instituciones, focalizando el aspecto de la Ética Pública en la Administración Electoral y la responsabilidad moral de la autoridad electoral, a partir de la instauración en el 2010 del Código de Ética en el IFE.

La relevancia del capítulo radica en conocer la relación entre el Instituto Federal Electoral y la Participación Ciudadana en su contexto organizacional y funcional, así como en el marco de la evolución jurídica en materia electoral que permite ubicar al ciudadano como un figura de importancia en el proceso de democratización dentro del sistema electoral mexicano, que recibe el nombramiento como autoridad electoral, representante del espíritu ciudadano; a partir de su actuación y ejercicio como autoridad electoral, se hace presente relacionar la toma de decisiones que esta figura ciudadana debe asumir cuando se convierte en un profesional de la democracia.

En el cuarto capítulo se aborda de manera específica el quehacer de la figura de Consejero Electoral en el proceso electoral federal, realizando una evaluación de su desempeño en el caso del Proceso Electoral Federal 2005-2006, encaminado a la *Gobernabilidad Participativa*, en donde se realiza un análisis en torno al hecho de que el nuevo esquema de integración de los consejos electorales, es resultado de la desconfianza prevaleciente durante gran parte del siglo pasado en las elecciones, persistente en las nuevas instituciones electorales en México; concibiéndose de origen como una forma de delegar a la sociedad parte de la organización de los procesos electorales, en virtud de que la soberanía de la Cámara de Diputados designa a los consejeros generales, éstos, a su vez, a los consejeros locales, que en su momento hacen lo propio con los consejeros distritales de entre ciudadanos que cumplen con los requisitos de ley.

El estudio analiza la integración de la estructura local y distrital, en específico de los consejos electorales federales. Se revisa su creación, constitución y consolidación; se analiza la forma en que se prepara la convocatoria y se realiza la selección de los ciudadanos a participar como funcionarios electorales; se revisa el proceso de capacitación de dichos funcionarios en el marco de la profesionalización

del servicio electoral, pasando por un análisis sistémico y funcional de sus derechos y obligaciones.

Con el fin de darle una coherencia al estudio, se revisa de manera práctica en el contexto del proceso electoral federal, el modo en que los Consejos se constituyeron, conformaron y desarrollaron sus actividades, tomando como base el Proceso Electoral Federal 2005-2006 en el Distrito Federal.

El estudio abarca el contexto político-electoral del Distrito Federal, lo cual permite enmarcar y dar referencia a su ámbito de actuación y desarrollo, a partir de ser la principal metrópoli del país, que constituye el espacio de articulación de la economía nacional y que cuenta con la mayor concentración de la infraestructura educativa, cultural y recreativa.

Se revisan las actividades y el quehacer de los Consejeros Distritales, lo que determina que los Consejos Locales y Distritales del IFE sean espacios vivos, organizados, contestatarios y emprendedores que han decidido intervenir en la gestión de un asunto público.

Este apartado examina la forma en que interactúan los Consejos con otras instancias, autoridades, órganos electorales y ámbitos de Gobierno, en donde para la autoridad electoral federal la dimensión pública es de gran importancia y se encuentra inserta en cambios políticos que se desarrollan en el país, mismos que alcanzan aspectos de la vida de las instituciones y provocan que las mismas precisen sus capacidades de dirección y gestión.

Adicionalmente se analiza la actuación de los ciudadanos quienes como autoridades electorales, cuentan con atribuciones y competencias que permiten que a lo largo de los procesos electorales, sean ejemplo en su actuar; de coordinación de esfuerzos y reflejen con su desempeño que se trata de una tarea que exige capacidad de convocatoria y responsabilidad compartida.

En el quinto y último capítulo, se procedió al trabajo de investigación con los referentes empíricos, planteando un estudio de caso a partir del contexto prevaleciente en la actuación de los ciudadanos en los Consejos Distritales en los procesos electorales comprendidos entre los años 2005 y 2012. Del reconocimiento de las situaciones producidas, se identificaron hechos, situaciones y sus repercusiones, con el propósito de realizar un diagnóstico institucional y una evaluación del desempeño a los ciudadanos que participaron como consejeros electorales en el Distrito Federal.

Con el objeto de dar cuenta sobre los aspectos más trascendentes de la operación y funcionamiento del Consejo Local y los 27 consejos distritales de la Ciudad Capital, esta fase de la investigación tuvo dos vertientes: por un lado se realizó tanto una introspectiva a la gestión, como una reconstrucción de los trabajos del Consejo Local del IFE en el Distrito Federal (lo cual implicó la consulta de los archivos del Área de Apoyo a Consejeros Locales de la Junta Local), y por el otro, se realizó un estudio de caso sobre los consejos distritales en la Ciudad de México, con la finalidad de reconstruir la experiencia e identificar pautas de comportamiento institucional de estos Consejeros Electorales durante el proceso electoral federal, en específico en el proceso 2005-2006, a partir de una encuesta que permitió medir comportamientos y condiciones objetivas de la experiencia de los ciudadanos que participaron con el carácter de autoridad electoral. El instrumento metodológico empleado se sustentó para su sistematización en seis categorías analíticas:

Ciudadanización, Diseño Institucional, Evaluación, Consolidación Democrática, Profesionalización y Calidad de la Democracia.

Por lo que respecta a los procesos siguientes, 2008-2009 y 2011-2012, se analizó el ejercicio de participación ciudadana a partir del contexto de la Reforma Político Electoral de los años 2007-2008, que confirió nuevas atribuciones a los consejeros distritales para resolver recursos, con lo cual se dio un giro a sus funciones que hasta el año 2006 habían sido de supervisión logística, para ser a partir del proceso 2008-2009, de autoridad sancionadora electoral, con lo cual se redimensionó la figura de la autoridad electoral federal en los ámbitos local y distrital.

A partir del análisis de los procesos electorales federales desde el año 2005 hasta el año 2012 y de los resultados arrojados, se procedió a desarrollar la temática respecto al fortalecimiento de la participación ciudadana en el ámbito de la autoridad electoral y su repercusión en la democracia, destacando así que la figura del consejero electoral trasciende para consolidarse como garante de la eficiencia y certidumbre trasciende para consolidarse como garante de la eficiencia y certidumbre de los procesos electorales, contribuyendo así a la construcción de la *Gobernabilidad Participativa.*

En el análisis de los tres procesos electorales, se partió de los marcos referenciales inicialmente establecidos, en función de los objetivos del estudio mediante el análisis de hechos, lo que implicó establecer las relaciones entre tareas, funciones, la actuación y desempeño de los ciudadanos como autoridad en instancias electorales.

Cabe entonces, precisar que esta investigación hace énfasis en la inclusión activa, responsable y confiada del individuo-ciudadano en su doble vertiente público-privada en la acción del Estado, por y para él mismo, impactando en la consolidación de la democracia en México.

Por todo lo anterior, queda asentado que en tanto sea fortalecida la figura del Consejero Electoral dentro de los procedimientos del Instituto Federal Electoral, se enriquecerá la participación ciudadana, cuyo desempeño impactará no sólo en la efectividad de los procesos democráticos, sino que a su vez permitirá incrementar la legitimidad de la Institución en su quehacer público, construyendo a la Gobernabilidad en la categoría de *Gobernabilidad Participativa*.

Siendo así que la consolidación del ciudadano como sujeto participativo en el Estado, procura su vinculación creando canales institucionales necesarios y en el caso de esta investigación, en su papel como Consejero Electoral Local o Distrital, tomando decisiones a lo largo del Proceso Electoral Federal, enriqueciendo así el Estado no sólo de Derecho, sino el Estado Abierto, generador de canales de participación que lo fortalecen en la esfera del espacio democrático. Asimismo, la organización de la Administración Electoral requiere de involucrar en sus procesos decisorios, valores e instituciones producto de un amplio involucramiento ciudadano. Precisamente, este último aspecto tiene que ser reevaluado, no para enunciarlo, sino para darle materialidad.

Finalmente, el aporte de esta investigación a la ciencia administrativa y en específico a la Administración Pública, radica en el hecho de reconocer que en tanto sea fortalecida la figura del Consejero Electoral dentro de los procedimientos del Instituto Federal Electoral, se enriquecerá la participación ciudadana, cuyo

desempeño impactará no sólo en la efectividad de los procesos democráticos, sino que a su vez permitirá incrementar la legitimidad de la Institución en su quehacer público, construyendo a la Gobernabilidad en la categoría de *Gobernabilidad Participativa*, considerando que la gobernabilidad mejora sus niveles en tanto se logra legitimar a las instituciones democráticas, mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana responsable en su quehacer institucional.

CAPÍTULO I.

LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO Y LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA DEMOCRACIA

SUMARIO:

1. Interrelación Estado, Gobierno, Administración Pública y Participación Ciudadana. 2. Binomio Legitimidad – Legalidad en la actividad del Estado: Estado de Derecho y Estado Democrático. 3. Participación Ciudadana. 3.1 Participación Ciudadana en el espacio público. 3.2 Participación Ciudadana y el proceso electoral. 4. Cultura Cívica. Ética, valores y moral en la acción ciudadana. 5. La Construcción Social de la Democracia. 5.1 Derechos Humanos, Democracia y Ciudadanía. 5.2 Democratización y Cultura Ciudadana.

1. Interrelación Estado, Gobierno, Administración Pública y Participación Ciudadana.[1]

Las ideas liberales sirvieron para redimirle del aprisionamiento autoritario en que había nacido; las propuestas sociales le dieron un nuevo contenido y más amplios destinos pero al mismo tiempo implicaron duras críticas sobre algunas de las funciones que cumple. Para el marxismo el Estado es la expresión política del poder de una clase que ha asumido el control de la sociedad, las instituciones estatales ejercen la función de asegurar la permanencia de ese poder y de avalar los privilegios económicos que forman parte inseparable de él.[2]

---

[1] Alejandro Quiroz, María de Jesús; *La Participación Ciudadana en la Organización de las Elecciones Federales: Reflexiones sobre el Quehacer de los Consejeros Electorales* Locales en el Distrito Federal, durante el Proceso Electoral *Federal 2005-2006* (Tesis para obtener el grado de Maestra en Administración Pública) Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, FCP y S-UNAM; México, 2011, pp. 9-15.

[2] Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p.395.

En una concepción distante de la marxista, debemos colocar a un conjunto de pensadores que podríamos ubicar en una línea que va de Hobbes a Schmitt y que depositan en el Estado una potencia capaz de unificar a sus naciones, garantizar la paz interna e imponer el orden y la obediencia. A la par que las transformaciones del Estado, han surgido diversas interpretaciones sobre la naturaleza de estos cambios. Se debe a Keynes la concepción del *Estado Social o de Bienestar* que como tal prosperó en el horizonte del mundo capitalista desde los años treinta a los ochenta. El modelo keynesiano postula dicha intervención del Estado en el ciclo económico con el fin de garantizar tres aspectos necesarios para la prosperidad de la sociedad capitalista: el equilibrio económico, el pleno empleo y como consecuencia, el crecimiento sostenido.[3]

Entonces, el Estado *se refiere a una forma de organización social soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado*[4]. Max Weber, en 1919, define al Estado como *una unidad de carácter institucional que en el interior de un territorio monopoliza para sí el uso de la fuerza legal y desde el punto de vista político, es la organización de la sociedad*.[5]

En este contexto Ricardo Uvalle lo entiende así:

> "*Estado como la institución más importante de la sociedad contemporánea. Es un tipo de organización que denota fuerza, recursos, medios y objetivos para el cumplimiento de sus tareas de la sociedad. En este sentido, la razón del Estado es el valor supremo invocado para conservarlo con acciones defensivas y ofensivas. La misma se relaciona con su condición de vida, es decir, con el poder que detenta y ejerce, son acciones necesarias e imprescindibles para*

---

3 Baca, Laura. et al, Op. Cit., pp. 223-224.

4 Sanabria López, Juan José. *La ciencia de la administración pública: un enfoque político de la actividad administrativa del estado en el marco de la globalización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p.117.

5 Guerrero Orozco, Omar B.; *La administración pública del estado capitalista*, México, Colección Fontamara, 2002, p. 258.

refrendar entre otros poderes, su capacidad suprema. Son acciones centrales para que la vida social sea establece y productiva."[6]

Se pueden identificar como las características del Estado[7], las siguientes:

a) Fines del Estado. *La realización de ciertas finalidades, que son delimitadas por distintos criterio filosóficos; estas finalidades pueden lograr el bien común, asegurar la vida en sociedad, satisfacer necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, garantizar la libertad de empresa, promover el desarrollo nacional; fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

b) Atribuciones o cometidos. *Son las tareas que el Estado decide reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines. Es decir, son los grandes rubros de la actividad del poder público tendientes a alcanzar sus fines. Por ejemplo, preservar el ambiente, tutelar a los trabajadores, resolver conflictos entre particulares, prevenir y sancionar conductas delictuosas, regular la actividad económica, etc.*

c) Funciones del Estado. *Función significa cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones son los medios de que el Estado se vale para ejercer sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines. El poder estatal, que es uno sólo, se estructura en los poderes supremos, representados en: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, a cada uno de los cuales se le asigna una función (legislativa, administrativa y judicial). De tal modo que las funciones del Estado son el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines.*

d) Competencia*. El sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente. En esto consiste la*

---

6 Uvalle Berrones, Ricardo; *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, Universidad Autónoma del Estado de México y el Instituto de la Administración Pública del Estado de México, A.C., pp. 118-119 .

7 Martínez Morales, Rafael; *Derecho Administrativo 1er. y 2do. cursos*, México, Oxford, pp. 43-46.

competencia, en que al ente le incumbe atender asuntos determinados; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido.

e) Facultad. *Es la aptitud o legitimación que se concede a una persona física (funcionario o empleado público), para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual exterioriza su voluntad. La facultad es la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos de su competencia en un ente estatal.*

El Estado manifiesta su imperatividad ante los gobernados a través de la función o el poder público y éste para su autocontrol, se divide: el poder controla al poder. Cabe hacer mención que la división de poderes en su conjunto es la parte de Gobierno, y son:

a) Ejecutivo: éste poder tiene a su cargo la función política del Estado y sus actividades administrativas;

b) Legislativo: su función es ocuparse del dictado de las leyes, que son normas jurídicas de alcance general, de cumplimiento obligatorio y dirigidas a un número indeterminado o determinable de las personas;

c) Judicial, es la aplicación de la ley a casos concretos, cuando existe un conflicto de intereses.

Omar Guerrero menciona que:

> *"…la categoría Poder Legislativo o Parlamento, sirve para comprender cómo se constituye la delegación de la sociedad en el Estado, concreto en su organización la universalización que como relación hacen las clases sociales; pero también nos ayuda atender la forma en que la ley general es paliado, relativamente, el carácter individualista de la sociedad civil. En cuanto al Poder Ejecutivo es la relación que vincula al Estado con la sociedad en la medida que concrete en su organización, la relación individualizadora que establece la Administración Pública y la sociedad. El Poder Ejecutivo es un concepto estrechamente ligado al de Administración Pública y de*

hecho, en la actualidad observa una relativa identidad. Tal relatividad debe tomarse en consideración porque el Ejecutivo es el que cumple con las funcionales propias del Estado, hoy en día el titular de la Administración Pública por lo que queda en claro que ésta, es organizado sustancialmente en el seno del Poder Ejecutivo (…). Así, puede afirmarse que en tanto la Administración Pública es la relación entre el Estado y la sociedad, el ejecutivo es la materialización de esta relación."[8]

El Estado es la forma ordenada políticamente, jurídica y administrativa de un país en donde se encarga de satisfacer las necesidades públicas, vigilar el adecuado suministro de los bienes y servicios privados y públicos donde sus decisiones se contienen en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general. Es así como el Gobierno, en todos sus niveles, debe evaluarse, fundamentalmente, en función de su *impacto* en el bienestar de la sociedad. El Estado posee ciertas obligaciones esenciales que son indelegables, es decir, que no pueden recurrir a terceros para su cumplimiento, ya que conforman su misión primordial encomendada a ellos por el pueblo soberano.

En el Derecho Feudal alemán y sus capitulaciones del electorado, dan pie para justificar que el soberano se haya limitado en algunos derechos de sus súbditos. Lo elemental y decisivo en la fundamentación inherente al fin del Estado, es la ley suprema de su ser y deber ser. Con la doctrina contractual de Hobbes[9], el Estado recibe una afirmación vinculada a la función de la organización estatal a partir, de la sociedad. En este sentido, la necesidad de un poder político absoluto debería justificarse a partir de la Constitución del propio Estado.

---

8 Guerrero Orozco, Omar B.; *La administración pública del Estado capitalista*, México, Colección Fontamara, 2002, p. 2.

9 Hobbes Thomas; *Del ciudadano y Leviatán*; 6ª. Edic., Tecnos; España Madrid; 2005.

La Constitución desempeña, pues, la función esencial de relacionar la totalidad de las normas jurídicas que integran cierto orden en la diversidad de grupos. El concepto de *Federalismo* es inherente al Estado porque ha dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. El Estado Federal es visto por algunos tratadistas como: una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otros como la estructura del poder político de una comunidad, hay quienes ven el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. Desde la *Teoría del Derecho* y la jurisprudencia dogmática, el concepto del Estado Federal y el derecho natural, son bastante controvertidos; sin embargo, es posible hacer alguna caracterización con base a la circunscripción de territorialidad y de soberanía.

La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la Carta Magna.

Según el artículo 40 constitucional, el sistema federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico, es una de sus piedras angulares en la organización política. El Estado Federal, afirma el primer citado, está compuesto de "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. El articulo 41 expresa: *"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. En los casos de la competencia de estos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores. En los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal"*.

Para abordar el tema del Estado es necesario esclarecer y analizar el concepto como tal y su relación con las funciones y actividades del Gobierno. Por lo regular se usan indistintamente ambas acepciones, siendo que el vínculo

entre tales conceptos, es una interrelación que necesariamente orilla a reflexionar en torno a la Administración Pública y a la sociedad; ya que mediante la función de Gobierno -que vendría a ser en sí los órganos del Estado- se realizan las tareas que la sociedad encomienda y quien materializa esos deberes es la Administración Pública.

Como disciplina científica, le atañe el conocimiento sobre la actividad de los hombres encargados de preparar y ejecutar (o hacer ejecutar) las decisiones de las autoridades políticas (federales, estatales y municipales) y es la rama de las Ciencias Sociales; que tiene como propósito describir y explicar por un lado; la estructura y las tareas de los órganos a los cuales el poder político ha confiado la misión del interés colectivo y del bienestar general, mientras que por el otro; le atañe el comportamiento de los individuos y de los grupos que forman parte e intervienen en el funcionamiento de estos órganos, o que influyen en ellos.[10]

Para explicar la relación del Estado con la sociedad en general y con la política y la Administración Pública en particular, es necesario referirnos al término "*esencia del Estado*", que Hans Kelsen concibió como orden, el Estado como orden, orden natural y orden normativo. El orden estatal, entonces, guarda una estrecha relación con los tres poderes o funciones fundamentales del Estado, los cuáles según la concepción tradicional, el poder unitario del Estado se divide en tres poderes coordinados entre sí, el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Por consiguiente, la Administración Pública se concibe como el conjunto de acciones necesarias tendientes a dar cumplimiento a las normas generales y a la voluntad política de un Gobierno para responder al interés general de la

[10] Gómez, Carlos. *Administración Pública Contemporánea.* Mc Graw Hill, México, 1998, p. 26.

colectividad; donde este último es el aparato administrativo que concretiza las funciones y atribuciones del Estado por medio de su dirección, la cual se materializa por conducto de los organismos e instituciones públicas, volviéndose así necesario, conceptualizar al gobierno, que para los efectos de este estudio puede ser señalado como "*la unidad dotada de poder de mando, que surge de la integración e interacción de la totalidad de los órganos públicos que ejercen las diversas funciones gubernamentales dentro del Estado*"[11]; e iniciando con el binomio Poder Ejecutivo-Administración Pública, que desempeña un papel fundamental en la constitución, desarrollo y consolidación del Estado Mexicano; a través de la organización administrativa que imprime el ejercicio de la función pública, respondiendo siempre al interés de la sociedad, porque es su fin.

En este sentido José R. Castelazo señala que:

> *"La Administración Pública persigue finalidades de interés público, que se plantean desde el momento en que se establece un gobierno legítimo...gobernar para toda la sociedad, lo cual supone resolver problemas tales como: alimentación, vivienda, educación, empleo, recreación...etc. Entre otras palabras, el gobierno soluciona las demandas de la sociedad en su conjunto a través de su aparato administrativo."*[12]

Haciéndose así evidente, que esta Ciencia Social persigue fines de interés público, las instancias que le dan cuerpo y forma orgánica constituyen los medios, que unidos y subordinados al titular del ejecutivo, instrumentan las decisiones de gobierno por medio de políticas, en su mayoría de gobierno.

---

[11] Moreno R. Rodrigo. *La Administración Pública Federal en México,* Universidad Nacional Autónoma de México, México 1980, p. 39.

[12] Castelazo De los Angeles, José R. "Apuntes sobre la teoría de la Administración Pública", en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública,* Ene.-Mzo. de 1979, México pp. 389-390.

En lo referente a esta función, se le agrega la facultad de promulgar leyes; lo que permite garantizar el cumplimiento de un mandato legal; consistiendo la acción de promulgar en dar a conocer a la población un ordenamiento, mientras que por ejecutar, se entiende llevar a la práctica el mandato de la ley; es decir, que se cumpla lo dispuesto por ésta, aplicándola los particulares que en ella se establecen.

En virtud de lo expuesto, es innegable el que se considere la necesaria relación entre el Estado y la Administración Pública a fin de concretarse las demandas de la sociedad civil; es decir, las atribuciones del Estado, para materializarse, debiendo contar con una serie de operaciones y procedimientos administrativos; que en sí, forman el conjunto de actividades materiales e intelectuales y técnicas que ayudan a tomar las decisiones importantes y las operaciones y procedimientos, que de acuerdo a un marco jurídico; siendo encaminadas a realizar y lograr el objetivo de cumplirlas y ejecutarlas para satisfacción del interés general.

Hay que reconocer el vínculo entre la política y la administración, en tanto que la política es pública y general y su realización se cristaliza por la acción de la administración, que también es pública y se aplica a la colectividad. Volviéndose importante entonces, reconsiderar que la Administración Pública "*...como el conjunto de medios de acción sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación*".[13]

[13] Serra Rojas. *Op.Cit.* p. 70.

Si bien la Administración Pública tiene un carácter ejecutorio-instrumental, respecto a la política estatal-gubernamental, el contenido de sus fines no es dependiente en exclusiva de ella misma, ya que por su origen y sustancia, es parte también del Estado y del Gobierno. Esto tiene su base en el hecho de que la Administración Pública es referente al Estado y éste a su vez de la sociedad que lo crea y sustenta, motivo por el cual no es posible la distinción entre la Administración Pública y el Estado, ya que ambos se complementan, uno es parte del otro.

El Gobierno determina las políticas y acciones a seguir, y las hace efectivas a través de la Administración Pública. Así, Gobierno y Administración Pública son un binomio indisoluble que a lo largo de la historia se han modificado dependiendo del contexto social en el que se desarrollen. Además de la representatividad social que puede alcanzar el Estado dentro de la sociedad y a la inversa, existen otros mecanismos de acción que interactúan.

El Gobierno y la Administración Pública permiten establecer la relación que se da entre el Estado y la sociedad. En este sentido, es fundamental un organismo público que garantice elecciones justas y libres, que sean realizadas de forma periódica y pacífica, pero sobre todo, que sean capaces de generar confianza en la ciudadanía. De esta manera, nace una institución, la cual, al no encontrarse dentro de las características de las instancias que por ley son parte de la Administración Pública Central o Paraestatal, emerge dentro de una nueva clasificación de organización, denominada Organismo Autónomo Constitucional.

"Los órganos constitucionales autónomos, son aquellos a los cuales está confiada la actividad directa e inmediata del Estado; no están subordinados unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no siéndoles aplicables ni el concepto de autarquía ni el de jerarquía."[14]

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace referencia, además de otros, a un órgano reconocido con autonomía, el Instituto Federal Electoral (IFE), que sin llegar a constituirse en un órgano de Gobierno, se establecerá como un órgano de Estado, encargado de la función electoral, en donde el debate entre los integrantes de su cuerpo colegiado, y la participación activa de la sociedad civil, le serán fundamentales para su funcionamiento, haciendo necesario instrumentar la llamada *Administración Electoral,* misma que se desarrollará temáticamente para cubrir los objetivos de la investigación doctoral en el Capítulo III. refer*ido al* Instituto Federal Electoral (IFE).

El fundamento legal del IFE, se estipula en el art. 41 de la Constitución, subsecuentemente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual reglamenta las normas constitucionales referentes a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos nacionales, y a las agrupaciones políticas y; la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión[15]; en virtud de la realización de los Procesos Electorales Federales, que son el conjunto de actos que realizan las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos,

[14] Zamora, José Luis. *Derecho Constitucional*. IFE. México, 2004, p. 260.
[15] Código Federal De Instituciones y Procedimientos Electorales. México, D.O.F. Enero, 2008.

el objetivo es realizar la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión[16].

Es importante entonces, reconsiderar a la Administración Pública como:

> *"...el conjunto de medios de acción sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación"[17].*

Por lo anterior, es comprensible la interrelación Estado, Gobierno y Administración Pública, en el contexto de la Participación Ciudadana.

2. Binomio Legitimidad – Legalidad en la actividad del Estado: Estado de Derecho y Estado Democrático.

Tal cual se ha manifestado en apartados anteriores, el significado del Estado ha evolucionado, muchos autores indican que empieza su surgimiento en la polis griega, la *civitas romana*, el *regnum medieval*, donde lleva consigo la soberanía, término que conlleva la interrelación entre poder, legalidad, legitimidad, ciudadano, demandas sociales y participación.

[16] El proceso electoral ordinario inicia con la primera sesión del Consejo General en el mes de octubre del año previo a la elección y, concluye cuando el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación, que en su caso, se hayan presentado.
[17] Serra Rojas. *Op.Cit*. p. 70.

Asimismo, durante el tiempo surgen las diversas Teorías del Estado, desde el pensamiento liberal se encuentra a Locke hasta Rawls es la necesidad de imponer límites del poder político, pues en la medida en que se restringe dicho poder aumenta la esfera de libertad del individuo, de sus garantías individuales naturales. El Estado Liberal se concibió desde sus orígenes en el siglo XVII como un Estado mínimo, una suerte de "*vigilante nocturno minimalista cuya existencia se calificaba como un mal necesario*"[18]

Los fines que persigue el Estado y que realiza a través de políticas para solucionar problemas sociales, económicos o simplemente para mantener un estado de cosas, responden a criterios que la política concreta rescata de las demandas colectivas de la población.

Juan Jacobo Rousseau, establece que el origen del Estado se da como una problemática en el poder, y fundamenta la solución mediante su teoría del contrato social, que da origen al *principio de legalidad.*

Posteriormente, cuando tiene lugar el encuentro entre el liberalismo y democracia, en el siglo XIX, se erige la concepción moderna del Estado democrático. Para esta posición, la forma de gobierno democrática sólo podía prosperar en el liberalismo y como tal es la mejor se ajusta a sus principios y valores, incluyendo el del libre mercado. Así, una vez afirmando el Estado como Estado de Derecho, el siguiente paso fue la afirmación del Estado Democrático, es decir, aquel donde prevalece el sufragio universal y la representación de los ciudadanos a través de estructuras de intermediación.[19]

Con este referente sobre el Estado, cabe ahora relacionar su quehacer con la participación ciudadana, medio a través del cual se construyen los

[18] Baca, Laura; et al , *Léxico de la política*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Boll, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 223.
[19] Idem.

entendimientos que fundamentan y legitiman las acciones de Gobierno. A la democracia representativa actual la complementan –como condiciones para su operación- la participación y la deliberación.

Los regímenes democráticos modernos se fundan en distintas formas de acción ciudadana, entre ellas el voto y como una expresión de la voluntad popular que las complementa, ha ido surgiendo una más: la participación corresponsable en las tareas de Gobierno, que funda una nueva forma de gobernar.

La democracia es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto de Gobierno sino también el sujeto que gobierna. La democracia entonces, permite la existencia de una pluralidad de opiniones y formas de vida de la sociedad, y en ella hay instituciones que permiten la expresión de la voluntad por medio de canales formales y regulados, generándose un binomio entre la legalidad y la legitimidad.

Para los fines de esta investigación, se entenderá el concepto de legalidad como lo define Pedro Salazar, quien señala que "*…desde la perspectiva de la ciencia política, la legalidad es un requisito y un atributo del poder que supone ciertos límites al ejercicio del mismo. Un poder es legal y actúa legalmente en la medida en que se constituye de conformidad con un determinado conjunto de normas y se ejerce con apego a otro catálogo de reglas previamente establecidas.*"[20]

Pedro Salazar señala que el concepto de legalidad se encuentra estrechamente relacionado con el de legitimidad; estableciendo que "*…un poder es legítimo en sentido estricto cuando su titularidad tiene un sustento jurídico y*

[20] Véase Salazar Ugarte, Pedro; "*Legalidad"* en Baca Olamendi, Laura; *Léxico de la Política;* Ed. FCE, 2000, p. 389.

es legal cuando los actos de autoridad que de él emanan, se ajustan a las leyes vigentes. El concepto de legitimidad trata de responder a la pregunta: ¿cuál es el sustento de un poder político determinado?, mientras que el concepto de legalidad responde a la interrogante: ¿cómo se ejerce dicho poder?"[21]

En el desarrollo de los procesos electorales, éstos tienden a ser legítimos cuando se presentan algunos supuestos tales como: cuando las creencias sociales sólo reconocen al poder surgido de la participación de la sociedad; si el marco jurídico de esa sociedad tiene la vía electoral como la única válida para acceder al poder y si esa misma sociedad considera legítimo a dicho poder emanado de la participación electoral de sus integrantes.[22]

Asimismo, es común que las personas vean "*…a la formación electoral del poder como un procedimiento vinculado a lo que se considera democracia, en tanto rechaza como no democrático el uso de la fuerza en el acceso al poder*."[23]

El mencionado autor, establece también, que un Estado de Derecho por lo menos debe tener algunas características como "*…a) la existencia de un cuerpo normativo emitido por una autoridad jurídicamente reconocida; b) dicho cuerpo normativo debe estar integrado por normas (en sentido de reglas de conducta) estables, prospectivas, generales, claras, debidamente aplicadas y c) el aspecto dinámico del derecho (aplicación de normas a casos concretos) debe ser ejecutado por una institución imparcial (tribunales previamente establecidos), mediante procedimientos normativos accesibles para todos (equidad en el acceso a la justicia) que garantice que toda pena se encuentre debidamente fundada y motivada en Derecho.*"[24]

---

[21] Idem.

[22] Véase Bidart Campos, Germán; "Tres legitimidades" en *Legitimidad de los Procesos Electorales,* Cuadernos de CAPEL, 1986, p. 10.

[23] Ibídem, p. 18.

[24] Ibíd. p. 392.

Dentro de este Estado de Derecho, existe un sistema electoral, el cual tiene como objeto, la función "*…legitimadora, representativa, reclutadora de élites políticas, productora de dirección política y de socialización política, que son las funciones electorales fundamentales.*"[25]

Es necesario entender que los sistemas electorales genuinos son los sistemas democráticos, y hasta los regímenes políticos autoritarios que quieren dotarse de una apariencia democrática, recurren a ellos para hacerlo. Esto es así, porque el principio fundamental de toda sociedad política democrática es que la única vía legitimadora del poder político es la de los procesos electorales: la legitimidad política de origen electoral, que supone la voluntad de la mayoría de los ciudadanos.

En la evolución de la teoría y la práctica de los derechos individuales, la naciente mentalidad democrática igualitaria con los nuevos derechos políticos, se desarrollaría una nueva mentalidad crítica que trataría de demostrar cómo en tanto existieran las desigualdades económicas y sociales, sería suficiente para conseguir órdenes político–sociales racionales justos, haciendo referencia así a los llamados *derechos económicos y sociales*. La convicción profunda aquí es que la verdadera igualdad sólo puede ser económica y social y para conseguirla se vuelve a la concepción *hegeliana* de la misión moral del Estado y, replanteando la concepción liberal del *Estado Mínimo*, mediante una directa intervención de las autoridades públicas en el proceso productivo y, sobre todo, en el distributivo, con fines de garantizar una redistribución más equitativa de la renta.

Desde el punto de vista territorial, el *Estado Social y Democrático de Derecho* no cuestiona los supuestos de soberanía comunes a todas las formas del *Estado de Derecho;* aunque sí tiene una mayor proclividad a integrarse a otras organizaciones supranacionales y a ceder parcelas de soberanía, por un

[25] Del Aguila Rafael; "Los sistemas electorales" en Manual de Ciencia Política, Ed. Trotta, 1997, pp. 351-352.

lado rindiéndose a la evidencia de la, regionalización, de la internacionalización de los flujos económicos y por la otra, por convicciones jurídico–morales acerca del valor supranacional de los derechos fundamentales. Desde el punto de vista jurídico–político, son dos las innovaciones que esta forma de Estado ha aportado: el carácter abierto y progresista de las organizaciones constitucionales, a través de las correspondientes cláusulas transformadoras de los órdenes jurídico–político estatales, y el llamado *parlamentarismo racionalizado*. Esta forma de Estado también se le conoce como *Estado de Bienestar*.

El *Estado Moderno*, nace de la lucha de los príncipes territoriales para la consecución del poder absoluto dentro de su territorio, en contra del emperador y la Iglesia y con los poderes feudales organizados en estamentos. El pensamiento de la Edad Moderna justifica el poder del príncipe que se había fortalecido con argumentos ético religiosos, junto a una teoría de la política secular, se emancipa el *Derecho Natural* de la Teología, ya no se le considera más como un mandato divino, sino como una necesidad de la razón.

En un *Estado de Derecho*, la autoridad reconoce que las personas, sus ciudadanos, son seres libres, racionales y con potencial para tomar sus propias decisiones aceptando las consecuencias de sus actos.

> *"El gran tema de un Estado de Derecho es el de evitar abusos de autoridad. Lograr eso es posible siguiendo el mecanismo de la democracia —la división del poder en las tres funciones de sobra conocidas, pero también su división federal y la realización de elecciones periódicas."*[26]

En cuanto al carácter democrático constitucional, es un concepto ampliamente discutido aunque los comentaristas de la Constitución encuentran el concepto de *democracia* a que ella se refiere, n*o solamente como una*

[26] Girondella Mora, Leonardo; *Estado de Derecho: Definición*; Edit. Harla, México, D.F. 2006, p. 68.

estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo[27]. Por último, la Constitución habla de un sistema federal, donde ésta es el orden jurídico supremo, y quien crea la federación y a las entidades federativas como dos órdenes jurídicos subordinados a ella y coordinados entre sí, les otorga atribuciones y les fija límites a las mismas.

Hay que aclarar que la concepción teórica de la organización federal, con entidades federativas, a la que la Constitución denomina Estados libres y soberanos, encontramos, como un gran reto del plan nacional de desarrollo que está alejada de la práctica política, y a que en la realidad impera un fuerte centralismo en donde la federación y sus poderes tienen predominancia frente a los débiles poderes estatales.

De acuerdo con Jesús Rodríguez Zepeda:

> *"…en el Estado de Derecho prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de los hombres, al tiempo que se reconocen y garantizan las libertades de los ciudadanos. Por ello, es un patrimonio común que debe ser creado, protegido y consolidado responsablemente por todos los actores políticos. Es una plataforma compartida que previene y, en su caso, castiga las arbitrariedades de la acción política, a la vez que ofrece certidumbre y orden políticos. Orden que, cabe precisar, no es inmutable, ya que el Estado de derecho democrático brinda los espacios y los procedimientos legítimos para la libre confrontación de los proyectos y los programas políticos que buscan dotar de contenido sustantivo a los regímenes democráticos. De esta forma, el Estado de derecho democrático está abierto al pluralismo, a la tolerancia y al cambio social, y puede considerarse, con toda justicia, como una conquista civilizatoria del pensamiento y la acción políticos."*[28]

[27] Art. 3º, fracción II, inciso a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
[28] Rodríguez Zepeda, Jesús; *Estado de Derecho y Democracia* en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 12, IFE, México, 1996.

Algunos autores coinciden en que el Estado tiene fines y, aunque no son elementos que lógicamente formen parte del concepto, sí es constante y, en última instancia, puede identificarse con el *bien común*, *la felicidad de la sociedad, la justicia social,* el fin último del Estado.

Merced a la relación dialéctica entre el Derecho y el poder político: la energía política de una comunidad, repartida entre gobierno, partidarios del gobierno, oposición y pueblo en general, no queda encapsulada dentro del orden jurídico, sino que lo modifica cuando éste se ha vuelto injusto o no satisface ni corresponde a las exigencias y requerimientos sociales, cuando no representa ni realiza el orden social deseable por la oposición y el pueblo.

El poder político comparte como elementos sustanciales, una voluntad de dominación por parte del gobernante y la competencia expresa entendida como el marco de aptitudes para resolver las exigencias de la conducción y guía de la colectividad. Sin embargo, sobrepuesto al poder político, mediante dispositivos inhibitorios con propósitos de integración y control, el Derecho genera frente a aquél una relación de correspondencia y tensión cíclica.

En suma, se puede decir, que la relación entre *Poder y Derecho* no es de choque ni de identidad, sino de correlación recíproca, de tal suerte que el primero formula y sanciona el orden jurídico, en tanto que éste justifica y legitima el poder político, dotándolo de imperatividad. El *Estado de Derecho* es la fórmula política modalmente determinada mediante el imperio de la ley, caracterizado por la vigencia real o formal con que cuentan las normas jurídicas del aparato estatal.

Así, la cúpula gubernamental en su gestión, regula, modifica y adapta el sentido del orden jurídico de conformidad con su interés, con objeto de obtener el sometimiento de la población a sus dictados y a los reclamos expresos de los grupos de poder. La función del Estado se limita, entonces, a dirimir los

conflictos que genera la confrontación de clases, agotándose en la búsqueda de soluciones idóneas para reinstalar el orden y la estabilidad convencionales, ciertamente muy lejanos de los reclamos ingentes de una sociedad igualitaria, justa y auténticamente libre.

Los gobiernos por su esencia misma, poseen un poder desmedido con respecto al de otras instituciones y por esta causa es que deben ser observados acuciosamente para impedir sus excesos. La consecuencia de un Estado de Derecho es amplísima y dota a toda la sociedad de un sentimiento de confianza y así el ciudadano sentirá que no está sujeto a la veleidad, ni a la inconstancia de una autoridad poderosa que en cualquier momento puede afectarle negativamente.

Esta confianza es causa central de prosperidad general; es obvio que un Estado de Derecho es propicio al avance del bienestar de sus ciudadanos. Muy importante es la cualidad del Estado de Derecho que se expresa en su nombre: una nación gobernada por leyes que reconocen derechos personales y que son aplicadas a todos por igual.

Se trata de una nación de leyes y de instituciones cimentadas en los derechos de los ciudadanos —lo opuesto a la imposición unilateral de la voluntad de quien sea que ocupe los puestos gubernamentales.

Es también una característica genérica del Estado, el constituirse en un principio; en un Estado de hecho; que posteriormente se legítima, transformándose en un Estado de Derecho formalmente constituido e integrado. Con el nacimiento del Estado Moderno se instituyen los derechos de "*...libertad personal, libertad de opinión y de palabra, inviolabilidad del domicilio particular,*

libertad de asociación, derecho al voto, prensa y derecho a la creación de partidos"[29].

Así entonces:

> *"...el Estado realiza un conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar - jurídicas, materiales y técnicas-, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal, local y municipal. Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos prácticos, instrumentables y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar."*[30]

3. Participación ciudadana.

3.1 Participación Ciudadana en el espacio público.[31]

Se ha considerado que la participación ciudadana reviste un papel relevante en las diferentes etapas que ha tenido el desarrollo democrático en todos los países. En el caso de México, si bien es cierto que anteriormente a 1985 el sistema político mexicano había abierto algunos espacios para la expresión y representación de quienes disentían de las acciones y decisiones del gobierno, hubo una serie de factores de diversa índole que influyeron para

[29] Abendroth Wolfgang y Lenk Kart. *Introducción a la Ciencia Política*, Edit. Anagrama, Barcelona España, 1971, p. 62.
[30] Serra Rojas. *Op.Cit.* p.17.
[31] Alejandro Quiroz, María de Jesús; Op. Cit. pp. 33-37.

que esos espacios crecieran y se ampliaran para dar cauce a las legítimas demandas de la sociedad.

En la antigua ciudad de Grecia, si bien los ciudadanos eran muy participativos, esto se debía, no porque todos los habitantes estuvieran preparados para hacerlo, sino porque los que gozaban del *status* de ciudadanos era pocos. El concepto de *ciudadano* ha sufrido grandes cambios; en la Grecia clásica la participación era a través de privilegios, posteriormente, durante el Renacimiento, la ciudadanía se relacionó con lo que se llamó el *ciudadano virtuoso republicano* que antepone las necesidades públicas a las privadas, incorporándose la defensa de la soberanía colectiva, de la ciudad, frente a las primeras formas de Estado. En la actualidad, la ciudadanía se distingue por la defensa de los derechos individuales dejando a un lado las obligaciones que da la propia ciudadanía.

A lo largo del tiempo, los ciudadanos han cambiado su papel al dejar de ser esclavos o vasallos pero sin convertirse en *ciudadanos virtuosos*, sino simplemente en *ciudadanos* que con pertenencias o no, sin títulos de ningún tipo, sencillamente reúnen un par de requisitos que es el de una cierta edad y el de no haber perdido sus derechos por estar pagando una condena, a lo que se le llama mantener un modo honesto de vida. Atrás quedaron los conceptos censitario (sólo vota, el ciudadano quien tenga x cantidad de patrimonio, o capacitorios (sólo vota quien sepa leer y escribir), propios de los siglos XVIII y XIX.

Durante los siglos XIX y XX en México, tanto los ciudadanos como los partidos políticos se vieron envueltos en una situación contraproducente, donde los primeros son meros espectadores y demandantes de las promesas que

hacen los segundos en aras de conseguir el poder mediante la participación mínima de los ciudadanos, es decir, a través del voto. Al respecto, el doctor Angel Rivero[32] comenta:

> *"La Ciudadanía liberal quedó definida únicamente en términos de derechos de los individuos frente al Estado. Desapareció la contraparte de las obligaciones de los individuos hacia el Estado. Así se construyó el Estado hiper-responsable (que devino en una especie de padre protector de los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida social), y los ciudadanos devinieron radicalmente en irresponsables (se olvidaron de los costes de la libertad: de la participación política y del sostenimiento, en todos sus sentidos, de las instituciones que velan por el mantenimiento de su libertad). Se puso en marcha una lógica perversa, por la que los individuos van demandando cada vez más al Estado, y al mismo tiempo, los partidos políticos cada vez hace más promesas al ciudadano para conseguir su apoyo electoral"*[33]

En México el concepto de ciudadano está definido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 34 que a la letra dice:

> *"Son ciudadanos de la República, los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos:*
>
> *I. Haber cumplido los 18 años, y*
>
> *II. Tener un modo honesto de vivir.*

[32] Rivero, Ángel; Director del Departamento de Ciencia Política y de Administración de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.

[33] Rivero, Ángel y Antón Joan. *Derechos y Ciudadanía: Contrastes entre el liberalismo y el pensamiento conservado.* Colecc. Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales 12. IFE, 2000, México, pp. 36-37.

A este respecto José Woldenberg[34], señala que "*…El ciudadano es aquel individuo que ha tomado conciencia de su poder legal para mantener o para cambiar la situación política del país"*.

Conviene subrayarlo, la ciudadanía no es un hecho históricamente *dado*, no está ahí esperando la llegada de partidos nacionales ni de leyes electorales justas; la ciudadanía se ha creado sobre la marcha, en la medida que las libertades públicas se ensanchan, que la vida política se oxigena y recibe los mensajes y los argumentos de toda clase de tendencias, que las elecciones se hacen más competidas y participar adquiere sentido, porque existe la confianza de que el voto será respetado. Hay que insistir: es un hecho político y cultural masivo.

De la complejidad de los problemas, demandas o presiones que capta el Estado de la sociedad, se generan respuestas o decisiones que se cristalizan en políticas, las cuales buscan seleccionar, regular y administrar las mejores opciones de solución. La participación ciudadana constituye el medio a través del cual se construyen los entendimientos que fundamentan y legitiman las acciones de Gobierno.

A la democracia representativa actual la complementan –como condiciones para su operación- la participación y la deliberación. La participación ciudadana constituye el medio a través del cual se construyen los entendimientos que fundamentan y legitiman las acciones de Gobierno. A la democracia representativa actual la complementan –como condiciones para su operación- la participación y la deliberación.

[34] Woldenberg, José. *La construcción de la democracia.* México, 2002, pp. 38- 39.

La participación ciudadana es un conjunto de acciones por medio de las cuales los ciudadanos toman parte en las decisiones de orden público, a título individual o colectivo, participan en la gestión y control de las políticas públicas o colaboran en el desarrollo de tareas de interés general. Así la participación permite traducir y jerarquizar las necesidades y expectativas sociales sobre las medidas del Gobierno, así como articular esfuerzos para alcanzar en objetivos específicos[35]. Derivado de esto, *participar* es condición necesaria para que exista la democracia (desde el voto a un candidato hasta otros procesos de involucramiento en la vida pública); en este sentido, es el principal concepto de varias actividades que fortalecen la democracia, como escribir en la prensa, militar en un partido político u otras organizaciones, educar cívicamente a la población, etc.

La participación ciudadana cubre varias esferas como el ejercicio del derecho a la información, la planeación, la regulación normativa, la consulta, la vigilancia, y el monitoreo, y finalmente la ejecución y coadyuvancia. Por otro lado, se denomina *participación ciudadana* a la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del Gobierno de su Municipio, Estado o País, o dicho de otro modo, para que una ciudad y/o un país modernos proporcionen los mejores servicios y oportunidades a la población, debe contar con gobiernos abiertos y receptivos, dispuestos a escuchar lo que los ciudadanos les quieren transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos.

[35] De la Rosa, Martín, Winkel, Peter y Athié, Alberto, *"Manual Ciudadano para la Contraloría Social"*, Edit. Eidos comunicación, Fundación Flor y Canto A.C. Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2006, p. 10.

Eso es participación ciudadana, la imprescindible participación de todos los hombres y mujeres que quieran implicarse en los problemas que les afectan, aportando puntos de vista, inquietudes y soluciones.

Una característica interesante de la participación es que -simultáneamente- resulta ser un acto colectivo o social y a la vez, una decisión personal. Por lo que no puede hablarse de participación sin entender dos elementos que se complementan y que son: La influencia de la sociedad sobre el individuo y la voluntad personal de influir en la sociedad.[36]

Para finalizar este apartado, es menester recuperar la importancia del espacio público que en su esencia existe por la existencia misma de la participación de los individuos que se convierte en participación ciudadana, de ahí que en un nivel superior, dicha participación implique reforzar en todo Estado, los niveles más elevados de la llamada *Gobernabilidad*, a la que se debe entender como el hecho de crear consenso u obtener el consentimiento necesario para llevar a cabo un programa o instrumentar una política, en un escenario donde están en juego diversos intereses; además tiene que ver con la lógica de la institucionalidad y en la aptitud que se tiene para garantizar la estabilidad política entendida como correlación y articulación de los intereses del Estado y de la sociedad, implica que existan condiciones necesarias para que el ejercicio del gobierno pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social.

[36] Merino, Mauricio; *La Participación Ciudadana en la Democracia* en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm.4, Instituto Federal Electoral, México, 1995, pp. 32-33.

3.2 Participación Ciudadana y Proceso Electoral.[37]

En México, *lo electoral* ha sido mucho más relevante que lo democrático; no se ha propuesto sólo edificar sofisticados instrumentos técnicos y mediante ellos simplemente reflejar las preferencias de una sociedad. Ha dado vida a algo totalmente nuevo y diverso, una ciudadanía involucrada en el proceso político-electoral, que ha asimilado al individuo, al voto y a la democracia como valores fundamentales de su vida social.

Octavio Paz alcanzó a ver esta gran transformación social y cultural con anticipación. En 1994 afirmó: *"Estamos ante un fenómeno que revela una mutación en la conciencia nacional y que, probablemente, señala el principio de un cambio de rumbo de la nación".* Las elecciones *"parecen indicar que en las profundidades del alma popular aparecen actitudes ante la vida pública que son la negociación de las tradicionales. Emerge, todavía entre brumas, un México de ciudadanos."*

Por lo tanto, el ser ciudadano, además de ser mayor de 18 años y tener derecho a votar, implica una responsabilidad cívica al ejercer nuestros derechos y cumplir nuestras obligaciones para participar en las decisiones políticas y contribuir al bienestar de la comunidad y del país.

Así entonces:

> *"La esencia de la participación ciudadana reside en la democracia: esta es la participación. Con la democracia se enfrenta al autoritarismo, que es, sustancialmente, la cancelación de la participación ciudadana y hasta de los derechos humanos, entre ellos las prerrogativas cívicas. Parece impensable la participación donde no hay democracia, como*

[37] Alejandro Quiroz, María de J.; Op. Cit. pp. 42-46.

también parece impensable –o en todo caso parcial, mutilada, demagógica- la democracia que se resuelve en la participación electoral episódica."[38]

Aquí se tiene un punto importante: el ciudadano para que pueda participar requiere vivir en democracia y su participación es a la vez requisito para que la democracia se pueda reproducir. En otras palabras, democracia y participación ciudadana son y deben ser inseparables.

Como comenta José Woldenberg, democracia y ciudadanía son nociones indivisibles acompañadas por la participación de los ciudadanos como requisito, pues sin esta última, la democracia deviene en mera apariencia, es decir, la democracia no debe ser una palabra vacía que se refiera sólo al régimen en donde los ciudadanos eligen a sus gobernantes, sino que debe ir mucho más allá, debe ser una forma de vida, como lo señala el Artículo 3º de la CPEUM.

"De hecho, el régimen democrático fomenta la participación ciudadana en la esfera pública. Mientras los autoritarismos de diverso tipo esperarían que los ciudadanos se retrajeran a sus asuntos privados, dejando la esfera pública en manos de la élite que detenta los mandos del Estado, la institucionalidad democrática, para su propia reproducción, necesita que los ciudadanos participen en los asuntos que se ventilan en la esfera pública. Sea por la vía electoral, a través de referendos, de la participación partidista o social, o de las campañas de diferente tipo, la democracia supone una participación ciudadana recurrente. La democracia significa espacio público dilatado, medios para la participación y condiciones para hacerla posible.

La esfera pública, según la doctrina democrática, es competencia de todos, y la participación ciudadana una condición para que el propio sistema se reproduzca."[39]

---

[38] García Ramírez, Sergio; *Participación Ciudadana y Control Social*, IIJ-UNAM/Porrúa, México, 2006, p. 78.

[39] Woldenberg Karakowsky, José y Salazar, Luis; "*Principios y valores de la democracia"*, Capítulo 2.15 *Participación Ciudadana*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1995.

La democracia, además de ser un sistema de vida, es una forma de organización de la sociedad, en donde se aceptan las reglas del juego, la pluralidad, los diversos puntos de vista, los múltiples intereses, donde el interés principal es el bien común.

Se puede decir que la participación ciudadana es un valor esencial de la democracia, pero para que la participación se dé, se requiere de otros valores, como el de la libertad de los ciudadanos para expresarse, elegir y transitar, del valor de la tolerancia y del respeto entre otros.

La democracia y sus valores, son algo que conviene a todos los miembros de una sociedad y que a la vez requiere el compromiso de todos para aceptarla y fortalecerla, de esta forma, la participación de los ciudadanos requiere de la educción cívica, la cual es una herramienta de la democracia.

En México, los ciudadanos pueden ejercer la participación ciudadana, mediante empresas privadas, instituciones públicas, comercios, escuelas, asambleas vecinales u otras formas de organización más complejas como organizaciones políticas o partidos políticos, es decir, la participación ciudadana no es patrimonio exclusivo de nadie, sino que es derecho de todos los ciudadanos y sus organizaciones.

De esta forma, resulta que los ciudadanos pueden tener una participación ciudadana o bien una participación política; la primera entendida como la reunión de individuos en su carácter de ciudadanos para proponer y hacer mejoras de cualquier índole que tengan un impacto en su comunidad; y la segunda,

entendida como participación en su carácter de ciudadanos militantes de partidos políticos que tiene como objetivo alcanzar el poder. Es decir, hay que separar estos dos tipos de participación sin dejar de mencionar que para la democracia ambas son de mucha importancia.[40]

Finalmente, la participación ciudadana no se agota con las actividades intelectuales de conquista y deliberación pública, sino que se extiende a la acción pública; al compromiso práctico y promoción de causas de utilidad común. Son numerosos los ciudadanos que desean y exigen participar en la atención de asuntos públicos; por ello el diseño de los marcos institucionales para la regulación de las relaciones en el ámbito de lo público corresponde al Estado.

4. Cultura Cívica: Ética, valores y moral en la acción ciudadana.

La transformación del Estado republicano se viene dando de una manera muy acelerada en los últimos años a nivel nacional e internacional. La sociedad moderna es cada vez más una sociedad comprometida con esa transformación, pues se ha hecho muy consciente de que a través de la participación ciudadana el Estado puede cambiar y cumplir con los objetivos que se ha propuesto en la democratización del poder y en la integración social.

La institucionalidad del Estado, el desarrollo de sus políticas públicas y la participación social, son tres aspectos de la organización de la vida en sociedad que tienen que estar al servicio de toda la ciudadanía. Sin esto, no es posible

[40] Delgado Ramírez, Jorge H. "Instituto Federal Electoral, Educación Cívica y Participación Ciudadana" en *Revista Estudios Políticos*, No. 5, Oct- Dic 1994, FCPy S-UNAM, México, pp. 48-52.

hablar de los valores de justicia social y equidad económica, derechos humanos, toma de decisiones y libertades de participación, entre otras características que definen al Estado democrático moderno.

Ante la globalización, se presentan nuevos escenarios que se han abierto a la vida pública de los países y están dejando al márgen antiguas prácticas partidistas porque cada vez más la ciudadanía está generando por vía de los procesos electorales, el cuestionamiento político y la crítica moral de la gestión de sus gobernantes, líderes y dirigentes, tanto de quienes actúan en representación del Estado como de los grupos que representan a la sociedad civil.

Es de suponer que las transformaciones del Estado van orientadas hacia una competencia del ejercicio del poder donde las responsabilidades que nacen y nutren las relaciones sociales y las gubernamentales, deben resultar de una coordinación de fuerzas entre el Estado y la ciudadanía. Una de esas relaciones está basada en el reconocimiento e importancia que tienen los procesos electorales consagrados en la Constitución y en otros sistemas de regulación de la conducta cívica, como la vía institucional para obtener el adecuado equilibrio entre el Estado y el espacio público de la sociedad.

El énfasis en la aplicación y cumplimiento de principios éticos en la vida política y ciudadana, es uno de los elementos de recomposición y transformación que entra en la nueva concepción del Estado social. Hoy día la cultura cívica es cada vez más un referente en la toma de decisiones políticas a través de cualquier medio deliberativo o electoral; de eso van a depender los grados de legitimidad que alcance el Estado.

Precisamente, el propósito es tratar de profundizar en el rol de integración social que cumple la cultura cívica, analizar qué valores se proponen para orientar las decisiones y elecciones que políticamente puede aceptar la

ciudadanía, para actuar según se promuevan las estrategias que implementa el Estado para ejercer la gobernabilidad con el propósito de lograr el mayor consenso posible.

El logro de un Estado social donde el concepto de democracia esté asociado y ampliado éticamente, va a ser determinante para el desarrollo de una vida ciudadana que permita efectivamente la democratización del poder que se concentra en la gestión de una toma de decisiones políticas que deben ser cada vez más públicas y populares. El Estado debe procurar resolver los conflictos y lograr el desarrollo sustentable de la sociedad sin discriminaciones.

En la medida que el ejercicio del poder se encuentre relacionado con una conciencia moral y cívica, pública, que lo confirme o niegue, se estará en presencia de una formación social capaz de crear una cultura de la participación basada en normas éticas, según sea el consenso o la crítica política, lo que implica la corresponsabilidad del ciudadano en la discusión y negociación de las decisiones que se deben tomar a través de los procesos electorales.

La efectividad de la gobernabilidad del Estado se vincula directamente con aquellos valores morales que le sirven de práctica social. Hoy, más que en otros momentos, la ciudadanía busca y reclama la aplicación de las leyes de acuerdo a principios éticos. Esto es así porque el Estado genera un sistema de responsabilidades con el que está comprometida la conducta social de los ciudadanos, no sólo en su referencia con el ejercicio del poder político, sino también con las responsabilidades éticas que se desprenden del ejercicio administrativo o institucional del poder político.

Esta dimensión de lo público en la que el ciudadano y los representantes e instituciones del Estado se insertan, es de suma importancia para la comprensión de los procesos políticos y la toma de decisiones, a través de los cuales la participación ciudadana define y consiente esos valores éticos sobre

los cuales se hace posible el libre ejercicio de los derechos que el propio Estado le otorga a la ciudadanía. Ello significa que tanto en la gestión de gobierno central como en la local, las personas elegidas para representar al colectivo social deben gozar de la adecuada credibilidad a la hora de la toma y aplicación de las decisiones públicas. La ética social y administrativa del Estado queda pues, comprometida con la ética particular y profesional de los funcionarios que están a su servicio.

Entonces, la obediencia al Estado con respecto al cumplimiento de las leyes, se basa en las normas legales, pero también, y quizás, más aún, en las normas éticas y morales que lo legitiman desde el ejercicio práctico con el que la cultura cívica y la moral pública, comprometen, repetimos, las acciones de los ciudadanos con la aceptación o rechazo de la gobernabilidad de la que se vale el Estado o los poderes locales, para su permanencia.

El Estado y la ciudadanía son los dos actores principales que dirigen las sociedades modernas. Las relaciones entre estos actores son de diversa naturaleza: políticas, ideológicas, económicas, religiosas, morales y éticas, entre otras. Se puede decir que esas relaciones debieran estar orientadas a la integración social entre ciudadanos y Estado, ya que se trata de alcanzar un óptimo de garantías que les permita a unos y otros una seguridad normativa e institucional que favorezca la paz y los beneficios mínimos para todos. Sin embargo, en momentos de crisis y en épocas de conflictos, estas relaciones se desarticulan seriamente, desde el punto de vista de la estabilidad del sistema normativo y político que les sirve de soporte. Se pone en peligro, entonces, la legitimidad necesaria que requiere la democracia formal para desarrollarse.

El conflicto social no siempre tiene salidas económicas inmediatas; más bien, estas salidas casi siempre dependen de otros factores de carácter ideológico y discursivo. Siempre se hace necesario buscar y lograr salidas que propicien caminos seguros a través del consenso y la argumentación. Para el

logro de ese objetivo, la cultura cívica viene cumpliendo en la ciudadanía un rol de integración política preponderante. Ya no es suficiente convocar a los ciudadanos a participar para decidir a favor o en contra desde una tolda política; ahora, se trata de crear una conciencia de ciudadanía en la que todos se reconozcan como actores, pueblo y sociedad, dentro de un Estado en el que todos reconocen su participación y su responsabilidad en un espacio de convivencia diaria.

Uno de los mecanismos de los que aún se vale la democracia formal para lograr grandes márgenes de aceptación de la participación ciudadana, es el de los procesos electorales. Por medio de ellos, tanto el Estado como la sociedad civil pueden entrar a validar sus fuerzas de consenso y disenso sobre la aplicación de las políticas públicas del Estado que se generan en torno a los problemas y conflictos que resultan de la injusticia, la inequidad y la exclusión social. [41]

En los últimos años, el Estado-Nación se ha convertido en un escenario nacional e internacional donde los procesos electorales se han convertido en la fórmula más democrática de participación ciudadana. Esto ha puesto a prueba tanto la capacidad del Estado como de la sociedad civil, para luchar por una representación, reconocimiento e identificación suficiente que les permita a ambos negociar y resolver los problemas que les afectan, porque el análisis y las decisiones meramente partidistas de los conflictos no fueron suficientes para lograr los equilibrios de las crisis que vivió el sistema. Se ha intentado entonces, asociar la práctica política con las responsabilidades éticas de la ciudadanía y del Estado. Esto ha dado origen paulatinamente a una opinión pública que puede reflejar y representar mucho más de cerca los intereses de la mayoría social.

---

[41] Cortina, Adela. *Ciudadanos del mundo. "Hacia una teoría de la ciudadanía*", Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 98-115.

Esta relación a la que hacemos particular referencia, es cada vez más estudiada y profundizada en la teoría política del Estado, porque uno de los principales grados de legitimación que logra el Estado depende cada vez más del reconocimiento de la ética como un sistema de valores que pueden servir adecuadamente para propiciar una participación en la toma de decisiones, y un activismo político que incorpore a la ciudadanía a las políticas del Estado y a los procesos de deliberación nacional.[42]

En la medida que el poder del Estado esté comprometido con una sociedad que se funda en valores éticos, las libertades para la coparticipación de esa sociedad estarán en pro de las fortalezas de ese Estado y de la propia sociedad. El bienestar social que debe disfrutar la ciudadanía es responsabilidad de todos, por tanto, se deben afinar los procesos de gobernabilidad que favorezcan la toma de decisiones políticas que hacen posible discutir y elegir las respuestas que se le deben dar a los principales problemas del país.

Este planteamiento nos llevaría directamente a una concepción de una cultura cívica asociada al desarrollo de un Estado social, que plantea que el logro de la justicia y del bien social pasa por decisiones públicas que comprometen la acción del Estado y la reacción del ciudadano. Entre Estado y sociedad civil debe darse una correspondencia tal que le permita tanto al Estado como a los ciudadanos lograr fines comunes y equivalentes. La educación democrática de la sociedad estará cada vez más definida por una ciudadanía consciente de incorporar la ética en el desarrollo de las políticas públicas y la participación ciudadana en los asuntos del Estado.

En esta investigación se trata de marcar pues, el rol de integración política que cumple la ética en el marco de la cultura cívica y su relación con la participación ciudadana que se propicia en la sociedad por parte del Estado, en

[42] Durand Ponte, Víctor Manuel; *Ciudadanía y Cultura Política. México 1993-2001*, México, Ed. Siglo XXI, 2004, pp. 59-67

especial, aquella orientada por los procesos electorales en el marco de la crisis de representatividad del sistema político.

Estos procesos (electorales y de referéndum, para participar en cambios legislativos), son instancias y mediaciones para la toma de decisiones éticas generalizables, que efectivamente pueden alcanzar el rango de aceptación o rechazo de los procesos de gobernabilidad del Estado. Se verá, entonces, la innegable importancia de los valores éticos a la hora de emitir juicios y opiniones políticas. El comportamiento de los individuos en sociedad no está divorciado en modo alguno de criterios y prácticas valorativas. Es más, éstas están inducidas por los principios generales de la justicia, el bien, la verdad, la paz, la tolerancia, el derecho a la vida, la solidaridad, la fidelidad a las ideas, la responsabilidad, los intereses compartidos, etc.

Esto confirma la posibilidad que se le ha otorgado a la ciudadanía de ser coparticipe en la mayoría de los procesos deliberativos, consultivos, etc., que tienen que ver con la legalidad y legitimidad del Estado, lo que le ha valido un protagonismo muy bien reconocido.

5. La Construcción Social de la Democracia.

5.1 Derechos Humanos, Democracia y Ciudadanía.

Los derechos humanos, la democracia y la ciudadanía son, todos a la vez, procesos y principios en movimiento (la cristalización en un momento dado, en un espacio social dado, de estos procesos) que se negocian y se construyen mutuamente. En una sociedad democrática, forman parte de un consenso social de base sobre las reglas del juego.

Lo más obvio que se puede decir es que la democracia presupone la existencia de demócratas, es decir, de ciudadanos que crean, conozcan y practiquen la democracia en su vida cotidiana.

La construcción de la ciudadanía ha sido un largo y, muchas veces penoso proceso para que los individuos se conviertan en personas conscientes de sus derechos y de sus obligaciones, actuando en la sociedad conforme a esta convicción.

Usando como punto de partida las aportaciones de Thomas H. Marshall[43], se examina el desarrollo de la ciudadanía para encontrar las bases fundacionales (históricas y lógicas) de los aquí llamados *derechos republicanos*. El autor argumenta que éstos derechos han sido definidos en el último cuarto del Siglo XX, pero aún necesitan ser transformados en ley y ser efectivamente ejercidos; en su concepción, los derechos republicanos son derechos colectivos o pluri-individuales ya que afectan principalmente a grupos de personas, pero también son parte de los derechos individuales de todo ciudadano. Pueden definirse como el derecho de todo ciudadano a la *res pública*[44], o al patrimonio público (en sus dimensiones histórico-cultural, medioambiental y económica). Se abordan los principales retos del Estado y la sociedad para defensa de la *res pública*, así como los peligros derivados de la ilegal o injusta apropiación individual del patrimonio y rentas de lo público. Finalmente argumenta la necesaria consolidación de los derechos republicanos como instrumentos que permitan, al mismo tiempo, la consolidación de una sociedad plenamente civilizada.

La historia puede ser entendida como un proceso de civilización mediante el cual la humanidad aprende a vivir en sociedad, a resolver sus conflictos y a

---

[43] Marshall, Thomas Humphrey; *Ciudadanía y clase social*; Pluto Press, London, 1992, pp. 58-64.
[44] Moufe Chantal; Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática, en Colección *Temas de la Democracia,* Serie Ensayos, Núm. 2 , IFE, 1997, p. 43.

delimitar los deberes y derechos de sus miembros. También se considera un proceso de desarrollo económico a través del cual la misma humanidad aprende a trabajar colectivamente, a dividirse el trabajo, a distribuir los recursos, a colaborar en la producción y a competir por el producto social.

En el primer caso, la resolución de problemas de acción colectiva tiene que ver con la institucionalización del Estado y la creación de las leyes; en el segundo, está relacionado con la institucionalización del mercado. En ambos se trata de procesos que implican conflictos de poder, riqueza y distribución de ingresos, que han de satisfacer, mínimamente, los principales objetivos políticos de orden, bienestar, libertad y justicia social. Cuantos más objetivos alcanzados de un modo equilibrado consiga una sociedad, más civilizada será.

En este apartado se presenta sobre todo en el proceso político a través del cual hombres y mujeres han perseguido la consecución del orden, la libertad y la justicia social. De la forma en que se ha construido la democracia, siguiendo básicamente la propuesta de Marshall, se examina el desarrollo de la ciudadanía a partir de la afirmación, primero, de los derechos civiles, a continuación, de los derechos políticos, y finalmente, de los derechos sociales. Aunque estos derechos aún no se han garantizado cabalmente, han sido definidos e incluidos con bastante acierto por las constituciones y la legislación de varios países civilizados.

A continuación se presentan las ideas sobre un cuarto derecho ciudadano -los derechos republicanos- que han sido definidos durante el último cuarto del siglo pasado, pero que aún necesitan ser transformados en ley y efectivamente ejercidos. Se definirá al *Derecho Republicano* como el derecho de todo ciudadano a la *res pública,* a la cosa pública, o al patrimonio público, tanto el patrimonio histórico, como el medioambiental o el económico[45].

[45] Oakeshott, Michael. *Sobre la Conducta Humana*; Oxford, 1975.

El Siglo XX, ha sido a la vez el siglo de la democracia y de su afirmación en todo el mundo. La democracia implica la afirmación de la ciudadanía producida a través de un complejo proceso histórico donde las tensiones entre el campo de lo público y de lo privado, los valores republicanos, liberales y sociales, y entre los derechos individuales y colectivos, se resuelve.

Las ideas republicanas precedieron a las liberales, tuvieron su origen en el pensamiento romano y en Maquiavelo, aunque más bien daban importancia a los deberes ciudadanos y no a los derechos. El socialismo surgió más tarde subrayando la importancia de los derechos sociales.

El ciudadano es miembro de un Estado-Nación, dispone de derechos y es capaz de interferir en la producción de la ley. La ley es, a su vez, la forma básica que adoptan las instituciones, es el sistema normativo de los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el ejercicio del poder. La ciudadanía se amplía y se reafirma cuando los individuos adquieren derechos y extienden su participación a la creación de la ley. Por esta razón, los derechos ocupan la base a través de la cual se erigen los conceptos de ley, Estado y ciudadanía.

Los derechos ciudadanos son derechos que se han conquistado, son el resultado de un proceso histórico mediante el cual individuos, grupos y naciones se han esforzado por conseguirlos y reafirmarlos. Nadie ha sido más enfático o más inspirado que Von Ihering en afirmar esta idea: "*todos y cada uno de los derechos, ya sean derechos de personas o derechos individuales, se reafirman únicamente mediante una continua tendencia a la lucha*"[46]. Norberto Bobbio sigue en la misma línea, adoptando una firme posición contraria a la idea de los derechos naturales, y postula que los derechos surgen cuando pueden y deben hacerlo. Se trata de derechos históricos que emanan de continuas luchas

[46] Von Ihering Rudolf, "Poder y legitimidad" en Filosofía del Derecho; Berlín, Alemania. Reimpresión 2009, p.15.

políticas fraguadas a través del tiempo, los derechos aparecen en determinadas circunstancias, relacionados con la defensa de nuevas libertades.

La batalla por los derechos ciudadanos es, en un primer momento, una batalla librada entre la burguesía y la clase media. En el Siglo XX, sin embargo, esta batalla se amplía y se convierte en una batalla en la que los pobres no sólo se convierten en ciudadanos formales con derecho a voto, sino cada vez más en ciudadanos de hecho. En este proceso, dos factores informativos son determinantes: la educación y la libertad de prensa.

Por otra parte, la ciudadanía es también una práctica, algo que una persona adquiere cuando defiende sus propios derechos; por ello, sociólogos y antropólogos resaltan la creciente importancia de los movimientos sociales en la construcción de la ciudadanía, a través de la afirmación que hacen de los derechos sociales e individuales. Este tipo de razonamiento puede aplicarse a la obtención de los derechos de los consumidores, defendiendo sus derechos, el consumidor se convierte a la vez en ciudadano.

En el análisis clásico de Marshall[47] sobre los derechos de los ciudadanos, los derechos civiles fueron definidos en primer lugar, luego los políticos y por último los sociales. Los dos primeros derechos habían sido conquistados por los ciudadanos y garantizados por el Estado, aunque estaban directamente dirigidos contra él, más precisamente, estaban en contra de cualquier Estado dominado o controlado por una oligarquía o una aristocracia.

En el Siglo XVIII, los contractualistas y las Cortes británicas definieron los derechos civiles, que sentarían las bases del liberalismo, en el Siglo XIX, los demócratas definieron los derechos políticos. Estos dos tipos de derechos sentaron las bases de las democracias liberales del Siglo XX.

[47] Marshall, Thomas Humphrey; Op.Cit. pp.64-67 .

Mediante los derechos civiles los ciudadanos conquistaron el derecho a la libertad y la propiedad, frente a un Estado caracterizado por ser opresivo y déspota. Mediante los derechos políticos los ciudadanos conquistaron el derecho a voto y a la posibilidad de ser votados, así pues de participar del poder político en contra de un estado oligárquico.

Finalmente, en la segunda mitad del Siglo XIX, los socialistas definieron los derechos sociales, los que se consolidan en el Siglo XX, incluyéndose en las constituciones y en las leyes de varios países, correspondiendo a México el privilegio de regular por primera vez los derechos sociales en la Constitución de 1917. Además de ser liberales las democracias más avanzadas se convirtieron a la vez en democracias sociales, dando gobernabilidad al poder público.

Que los derechos civiles se hayan originado en contra del Estado parece ser un hecho paradójico: ¿Cómo puede el Estado garantizar unos derechos que van en su contra? La paradoja, sin embargo, se resuelve si se observa que estos nuevos derechos van aparejados con nuevos estándares de comportamiento entre los individuos. Cuando se definen nuevos derechos, éstos cambian las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad.

Los derechos aumentan el poder de los ciudadanos a la vez que reducen el poder de las élites estatales. Esta paradoja se relaciona con la planteada por Rousseau, cuando, a través de un contrato social, los ciudadanos ceden su libertad al Estado, adquieren una nueva libertad garantizada por las leyes del Estado, las cuales son expresión de la voluntad general soberana del pueblo. El Estado, contra el que se reivindicaron estos derechos, se caracterizaba por ser déspota y oligárquico. Una vez reafirmados estos derechos, los gobernantes perdieron cierto poder en relación a los ciudadanos, se frenó al Estado déspota y oligárquico, la ciudadanía se reafirmaba históricamente.

Aunque los derechos de los ciudadanos en defensa del Estado se han respetado, al menos teóricamente, aún existe el problema para garantizar los derechos humanos entre los ciudadanos, sobre todo en defensa de los ricos y poderosos. Los derechos sociales apuntan a este aspecto, pueden entenderse como derechos de unos ciudadanos contra otros, si se piensa por ejemplo en los derechos de los trabajadores en relación a sus empleadores. Sin embargo, cuando se piensa en los derechos sociales como el derecho a la alimentación, la educación, la cultura, la sanidad; todos estos son derechos en defensa de la sociedad civil y su estado correspondiente. Si la sociedad posee los recursos materiales necesarios para satisfacer tales necesidades, entonces éstas se convierten en derechos.

Según Marshall, en el último cuarto del Siglo XX aparece un cuarto tipo de derecho: el derecho de los ciudadanos al patrimonio público, que de hecho les pertenezca y que sean para todos. Este subapartado se centrará en este nuevo tipo de derechos, a los que se les da el nombre de *derechos republicanos*, o los derechos de los ciudadanos que los defienden en contra de aquellos que intentan apropiarse, de manera individual, de los bienes que pertenecen o deben pertenecer a todos.

Éstos derechos han existido siempre, aunque sólo recientemente han empezado a ser un tema prioritario. Esta serie de derechos va a merecer cada vez más la atención de filósofos, políticos y juristas.

Sin embargo, antes de pasar a un examen más detallado de los derechos al patrimonio público, es necesario distinguir los derechos republicanos de los otros derechos, no sólo desde un punto de vista histórico, sino también lógico.

La *res pública* es el patrimonio público, el patrimonio económico, histórico, cultural y medioambiental. También es posible considerar la *res pública* en términos de un régimen político, una república. Los conceptos generales de

esfera pública, de patrimonio común, de *espacio público abierto* podrían ser entendidos como sinónimos de *res pública*, incluyendo todo aquello que sea público, que pertenezca a la gente y que está garantizado y determinado por la ley.

Retomando a Ostrom[48], la consubstanciación de los bienes comunes o del interés público, la *res pública*, asume un carácter revalorizador. Las personas dentro de un espacio público se vuelven mejores ciudadanos si actúan menos como espectadores y más como agentes del bien común o del interés público; es decir, si actúan como republicanos. Sin una perspectiva republicana es difícil defender el patrimonio público. Si los ciudadanos carecen de nociones claras sobre el espacio público[49] y sobre el bien común o interés público, la defensa del patrimonio público deja de tener algún futuro.

Como aspecto más general sobre el espacio público, la *res pública* o *lo público* incluye todo aquello que es público, que pertenece a las personas, que es de todos y para todos, que es manifiesto y por tanto dotado de publicidad, que está garantizado o reafirmado por la ley pública. Como ejemplo del bien común o del interés público, la *res pública* asume un papel importante. Una vez que los ciudadanos, en vez de limitarse a ser simples espectadores, amplían su compromiso con el bien común e interés público, se volverán mejores ciudadanos. De hecho, es imposible defender el patrimonio público si no existe una república, si los ciudadanos no tienen clara la noción de espacio público, del bien común o del interés público.

El interés público existe como un concepto de Derecho Positivo[50], es el interés aprobado por los representantes del pueblo y protegidos por la ley. Con

---

[48] Ostrom, Elinor; *Governing the Commons*; Cambridge University Press, Cambridge,1991, p. 38.

[49] Ramírez Kuri, Patricia; "Espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local" en Ramírez Kuri, Patricia (coord.), Espacio público y reconstrucción de la ciudadanía, México; Porrúa/FLACSO, México.

[50] Derecho Positivo, es el conjunto de leyes escritas en un ámbito territorial, que abarca toda la creación jurídica del Legislador, tanto del pasado como la vigente, recogida en forma de Ley. El concepto de

el fin de llegar más allá del interés público en pos de la *res pública*, el consenso social es importante, permite identificar la violación del interés público a través de su denuncia por publicidad, el escándalo o una respuesta colectiva de desdén y de revuelta. Una eficaz transparencia de la administración en patrimonio público es la mejor garantía contra la violación de los derechos republicanos o la privatización de la *res pública*.

Cuando se empiezan a definir los derechos republicanos, hacia finales del siglo XX, se puede observar la búsqueda de un nivel de democracia superior, y una integración de las esferas pública y privada. Definir los derechos republicanos no es tarea fácil, la dificultad es aún mayor cuando se analiza el patrimonio público. La *res pública* está financiada principalmente por la cantidad de impuestos que el Estado recauda cada año.

Por otra parte, los candidatos a defender la *res pública* son muchos, los economistas juegan un papel estratégico en todo este proceso, ya que pueden definir criterios técnicos para distinguir los gastos legítimos de los ilegítimos; sin embargo, también debe considerarse un criterio de tipo moral que está más allá de la capacidad de los economistas. Filósofos políticos y moralistas, teólogos, juristas, periodistas, políticos, activistas del movimiento social, todos los ciudadanos de manera individual o en grupos organizados deberían contribuir al debido ejercicio del caudal público, es un reto para toda la sociedad, una sociedad que, además de democrática, tiene la intención de ser civilizada.

Derecho Positivo está basado en el iuspositivismo, que es una corriente de pensamiento jurídico que considera al Derecho como una creación del ser humano. El hombre crea el Derecho, las leyes (siendo estas la voluntad del soberano) crean Derecho. Al contrario del Derecho natural, en el cual el Derecho estaba en el mundo, y el ser humano se limitaba meramente a descubrirlo y aplicarlo.

5.2 Democratización y cultura ciudadana.

La democratización y su relación con la cultura ciudadana, se relaciona con los principios y valores éticos fundacionales. Entre los principios éticos fundacionales son de destacar:

- ***La estricta observancia de los derechos humanos****. Los cuales le corresponden a cada ciudadano, consecuente con su corresponsabilidad en el compromiso de velar por los derechos humanos de los demás. El derecho a la vida en cualquier condición es el más primario y básico de todos los derechos humanos.*
- ***El régimen internacional de los derechos humanos****. Su debida observacia en tanto nos comprometimos a ellos, construido alrededor de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), es un marco mínimo de referencia para la etapa de transición en un país con el récord de violaciones de derechos humanos como Colombia. Con la salvedad importante de que, a diferencia del régimen internacional acordado nominalmente (aunque no aplicado debidamente en la práctica como fuera deseable), la responsabilidad de la aplicación y observancia de los principios y normas sobre los derechos humanos no le debe competer única y exclusivamente al Estado-nación, sino también a la propia colectividad ciudadana.*
- ***El avance en el respeto de los derechos humanos.*** *Se sustenta esencialmente en el desarrollo del civismo como la cultura pública de convivencia y solidaridad en una sociedad. Esta cultura abarca determinados valores morales y creencias sobre la sociabilidad humana, sin que se trate solamente de normas y procedimientos y modales sin contenido para la acción ciudadana. En efecto, la construcción de una sociedad moderna democrática sólo puede realizarse con el desarrollo de la civilidad y de una cultura cívica con contenido moral y en un marco pluralista de tolerancia, respeto, solidaridad y diálogo, y con la legitimación de un Estado responsable de velar por el bien común.*

- ***La plena vigencia de la ley y la aplicación de la justicia.*** *Esto en cumplimiento al derecho bajo condiciones de igualdad.*

En la estructura básica de una sociedad sobresale lo relacionado con las libertades y derechos de los ciudadanos en pie de igualdad, y con la institución de procedimientos políticos *justos* para la aplicación de la justicia de acuerdo con Rawls[51]. Esta justicia denominada *justicia conmutativa* se fundamenta en el principio de la igualdad en el ámbito de las relaciones de castigo, rehabilitación o compensación, del intercambio de bienes, entre otros, de acuerdo con Garay[52]. La aplicación de la justicia en derecho es responsabilidad primaria, inalienable, del Estado legítimamente constituido.

No obstante, el respeto y la preeminencia de la ley son construidos no sólo con la coacción, sino en gran medida, con la convicción y la confianza de los ciudadanos en reglas morales, casi antes que en las legal-formales propiamente dichas. De acuerdo con Sapelli[53] esta confianza está íntimamente vinculada –en doble vía– con el desarrollo de la cultura cívica y con la institucionalización de comportamientos sociales (no oportunistas) e instituciones sociales, entre ellas, el Estado como ente representativo y responsable del *bien común*.

Ahora bien, ante la profundidad de la crisis del sistema de justicia reflejado en la pérdida de confianza y credibilidad de la ciudadanía sobre su eficacia, los elevados grados de impunidad y delictividad y su suplantación mediante formas privadas de *justicia a través de las vías de hecho, o autojusticia* –incluso organizadas–, sería oportuno debatir la conveniencia de asumir el compromiso por parte del mismo aparato de la administración de la justicia, del Estado como un todo y de una colectividad cada vez más incluyente – con el

[51] Rawls, J.; Liberalismo político; FCE, México, D.F. 1996, pp. 89-112.
[52] Garay, L.J. et al.; "Construcción y deconstrucción de lo público. A propósito de la formación de una sociedad autogestionada en el mundo de hoy" en PAPER No. 23. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Santafé de Bogotá, 1999, pp. 119-126.
[53] Sapelli, Claudio; La Economía Política de la Transición a la Democracia; Paidós, 2004; pp. 69-80.

concurso decisivo de sectores de la ciudadanía más conscientes de su participación en la tarea de ampliar este propósito a estratos de la población– de rechazar *moralmente* por parte de los civiles y de penalizar efectivamente por parte del aparato estatal de la justicia, sin condescendencia alguna, un conjunto seleccionado de infracciones y delitos, sin dejar de ir interponiendo esfuerzos para mejorar la eficiencia en el juicio y penalidad de los demás delitos, de acuerdo con lo estipulado por la ley.

En este contexto, este acontecer podría erigirse en un propósito colectivo para los inicios de la etapa de la transición hacia la construcción de una nueva sociedad, con la convicción de que sólo podría progresarse en la consecución de logros para la colectividad en la medida en que se vaya avanzando en la configuración de una cultura cívica –una civilidad reflexiva y deliberante para el mundo de hoy–. Es más, un *proceso societal* de esta naturaleza es de *doble vía* en el sentido de que la creación de civilidad y el fortalecimiento de la esfera privada de la individualidad participante y deliberante constituye un factor interactuante con el avance en la búsqueda de la preeminencia del *bien común* y por ende, de la legitimación y profundización de lo público.

La preponderancia del *bien común* y la *legitimación societal de lo público*, una de sus manifestaciones consiste en la no supeditación de lo público por parte de intereses privados privilegiados para su propio provecho y en detrimento -exclusión de otros intereses de la población- en especial de los grupos desprotegidos.

En la búsqueda por avanzar en la construcción de una sociedad moderna autorreflexiva y deliberante en el contexto de un mundo como el actual y el que podría intuirse para un futuro, la esfera de la intimidad privada deberá transformarse radicalmente superando la mera concepción individual egoísta, excluyente y reclamante de sus derechos, a una concepción comprensiva sobre una individualidad incluyente, reclamante de sus derechos en cuanto a la

asunción de su deber en la corresponsabilidad para la observancia de los derechos de los demás y por el *"bien común"* de la colectividad en su conjunto, deliberativa y autotransformadora. Es decir, se requerirá transitar de una concepción individual individualista a una individual societalista.

Así podrán constituirse unas bases indispensables para la instauración de un *proceso societal* incluyente y autorreflexivo en la *deconstrucción de lo público/privado* y en la legitimación y enriquecimiento de la propia esfera pública. Ello es todavía más decisivo en la medida en que en el avance hacia una sociedad autorreflexiva y deliberante, y contrario a posiciones erradas que han identificado simplistamente a lo público con lo estatal, lo público abarcará cada vez más espacios sociales que no pueden ser legitimados y administrados exclusivamente por el Estado. En múltiples y variados casos ello le ha de corresponder, en sentido estricto, a la propia colectividad bajo diversas formas de organización y participación.

En el contexto anterior, reside una de las razones por las que existen algunas ópticas que llegan hasta concebir a la esfera pública moderna como jurídicamente privada y legalmente separada del Estado, aún a pesar del reconocimiento de la ambigüedad de la relación entre esferas y la sociedad civil.

Ante el nuevo papel del Estado, entre otras razones, por las exigencias de la globalización imperante, y dada la crisis institucional y financiera y la precaria legitimidad del Estado, crecientemente habrá de darse una mayor participación ciudadana en la fiscalización de la actividad estatal y del desempeño de funciones públicas, e incluso en la misma definición de prioridades y en la programación de planes y proyectos básicos de los entes encargados de la administración de asuntos públicos, en los diversos niveles: local, regional y nacional.

Con el desarrollo de la civilidad ciudadana –y de la cultura cívica–, la acción va trascendiendo una instancia de ciudadanía fiscalizadora a una de participación deliberativa y transformadora, y se va configurando un espacio para la autogestión de la sociedad en la *deconstrucción de lo público/privado* –en consulta con el propio *desarrollo societal* y con los condicionamientos y oportunidades que brinda la evolución del mundo externo–. Se asiste, así, a la consolidación y profundización del rango de acción deliberativa para la ciudadanía como colectividad en el manejo de *asuntos societales*, bajo criterios y propósitos que van más allá de los propiamente individualistas egoístas –tanto individuales como gremialistas, asociativistas, corporativistas– y alcanzando una instancia colectiva/pública. Este espacio puede concebirse como una esfera colectiva/pública interactuante con las esferas privada-societalista y pública-bien común-social.

En este sentido, en la transición democrática que vive el país, resulta inaplazable progresar en la transformación y reforzamiento de la esfera privada-societalista con el desarrollo de la civilidad, de la observancia de los derechos, los deberes y las libertades básicas políticas y civiles de los ciudadanos en pie de igualdad y de la construcción de la confianza en la institucionalidad social en proceso de configuración.

El avance en la aplicación de un régimen estricto de derechos humanos y en la prevalencia de la ley bajo un eficaz sistema de justicia conmutativa es condición necesaria, aunque claramente insuficiente, para la formación de una ciudadanía deliberativa y participante sobre los asuntos públicos-colectivos fundamentales. Esto es apenas un primer paso hacia el desarrollo de una verdadera cultura cívica.

Se requiere progresar en la formación de un ciudadano deliberante y reflexivo, bajo una *concepción societalista*, en desarrollo de una civilidad moderna, en la que se valore la verdadera democracia y la igualdad política, y en

la que se respeten, protejan y toleren las diferencias y desacuerdos entre ciudadanos.

En la esfera pública se intercambian opiniones y se delibera sobre asuntos elaborados individualmente que sean considerados como relevantes para el interés común, en un proceso de información, comunicación e interacción entre ciudadanos a través de variadas formas y procedimientos de vinculación-participación. En este proceso se desarrolla la acción discursiva y política en el estricto sentido del término.

Así, la esfera pública no debe ser comprendida como un *espacio societal* único y excluyente, sino que más bien se trata de una multiplicidad de espacios: el espacio público constituido por el Estado en la conducción de asuntos de interés colectivo, el espacio público configurado por la acción de movimientos sociales y grupos formadores de opinión como los partidos y los medios de comunicación, el espacio público gestado por la participación informal de grupos ciudadanos alrededor de asuntos colectivos.

Ahí reside la conveniencia de analizar el proceso de construcción/deconstrucción de lo privado-público con la identificación y especificación de aquellos espacios característicos más determinantes –dinámicos e interactuantes– en los que se realiza dicho *proceso societal*: esfera privada, esfera colectiva/pública y esfera pública.

Retomando con ello el pensamiento de Lipovetsky:

> *"Un concepto, un ideal, agrupa los espíritus y reanima el corazón de las democracias occidentales en este final de milenio: la ética. Después de una decena de años, el problema ético sigue ganando fuerza, invade los medios de comunicación y alimenta la reflexión filosófica, generando instituciones, aspiraciones y prácticas colectivas inéditas.*

> *Ello no impide, al mismo tiempo, ver cómo se perpetúa, al hilo de una amplia continuidad histórica, un discurso social alarmista que enfatiza la quiebra de los valores, el individualismo cínico, el final de cualquier moral. Oscilando de un extremo a otro, las sociedades contemporáneas cultivan dos discursos aparentemente contradictorios: por un lado, el de la revitalización de la ética, por el otro el del precipicio de la decadencia moral*".[54]

A este contrapunto, aparentemente contradictorio, se une otra paradoja: el renacimiento de la preocupación por la ética no refuerza su concepto tradicional, como un conjunto de imperativos categóricos racionales, trascendentes y normativos, sino que introduce una visión más flexible y cercana a la realidad, con su variedad de situaciones, en donde la ética propone orientaciones, se abre al diálogo, establece márgenes y fija umbrales sin reducir, sino replanteando, la preocupación de valor.

> *"No es la laxitud ni la espiral perversa de la subjetividad lo que avanza. Es el desarrollo paralelo de dos maneras antitéticas de remitirse a los valores. Por un lado, una lógica ligera y dialogada, liberal y pragmática, referida a la construcción gradual de los límites valóricos, que define sus umbrales, integra múltiples criterios e instituye derogaciones y excepciones. Por la otra, disposiciones maniqueas, lógicas estrictamente binarias, argumentaciones más doctrinales que realistas, más preocupadas por las muestras de rigor que por los progresos humanistas, por la represión que por la prevención"[55].*

Las controversias -o la perplejidad- a que actualmente conducen la reflexión y el debate sobre cuestiones éticas se deben, probablemente, a que no sólo han cambiado los valores sino la naturaleza misma de la ética. La ética nace con la sociedad. En un debate reciente alguien dijo también que lo que ha cambiado en el mundo de hoy no es la sociedad sino su naturaleza misma, es

---

[54] Lipovetsky, Gilles; El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos modernos. Edit. Angrama, Barcelona, 1998, pp. 170-192.
[55] Ibídem., p. 187.

decir que esos hechos se refieren a la cultura. Los juicios de valor dependen de la forma de entender las cosas: la Ética depende de la Ontología.

En el siglo XX se ha descubierto –o se ha subrayado que, si bien las cosas están ahí y no dependen del sujeto, la verdad no está ahí, de acuerdo con Rorty[56], sino que depende de la acción social. La definición de las cosas depende de nuestro modo de percibirlas y entenderlas, de nuestra forma de conocerlas y de la epistemología dominante, de ahí que se viva una época post-aristotélica. Desde los filósofos griegos hasta hace poco tiempo se ha pensado que las cosas eran como son porque respondían a una entelequia o a una *esencia previa*. Eran las sombras proyectadas en el fondo de la caverna platónica por esas esencias reales, verdaderas, al pasar frente a la luz del conocimiento.

El neoplatonismo, con su búsqueda del intimismo y su aprecio por la subjetividad, constituyó un primer alejamiento de esa visión predominante. La querella entre realistas y nominalistas en la Baja Edad Media obedeció al cuestionamiento del valor universal de las ideas o esencias inmutables. La que es la más poderosa corriente intelectual de nuestro tiempo, la que a través de múltiples caminos conecta a Heidegger[57] con la ontología del lenguaje (que no es tal cosa sino que consiste en atribuir capacidad ontológica de creación al lenguaje), radicaliza esta conclusión.

Con su visión del ser ahí, de un ser en el mundo en que ambos términos se constituyen mutuamente, y de que por lo tanto el ser es un proyecto que se construye permanentemente, hasta su fin (el ser por la muerte), Heidegger desestabiliza las categorías parmenídeas, platónicas o aristotélicas en que se basó nuestro conocimiento de las cosas, su valor y su significado.

---

[56] Rorty, Richard; Contingencia, ironía y solidaridad, Barcelona; 1991, p. 56.
[57] Heidegger, Martin; El principio de identidad; Anthopos, Barcelona, 1990.

"En la etapa postradicional de la modernidad y contra el telón de fondo de nuevas formas de experiencias intermediarias, la identidad (self-identity) llega a ser un proyecto organizado reflexivamente. Ese proyecto reflexivo del ser, que consiste en desarrollar narrativas biográficas coherentes y, sin embargo, continuamente revisadas, tiene lugar en el contexto de múltiples opciones filtradas a través de sistemas abstractos. En la vida social moderna la noción de estilo de vida adquiere un significado particular.

En la medida en que la tradición pierde su poder y en que la vida diaria es reconstituida en términos del contrapunto dialéctico entre lo local y lo global, los individuos se ven más obligados a negociar sus estilos de vida considerando múltiples opciones. Por supuesto, hay también influencias estandarizadoras, principalmente bajo la forma de la mercaderización de la vida, puesto que la producción y la distribución capitalista forman el componente central de las instituciones modernas. Sin embargo, a causa de la apertura de la actual vida social, la pluralización de los contextos del comportamiento y de la diversidad de las autoridades, la elección de estilos de vida resulta cada vez más importante en la constitución de una identidad y el desarrollo de nuestras actividades diarias", retomando con ello el pensamiento de A. Giddens"[58].

Se ha dicho que la educación consiste en llegar a ser lo que somos, la cultura occidental ha concebido siempre la ética, desde distintos ángulos, como la fidelidad práctica a nuestra naturaleza. La naturaleza o identidad de las personas y del mundo deja de ser concebida como paradigmático, imperativa o inmutable; si pierden validez los principios de identidad y de contradicción, se aceptan la pluralidad, el cambio y la existencia de múltiples opciones y se inaugura una forma de vida basada en la presunción de la capacidad para construir o elegir identidades. La tarea ética o cultural en la sociedad actual consiste en reflexionar sobre los valores en un mundo de identidades construidas.

[58]Giddens, A.; Consecuencias de la modernidad. Edit. Alianza, Madrid, pp. 87-92.

Si se debe afirmar que *"el desarrollo es parte de la cultura"*, lo confirma la historia con la economía agrícola del Nilo, el desarrollo comercial en el Egeo, la economía rural del Medioevo y la economía comercial e industrial de Europa en los últimos quinientos años, hechos que fueron expresión de sus culturas. Si una cultura se debilita, también lo harán tanto los impulsos como las instituciones que hicieron posible su economía, como de paso lo mostró Toynbee en su estudio de veintiún civilizaciones. ¿Cuál es en verdad la relación entre cultura y desarrollo? ¿Cuál es, asimismo, la relación entre ética y cultura? ¿Y cuál es la relación entre la moral y la ética?

Aquí se advierte una misma paradoja, por una parte pareciera que las sociedades actuales, particularmente las generaciones más jóvenes, estuvieran reclamando grados crecientes de libertad, independencia o neutralidad moral y desinteresándose de las cuestiones éticas, así como también de las expresiones culturales, prefiriendo el trabajo profesional de carácter lucrativo. Por otra parte, se advierte un marcado renacimiento del interés de la comunidad por los valores. Lo que explica esta paradoja es que de hecho se está en una transición cultural y, como se verá más adelante, dichas transiciones se definen como un cambio de valores. Este cambio, al mismo tiempo, genera reacciones de desaprensión o de franca indiferencia frente a las preocupaciones éticas o de renovado interés por las cuestiones valóricas.

Hay que hacer presente también que la ética y la cultura resultan siempre problemáticas en el sentido de que es difícil, y probablemente imposible, encontrar un fundamento para cada sistema ético o cada configuración de valores. Este anclaje histórico de la ética y su margen de relativismo se explica porque su origen es siempre una determinada perspectiva o sensibilidad cultural dependiente del espacio y del tiempo.

Vivimos un *cambio de época* que rechaza, en lo esencial, los modelos racionales, uniformes y cerrados que propuso la modernidad hasta hace un

tercio de siglo, en nombre de la diversidad, de la capacidad de optar y de crear nuestra identidad en sociedades más complejas, hecha posible por el incremento del conocimiento, la información y las comunicaciones. En este escenario cultural, las economías se orientan a la producción de significados; las sociedades, la educación y el consumo se mueven en mundos virtuales.

En este contexto la importancia de las mayorías electorales, de los equilibrios macroeconómicos, del producto interno bruto y de los niveles de consumo son por lo menos relativizados por la aparición de preocupaciones en torno a la libertad, la participación, la calidad de vida, la posibilidad de elegir, el papel de la juventud y la mujer, la seguridad ciudadana y la vida en las ciudades, que a falta de conceptos previos se denominan *valores culturales.*

Los que plantean estos temas, aunque en forma poco racional, son las personas, el público, la llamada sociedad civil, en cambio, da la impresión de que tanto los gobiernos como los organismos multilaterales, que constituyen el sector público nacional e internacional, son receptores remisos de este cambio cultural. Las crisis de gobernabilidad -último piso del desarrollo- se deben en último término a la pérdida de confianza de la ciudadanía en el gobierno, debido tanto a factores tangibles (inflación o desempleo) como intangibles (inseguridad o corrupción). Se trata de factores culturales, pues hasta los márgenes tolerables de inflación o desempleo varían de época en época y de cultura en cultura. Por eso es tan importante examinar en profundidad, pero también con pertinencia, los factores éticos y culturales del proceso de desarrollo en América Latina.

A partir de los años noventa la CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU, inició una reflexión sobre la dimensión cultural en su propuesta encaminada a promover un proceso de transformación productiva con equidad. Esta reflexión parte del reconocimiento de que en la evolución de la región durante los últimos decenios pueden observarse transformaciones profundas en todos los ámbitos, que trastocan el sentido de la modernización, de

la equidad, de la ciudadanía y de los patrones de articulación entre el Estado y la sociedad. Según ella, la modernización, asociada a identidades culturales asumidas, a la difusión del conocimiento y a la competitividad, se sustenta en la difusión de los códigos de la modernidad, entendida como un mayor manejo de escenarios dinámicos, de la complejidad e incertidumbre y del dinamismo para la adquisición y renovación de destrezas culturales y productivas, Se considera allí que la modernidad es una condición esencial para desarrollar la competitividad, la equidad y la ciudadanía, que a su vez son requisitos de una *gobernabilidad progresiva*. En ese contexto, parece inconcebible una propuesta de desarrollo fundada en el rechazo de la modernidad; de lo que se trata es de *hacerla compatible con la equidad en lo económico social y con la ciudadanía en lo político e institucional* de acuerdo con Rosales[59].

Pero aquí no sólo se refiere a que generalmente es la sociedad la que proclama los valores a que debe sujetarse el individuo, sino más bien a que la estructura y el comportamiento de la sociedad, así como las relaciones interpersonales, también dependen de los valores personales prevalecientes y que, en ausencia de ellos, la sociedad puede caer en una suerte de indiferencia, anomia e incluso nihilismo, en el fondo antisociales (así como, en el extremo opuesto, la mitificación o excesiva idealización de los valores -las utopías- han generado catastróficos totalitarismos). En estas reflexiones interesa la cultura y los valores éticos como el marco inspirador, habilitante y limitante, a la vez, de la vida de las personas y del desarrollo de las sociedades.

Se expuso en apartados anteriores, que la organización económica de una sociedad y su estilo de desarrollo son consecuencia de su cultura. Puede decirse que en este siglo la cultura ha constituido *el tema de nuestro tiempo*. Los alemanes, que han tenido una mayor sensibilidad frente a ella, tienden a

[59] Rosales Jaime, José María; Democracia y solidaridad: rudimentos para una ciudadanía democrática, en Sistema: Revista de ciencias sociales No. 107, 1992; pp. 83-94.

identificarla como una determinada *visión del mundo (Weltanschauung)*[60]. Podría definirse como el conjunto de ideas, valores, percepciones, actitudes y pautas de comportamiento que moldean las instituciones y conductas en una sociedad y época determinadas. El hecho de que la organización de la economía privilegie la protección social y la intervención del Estado (enfoque llamado hoy socialdemócrata) o casi exclusivamente el papel del mercado y del sector privado (enfoque neoliberal) depende, en última instancia, de una visión cultural.

Lo más central de una cultura es el concepto de valor, los valores son las ideas en acción y ellos modelan las actitudes y comportamiento de las instituciones y personas. Por lo tanto, como el mundo de los valores es el campo de la ética, ésta coincide o está en el centro de la sensibilidad cultural.

Es el *ethos* más que el *logos* -más los valores que el conocimiento- lo que configura una cultura, de ahí la estrecha vinculación entre ésta y la ética. Toda visión ética del desarrollo es inseparable de la preocupación por los temas culturales, es decir, valóricos. El valor es una noción o figura de lo deseable, se distingue de la realidad, que es su origen y también su referente, en cuanto tiende a conducirla hacia un estado de cosas preferible. La ontología gira en torno a lo que es, y la axiología, a nuestras preferencias, a nuestros valores. No es extraño que la reflexión sobre la cultura o los valores se haya desarrollado explícitamente, desde fines del siglo pasado, en economías cada vez más fuertemente basadas en el mercado y el dinero, como una manera de corregir o completar su neutralidad valórica.

---

[60] Weltanschauung. El término "cosmovisión" es una adaptación del alemán Weltanschauung (Welt "mundo" y anschauen "observar", una expresión introducida por el filósofo Wilhelm Dilthey en su obra Einleitung in die Geisteswissenschaften ("Introducción a las Ciencias Humanas"). Dilthey, un miembro de la escuela hermenéutica, sostenía que la experiencia vital estaba fundada (no sólo intelectual, sino también emocional y moralmente), en el conjunto de principios de la sociedad y de la cultura en la que se había formado. Los sistemas políticos pueden constituír cosmovisiones, puesto que proveen un marco interpretativo a partir del cual sus adherentes y seguidores elaboran doctrinas intelectuales y éticas. www.gestiopolis.com/organizacion-talento/cosmovision-weltanschauung-observacion-vision-mundo.html

Los valores configuran un mundo simbólico, son símbolos que encarnan nuestras preferencias, prefiguran lo que es deseable, y permiten la comunicación interpersonal y social. No sirven para efectuar una mera descripción de las cosas sino para asignarles relevancia y significado, no apuntan a dimensiones cuantitativas sino cualitativas, se expresan en el ámbito del sentido, del lenguaje y del diálogo. Ese es el ámbito de la interpersonalidad y de la diferencia, en que cada relación o cada cosa tienen un significado e importancia distintos, a diferencia del dinero que es el medio universal, intercambiable y neutral de efectuar transacciones en el mercado, coincidiendo con el pensamiento de Simmel[61].

Es interesante observar que los temas culturales o valóricos, que tuvieron gran importancia durante la primera mitad del presente siglo, agitado por fuertes turbulencias espirituales, ideológicas o militares, fueron silenciados a partir de la posguerra debido, por una parte, al desafío de preservar la intangibilidad de los valores del mundo libre tal como habían sido difundidos por los Estados Unidos frente a la amenaza socialista y, por la otra, por la exitosa expansión de las economías de mercado hasta los años setenta. Ambos factores contribuyeron a crear en el mundo capitalista un clima de autocomplacencia que congeló el debate en torno a opciones valóricas. Este debate renace con los movimientos contraculturales que se extienden por Europa y los Estados Unidos a partir de 1968 desde Praga y París hasta Woodstock y Tlatelolco en México.

Hoy existe un reconocimiento generalizado acerca de la actualidad de este debate, no obstante la circulación de algunas interpretaciones equivocadas, consideradas minoritarias. Una de ellas se expresa en la pretensión de que la historia -y las opciones en el tema de los valores habrían sido clausuradas por el definitivo triunfo del mercado sobre cualquier otro tipo de modelo de desarrollo

[61] Simmel, Georg; Control social y redes sociales, en The Philosophy of Money; Tr. Tom Bottomore and David Frisby. London: Routledge&Kegan Paul. 1978; p. 101.

económico, de acuerdo con Fukuyama[62]. Otra interpretación muy popular es que el poder habría dejado de basarse exclusivamente en las armas, los negocios la política para reconstituirse alrededor de las culturas o civilizaciones que hoy coexisten, luchan o compiten. En esa interpretación la cultura es apreciada en términos de recursos de poder y fuente de conflictos futuros (enfoque tradicional) en lugar de ser entendida como un conjunto de símbolos que da valor y significados a la vida individual y social.

En estas notas se plantea que las riquezas y carencias, los logros y deficiencias de un tipo de economía o un modelo de desarrollo, sólo pueden preciarse desde un punto de vista cultural o ético. Históricamente la educación es el factor que ha estado más ligado a la construcción de identidades individuales y colectivas. Desde la perspectiva griega de la *paideia* fuente de la civilización occidental, Píndaro definió la educación como un proceso consistente en *llegar a ser lo que somos,* este fue siempre un proceso de carácter cultural y social, en que intervinieron múltiples elementos, a partir de la familia. Las escuelas o establecimientos educacionales, como expresión institucionalizada del proceso educativo, aparecieron tarde en la edad moderna.

Hoy día hay una crisis en la educación, paradójicamente, su revalorización como crisol de la personalidad, la ética y la ciudadanía se está produciendo con retraso en comparación con el descubrimiento de la importancia de la educación para el desarrollo económico, como fuente de capital humano, acorde con programas de la CEPAL y el modelo de Porter[63]. En el período en que las sociedades de producción están siendo sustituidas por sociedades del conocimiento, el que actualmente constituye el principal factor de desarrollo, no cabe dudas acerca de la importancia de la educación. Sin embargo, se plantean graves confusiones en torno a los niveles y formas que debe adoptar su orientación o contenido y a la capacidad de respuesta de los

[62] Fukuyama, Francis; Confianza; Edit. Atlántida; Buenos Aires; 1995; p. 44.
[63] Porter, Michael; La ventaja competitiva de las naciones; Edit. Vergara, Buenos Aires, 1991 pp. 52-58.

gobiernos y las sociedades a la necesidad de adecuación de este proceso a las exigencias del desarrollo.

La educación es, en esencia, la expresión de la cultura prevaleciente en una sociedad; al finalizar el presente siglo se ha fortalecido el reconocimiento de que además, constituye el principal factor del desarrollo y la competitividad de las economías. Este reconocimiento se agrega a otro, generalizado durante la posguerra y el proceso de descolonización, de que es la palanca principal para promover el empleo productivo, la equidad, y el mejoramiento de la distribución del ingreso, principalmente en las sociedades en vías de desarrollo.

También se agrega la conciencia forjada desde la revolución francesa hasta el derrumbe de los socialismos reales, pasando por la derrota del fascismo, de que la educación es la principal condición para crear ciudadanía y abrir cauces a la participación de los ciudadanos en la vida pública y política. La toma de conciencia -antes precaria- de que crecimiento económico, equidad social y democracia política son procesos inseparables, que ha ido creciendo desde el final del decenio perdido de 1980, contiene -implícita o explícitamente- una apuesta por la educación.

La educación no sólo es parte de la cultura de las sociedades sino, también, a diferencia de la visión neoliberal de su función sectorial, debe apoyarse e integrarse en otros valores y agentes de carácter cultural, como la ciudad, las comunidades, la localidad, la familia o las afinidades electivas de los distintos grupos sociales.

Un aspecto común a la transformación de los valores que vive nuestro tiempo, advirtiendo siempre acerca de la esencial ambigüedad, ambivalencia y diversidad que caracteriza la sensibilidad cultural en la modernidad avanzada, se refiere al aprecio por la flexibilidad como característica de toda clase de organizaciones sociales y de formas de comportamiento o de vida. Se ha

elegido este concepto para concatenar muchas ideas interconectadas que están detrás de la forma en que se presentan los fenómenos culturales, económicos y sociales de principios del siglo XXI.

En una época en que se cuestiona la efectividad de los modelos y los proyectos sociales administrados por el Estado y en que éste comparte su papel con el mercado, el sector privado y -poco a poco- con la sociedad civil, la relación del Estado con la sociedad y con sus intereses no es una relación patronal, sino estratégica y reguladora; esa función es desempeñada a través de la deliberación, la formulación y la ejecución de las políticas públicas. De allí que pueda sostenerse que éstas, su grado de consenso, su orientación, cobertura y resultados, estén pasando a ser más importantes, en la opinión de la ciudadanía, que los partidos políticos o los procesos electorales, para medir el grado de respuesta del gobierno a las demandas sociales y de representatividad de los gobernantes.

A lo largo de este capítulo se ha señalado la poderosa influencia que tienen en el proceso de desarrollo elementos culturales como:

- La construcción y el ejercicio de identidades personales y colectivas;
- Los procesos de socialización, con énfasis en los sistemas educativos;
- La flexibilidad de la sociedad, y de sus diversos agentes, para responder al cambio;
- El fenómeno de la asociatividad;
- Las oportunidades de cogestión (y cofinanciamiento) entre los diversos actores sociales, gubernamentales, privados y comunitarios; y,
- El papel de las políticas públicas como vía de comunicación entre lo público y lo privado.

Es con ello que se concluye la primera parte de la investigación, dando paso a que se analice el resultado del ejercicio ciudadano en el siglo XXI,

siguiendo el estudio en el capítulo siguiente de la transición en el Estado moderno y el caso de México en el contexto de la gobernabilidad y la gobernanza.

CAPÍTULO II.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN EL ESTADO MODERNO MEXICANO. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

SUMARIO:

1. Las transiciones en la consolidación democrática. 2. La transición y panorama en México. 2.1 Sus fases. 2.2 La transición y el papel de los órganos electorales. 3. Gobernabilidad y Democracia. 3.1 Gobernabilidad. Definición. 3.2 Gobernabilidad como elemento de estabilidad. 3.3 Gobernabilidad democrática. 4. Gobernabilidad y participación ciudadana. 5. Gobernanza. 6. Diferencia entre Gobernabilidad y Gobernanza. 7. Gobernabilidad Participativa.

1. Las transiciones en la consolidación democrática.

Un tema objeto de amplios debates en ciencias sociales es el relacionado con *la transición* entre ordenamientos político-económicos alternativos. De amplia divulgación han sido los casos de la transición de un régimen dictatorial autoritario a uno más democrático formal como los ocurridos en los últimos años en el Cono Sur.

Durante la década de los ochenta del siglo pasado, los países de América del Sur experimentaron importantes cambios políticos; sin duda alguna, el abandono de gobiernos de corte militar y la transición hacia gobiernos civiles elegidos por medio del sufragio universal fue el cambio más significativo. Sin

embargo, el hecho de haber experimentado cambios de régimen exitosos los coloca en un largo e inconcluso proceso de consolidación democrática, el cual requiere la construcción de instituciones que aseguren y mantengan la nueva legalidad democrática.

La transición democrática, el paso de un gobierno autoritario a uno con mayores libertades pasa por dos etapas que son la liberalización y la democratización, una vez cumplidas éstas el sistema democrático tiende a consolidarse y con ello concluye una transición exitosa.

De acuerdo con el ya clásico estudio de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, la transición democrática es fundamentalmente el intervalo que se presenta entre el resquebrajamiento del régimen autoritario[64] —lo que ellos denominan *liberalización* — y el establecimiento de un régimen democrático[65]. Esta etapa, según la interpretación de los autores ya mencionados, estaría caracterizada por el predominio de la noción de contingencia política, antes que por la búsqueda de condiciones estables y objetivas para la reproducción de la democracia.

---

[64] Por régimen autoritario se utiliza la definición de Juan Linz. De acuerdo con esta caracterización, el autoritarismo es aquella forma de régimen político con pluralismo limitado y no responsable, baja movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad y poder detentado por una pequeña élite dentro de límites muy claros. En este tipo de régimen, el pluralismo se limita por normas jurídicas o de hecho, puede estar restringido a pequeños grupos políticos y extendido a un mayor número de grupos de interés. Los líderes son responsables, más que ante los ciudadanos, ante los grupos que los sostienen. Otro componente relevante del pluralismo limitado puede ser el partido único; asimismo, los gobernantes, salvo en ciertas coyunturas, procuran la desmovilización y la despolitización; la ideología suele ser poco articulada. Partiendo de esta definición, el propio Linz distingue varios tipos de autoritarismo: burocrático-militar, estatal-orgánico o corporativo, autoritario de carácter personalista y pos-totalitario. Véanse los textos de Juan Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Massachusetts, Reading, 1975, pp. 265-267, y "Authoritarianism", en Joel Krieger (ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Nueva York/Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 60-64.

[65] O'Donnell, Guillermo y Schmitter Philippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 19-20.

En una primera instancia, el proceso de transición consiste en una serie de improvisaciones ejercidas bajo presión, mediante las cuales la composición y los objetivos de la coalición autoritaria en el poder cambian hacia convergencia y cooperación con los elementos moderados de la oposición. Este proceso denominado de *liberalización* se convierte en *democratización* cuando de la interacción entre elementos del antiguo y el nuevo régimen se produce un acuerdo, o pacto, que permite una competencia abierta para los puestos públicos sin un ganador predeterminado. Cuando los electores, en lugar de los gobernantes, son los que deciden el resultado de la elección, entonces la transición puede ser considerada democrática.[66]

Después de las primeras elecciones abiertas y competitivas que son aceptadas en todas las partes, la transición pasa y extendido a un mayor número de grupos de interés. Los líderes son responsables, más que ante los ciudadanos, ante los grupos que los sostienen. Otro componente relevante del pluralismo limitado puede ser el partido único; asimismo, los gobernantes, salvo en ciertas coyunturas, procuran la desmovilización y la despolitización; la ideología suele ser poco articulada. Partiendo de esta definición, el propio Linz distingue varios tipos de autoritarismo: burocrático-militar, a su etapa de consolidación, proceso en el cual se estabiliza y reproduce el régimen democrático, evitando así las regresiones autoritarias. Este proceso concluye una vez que los principales actores políticos y sociales más importantes han aceptado las reglas básicas del juego democrático.[67]

---

[66] *Idem*.

[67] Véase Manuel Garretón, *Del autoritarismo a la democracia política: ¿una transición a reinventar?*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1990, pp. 10-13.

Sin embargo, el proceso de consolidación democrática es aún más complejo que el de la transición. Esto debido a que las nuevas democracias latinoamericanas surgieron en medio de agudos problemas económicos, que obligaron a replantear las relaciones entre el Estado y los distintos grupos sociales.

Además, los grupos provenientes del pasado autoritario y de la misma coalición en el poder se muestran reticentes a perder el *statu quo* que el marco legal heredado del antiguo régimen les otorga. Por lo tanto, la consolidación democrática es parecida a una *segunda transición*, más larga y compleja que aquella que dio fin al régimen autoritario, y dirigida al establecimiento de condiciones mínimas que permitan generar la obediencia y la participación de diversos actores en el juego democrático, eliminando con ello los elementos que pudieran inhibir o retrasar su plena concreción [68] . Cabe señalar que la consolidación implica el fortalecimiento o institucionalización del nuevo régimen con el paso del tiempo.

Asimismo, el éxito de la consolidación democrática dependerá del cumplimiento de ciertas condiciones, o requisitos mínimos, como la existencia real del Estado, la capacidad de los gobernantes democráticos para gobernar sin interferencias del *statu quo* ante el apego de estos mismos al Estado de Derecho y el grado de legitimidad y eficacia que obtenga el régimen democrático[69].

---

[68] Véase Marcelo Cavarozzi, "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", en *Journal of Latin American Studies*, núm. 24, 1992, p. 668.

[69] Considero necesario definir los conceptos de legitimidad y eficacia. Por *legitimidad* se entiende el conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político, considerado como merecedor de apoyo. La legitimidad supone un consenso activo y no pasivo (pues este último puede implicar coerción más que apoyo). Además del consenso, otros elementos que contribuyen al nacimiento de actitudes positivas de apoyo al régimen son: la existencia de tradiciones consolidadas que producen adhesión a ciertas instituciones, así como la difusión de un sistema de valores y creencias que justifican el modo en que se organiza y se utiliza el poder (ideologías legitimantes). La legitimidad puede ser *específica* o *difusa*. Es específica cuando el conjunto de actitudes de

Así, la llamada *consolidación democrática* implicaría forzosamente el control del gobierno civil sobre el poder militar o sobre los elementos del antiguo régimen. Esto significa la completa capacidad de las autoridades constituidas (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) de limitar y modificar el comportamiento de las Fuerzas Armadas[70]. Como señala Alfred Stepan:

> "*En la teoría democrática se estima que la política es una contienda libre, por vía del sufragio, con miras al control del poder del Estado. No obstante, si los militares poseen grandes prerrogativas en lo que atañe al manejo de la violencia, una dimensión intrínseca del Estado moderno queda fuera del control y del alcance de la política democrática*"[71].

---

adhesión al régimen y a las autoridades se debe a la satisfacción de determinadas demandas por medio de ciertos actores gubernamentales. La legitimidad es difusa cuando el conjunto de actitudes de adhesión al régimen se basa en un sentido de confianza en las instituciones, ya sea por ideologías legitimantes o por su larga tradición. Las actitudes de legitimidad pueden tener mayor o menor amplitud o intensidad dependiendo de cuestiones como: parte de la población que demuestra tales actitudes; extensión o importancia de los objetivos a los que se refiere la legitimidad (la intensidad varía de menos a más cuando tales actitudes se refieren a las directrices políticas, a las autoridades o a las instituciones del régimen). Por *eficacia* se entiende a las percepciones populares sobre la capacidad de un sistema político para solucionar los problemas tenidos como importantes. De este modo, la eficacia percibida de un régimen se sitúa entre el conjunto de actividades relacionadas fundamentalmente con la legitimidad democrática y con el reconocimiento de que sus instituciones políticas son la forma más apropiada de gobierno. Al respecto véanse Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, y José Ramón Montero y Leonardo Morlino, "Legitimidad y democracia en el sur de Europa", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (*reis)*, núm. 64, 1993, pp. 7-40.

[70] La dificultad de lograr el control civil sobre el militar durante el proceso de transición fue compleja porque, como señala Samuel P. Huntington: "Los líderes militares plantearon invariablemente dos condiciones o 'salidas garantizadas para su abandono del poder. Primero, no habría persecuciones, castigos u otras represalias contra los oficiales militares por ninguno de los actos que hubieran cometido cuando estaban en el poder. Segundo, se respetarían los roles institucionales y la autonomía del Ejército incluyendo su responsabilidad por la seguridad nacional, su protagonismo en los ministerios gubernamentales concernientes a la seguridad y a veces su control de la industria armamentística y otras empresas económicas tradicionalmente de ámbito militar". S. P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 113.

[71] Stepan Alfred; "Las prerrogativas de los militares en los nuevos regímenes democráticos", en *Síntesis*, núm. 11, 1990, p. 73.

El control civil sobre el militar, en este sentido, se traduce en la capacidad que tienen las autoridades democráticas de imponer sobre las Fuerzas Armadas su voluntad política, ya sea mediante procedimientos disciplinarios o a través de *arreglos* institucionales[72].

Al respecto, para lograr la consolidación democrática se requiere la *supremacía civil* que, según Felipe Agüero, consiste en "…*la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar*"[73].

La consolidación democrática requiere de la existencia de instituciones efectivas y socialmente eficientes.[74] Como bien indica Przeworski, la solución principal al problema de las transiciones a la democracia radica en la creación de instituciones. La consecución de un sistema democrático es posible cuando existen instituciones capaces de garantizar resultados óptimos a todos los actores políticos de acuerdo con su distribución social, ideológica o económica.[75]

---

[72] Véase Jorge Zaverucha, "The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions", en *Journal of Latin American Studies*, núm. 25, 1993, pp. 283-299

[73] Agüero, Felipe; *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 47.

[74] Al respecto, Josep M. Colomer señala que "cuando más complejas son la instituciones políticas, más estables y socialmente eficientes son los resultados. [...] Complejidad significa que existen múltiples ganadores, como en los electorados plurales creados por derechos de voto amplios, en sistemas multipartidistas basados en la representación proporcional, y en esquemas de división de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo o entre el gobierno central y las unidades no centrales. La eficiencia de los resultados es evaluada por su utilidad social, es decir, por la agregación de la utilidad que los individuos obtienen con la satisfacción de sus preferencias". J. M. Colomer, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 11.

[75] Véase Adam Przeworski, "*Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts*", en John Elster y Rune Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 66.

Por lo tanto, se parte de que las instituciones son "…*patrones regulares de interacción que son conocidos, aceptados y practicados por los actores cuyas expectativas son continuar actuando bajo las reglas establecidas por los patrones mismos de comportamiento*". [76] Por instituciones me refiero a todas aquellas normas que van a definir el funcionamiento del juego político.

Las instituciones pueden ser entendidas como reglas formales constituciones y leyes en general, o bien como reglas informales normas de conducta. En definitiva, el papel de las instituciones es el de reducir la incertidumbre que existe entre las diferentes interacciones de los individuos, precisamente por la información tan limitada que poseemos para evaluar las consecuencias de las acciones de otros[77]. Por lo tanto, las instituciones son entendidas como normas o reglas formales, o sea, aquellas normas que regulan o establecen las pautas de regulación de la sociedad. Así, como señala Ludolfo Paramio, "*las instituciones definen no sólo reglas sobre las decisiones posibles y sus consecuencias (pay-offs), sino incentivos para determinadas pautas de actuación a través de la distribución de las consecuencias*".[78]

Las instituciones pueden ser, además, abordadas desde diversos análisis dentro de la elección racional. Así, como indica Calvert, las instituciones pueden ser comprendidas como rasgos de las preferencias individuales de los actores. Pero, sobre todo, las instituciones pueden ser entendidas como equilibrios, es decir, como instrumentos capaces de reflejar la mejor respuesta para los actores políticos que se han sometido a ellas. Las instituciones así entendidas son capaces de explicar los comportamientos que se observan e identificar las

[76] O'Donnell, Guillermo; "*Illusions about Consolidation*", en *Journal of Democracy*, vol. 7, 1996, p. 36.

[77] Véase Douglas North, "*Five Propositions about Institutional Design*", en Jack Knight e Itai Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*, Michigan, Michigan University Press, 1998, pp. 15-24.

[78] Paramio, Ludolfo; "*Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina*", en *Zona Abierta*, núm. 88/89, 1999, p. 7.

condiciones bajo las cuales las propias instituciones pueden ser efectivas. Este enfoque, además, sugiere definir las instituciones como el resultado de una negociación llevada a cabo entre diferentes actores que pueden pertenecer o no al mismo grupo. El equilibrio se sustenta principalmente en que las acciones de los actores dependen de las acciones pasadas de otros miembros así como de las expectativas sobre su futuro comportamiento.[79]

Cabe señalar que las instituciones democráticas son las instituciones políticas, porque mantienen una relación directa con los principales tópicos de la política, como la de poner en marcha las disposiciones que son obligatorias en un territorio dado; los canales de acceso al proceso de toma de decisiones, entre otros.[80]

Por lo tanto, la consolidación democrática requiere la igualdad del individuo frente a la ley y la consolidación de instituciones democráticas confiables sobre intereses especiales y poderosos (por ejemplo: el Ejército, los partidos políticos, los sindicatos, el Poder Ejecutivo, etcétera). En el siguiente apartado se revisará el difícil problema de la consolidación democrática y el reto que significa la construcción de instituciones en naciones que experimentaron un pasado político autoritario.

La consecución de una consolidación democrática probablemente muestra más dificultades que la ruptura del régimen autoritario previo y el consecuente proceso de transición. Como Adam Przeworski señala:

---

[79] Véase Robert Calvert, "Rational Actors, Equilibrium and Social Institutions", en J. Knight e I. Sened (eds.),*Op.Cit.*, pp. 57-59.

[80] O'Donnell, Guillermo; "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, 1994, p. 57.

> *El problema central de las transiciones es saber si llevan a la consolidación democrática, esto es, a un sistema de valores en el cual las fuerzas políticas más relevantes someten sus valores e intereses al juego incierto de las instituciones democráticas y aceptan los resultados del proceso democrático. La democracia está consolidada cuando nadie puede controlar los resultados ex post, así como cuando no están predeterminados ex ante, y en la medida que tienen límites predecibles y evocan la obediencia de las fuerzas políticas relevantes*.[81]

En términos generales, la consolidación democrática es el proceso en el que el régimen democrático se estabiliza y reproduce, evitando regresiones autoritarias, los actores políticos aceptan las reglas del juego y las consideran adecuadas para el desarrollo democrático de la Nación. Este proceso comienza con las primeras elecciones abiertas que son aceptadas por todos —incluyendo las Fuerzas Armadas— y termina una vez que los principales actores políticos y sociales aceptan las reglas básicas del juego democrático.

Para concluir, no debe dejar de reiterarse que, dada la profundidad de la crisis de la sociedad, se requiere avanzar en la toma de conciencia y en la asunción del papel de fuerza social de cambio por parte de actores clave y de sectores cada vez más amplios de ciudadanos, para afrontar comprometidamente y de manera integral (privada-colectiva-pública) un proceso de transición hacia la construcción de una nueva sociedad en el país.

Solamente con el desarrollo de una civilidad moderna en el marco de una cultura cívica de convivencia y solidaridad se irán formando ciudadanos reflexivos y deliberantes para la definición, implantación y renovación de un modelo de

[81] Przeworski, A.; *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991, p. 51.

sociedad en el que se privilegien principios éticos fundacionales, valores morales y postulados de acción social como guías rectoras para el logro de un propósito colectivo esencial: instaurar un ordenamiento democrático e incluyente a la luz de los logros y las exigencias de un mundo como el de hoy, y de rumbos globales susceptibles de ser vislumbrados con sustento en el conocimiento y la voluntad humanos.

Finalmente, el análisis realizado en este apartado, permite contar con información oportuna y necesaria para dar paso al siguiente, que tiene como eje el análisis de la *Transición Democrática en el Estado Moderno Mexicano* y el ejercicio de la *Gobernabilidad y Gobernanza*.

2. La transición y panorama en México.

2.1 Fases de la transición en México.

Los cambios políticos que ha vivido México desde los últimos treinta años, parecían haber terminado a partir de las elecciones del 2 de julio del año 2000 con el triunfo sorpresivo del candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quezada, marcándose así el fin de un periodo que se caracterizó por el dominio de un solo partido por más de setenta años, pero esto realmente no fue así.

Lo anterior, dio paso a la posibilidad efectiva de que hubiera alternancia a nivel del Poder Ejecutivo, a través de un acto legal por parte de las instituciones

encargadas de la organización, el cómputo y la calificación de los procesos electorales; pero, principalmente, el país ya contaba con los componentes necesarios de una democracia moderna: referentes partidarios plurales y comicios equitativos, transparentes y acreditados.

Para el presidente Ernesto Zedillo la alternancia confirmaba que se contaba ya con una plena normalidad democrática, para el triunfador de la contienda electoral se trataba del primer paso hacia una verdadera transición a la democracia, entendida como un *cambio de régimen.* Estas visiones se dan en el marco de una alternancia normal dentro de una democracia normal, lo que hace importante examinar el punto de partida de esos cambios.

Como lo señala Luis Salazar [82], es bien sabido que el régimen político surgió de la Revolución Mexicana. Formalmente en la Constitución Política de 1917, se instituyó un régimen democrático, representativo y federal que aunque entregaba al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias permanentes encaminadas a realizar *el proyecto de la Revolución,* recogía la demanda de Madero, resumida al *sufragio efectivo, no reelección* y por ende superar estrictamente las leyes e instituciones que habían hecho posible la dictadura de Porfirio Díaz.

Día a día, el espíritu de la Revolución fue perdiendo vigencia y sustancia, como lo señala Carlos Pereyra,[83] transformándose en una retórica hueca y en un instrumento de control sobre sindicatos y organizaciones campesinas. Paulatinamente, también, el alma *modernizadora* de ese sistema sentaría las

[82] Salazar, Luis; *México 2000, Alternancia y transición democrática;* Instituto Nacional de Estudios Políticos, Ediciones Cal y Arena, México, 2001, p. 18.
[83] Pereyra, Carlos; *"La tarea mexicana de los años setenta",* en *Sobre la democracia*; Editorial Cal y Arena, México, 1990, p. 132.

bases de un poder en los círculos financieros del Estado, promoviendo políticas económicas francamente favorables para un crecimiento sin equidad y sin justicia.

En México la transición fue provocada y estimulada por una situación extremadamente conflictiva en casi todos los órdenes de la vida social y por una gran separación entre la lucha política real y la política legal. El tema de fondo de la transición política es el de una sociedad modernizada que ya no cabía ni tenía la intención de hacerlo, en el formato político de partido hegemónico. [84]

Pasado el modelo económico del *Desarrollo Estabilizador*, llegan los conflictos sociales, el movimiento ferrocarrilero, el movimiento médico y finalmente el movimiento estudiantil del 68 que marcaron un parte-aguas en el sistema político mexicano.

Pasados los movimientos sociales de los años 70, las izquierdas se vieron obligadas a dejar poco a poco las posturas doctrinarias y revolucionarias a favor de la lucha reformista por cargos de elección popular. Las derechas también fueron asumiendo posiciones menos doctrinarias e intolerantes, apoderándose asimismo, de un pragmatismo electoral que en un futuro no lejano habría de redituarles avances regionales considerables, en los cuales los movimientos extremos buscaban el centro.

Una ventaja más fue que las fuerzas coaligadas en el Partido Revolucionario Institucional, aunque no sin resistencias, se irían ajustando paulatinamente a procesos y reglas que les arrancarían privilegios y beneficios

[84] El término *partido hegemónico* se refiere a que poseía un control centralizado de las instituciones del Estado, pero sobre todo porque gobernaba también *el mundo de las ideas y de las costumbres*, y cuyo gobierno contaba con amplias bases de consenso, de aceptación consciente en la sociedad mexicana.

capaces de garantizar *ex ante* el triunfo electoral. En este contexto los ciudadanos aprenderían gradualmente a utilizar su voto como medio para presionar y/o castigar a los gobiernos. A pesar de que treinta años parezcan un lapso excesivamente prolongado para alcanzar una democracia como tal, no se debe olvidar que a diferencia de otras experiencias, en nuestro país no existían antecedentes democráticos, y que por ende, era fundamental construir una mínima plataforma de cultura ciudadana en la que participar, votar y ser votado no fuera un protocolo hueco y aparente, es decir había que crear una conciencia cívica íntegra en la ciudadanía.

Bajo esta lógica, los cambios fueron promovidos básicamente por conflictos que se originaban en el malestar social, provocado por una nueva política económica que agudizó con severidad las desigualdades sociales existentes y que generarían fuertes y marcadas crisis que frustraron una y otra vez las expectativas de millones de mexicanos[85]. El desarrollo mismo de los partidos se alimentaría de aquel malestar, convirtiéndose así en verdaderas fuerzas electorales, capaces de disputar la hegemonía priísta, primero regional y después nacionalmente.

Como lo menciona Luis Salazar[86], parece haber sido decisivo el conflicto entre buena parte del priísmo tradicional y los gobiernos *modernizadores*; las raíces de dicho conflicto se encuentran a su vez en la crisis económica de 1982, que como es sabido, condujo a la estatización de la banca poco antes de que Miguel de la Madrid llegara a la Presidencia.

Es bajo el esquema de la visión tecnócrata, que el país comienza a emerger de las cenizas en las que quedó después de la devaluación, comenzando la

[85] Sobre las causas y consecuencias de esta crisis, se recomienda leer a Rolando Cordera, *Crónicas de la adversidad*, Edit. Cal y Arena, México, 2000.
[86] Salazar, Luis; Op. Cit. p. 6.

relación Estado – sociedad bajo nuevos parámetros como las políticas de ajuste y desregulación, marcadas por las elecciones de 1988, cuando el sistema electoral mexicano quedó totalmente desacreditado.

En este contexto, el Instituto de Estudios para la Transición Democrática, publicó un documento que contenía diversas intervenciones, titulado *México: para una transición democrática,* en cuya introducción se afirmaba lo siguiente:

> *"…la transición democrática concebida como un proceso profundo de cambio, en el cual cada una de las partes que actúan como sujetos y protagonistas, hace uso de su fuerza relativa para ampliar y fortalecer una nueva institucionalidad más justa. Se concibe la transición democrática como el periodo de sustitución pacífica y negociada de los viejos mecanismos verticales y autoritarios de control político por un auténtico régimen de partidos plural, representativo, sustentado en elecciones libres, transparentes, capaces de devolver al elector el principal derecho ciudadano: elegir a sus gobernantes.*
>
> *…se entiende que el proceso de transformación democrática en México, corresponde hoy, aquí y ahora, a los intereses generales del pueblo, al conjunto de la nación mexicana y que este proceso dada la riqueza y diversidad del tejido civil e institucional mexicanos, es factible en el ámbito de la legalidad vigente, esto es, en el amplio marco constitucional que en sus capítulos esenciales sigue siendo –norma y proyecto- para la nación mexicana y eje para la organización del Estado."*[87]

En este contexto, la pieza faltante en México era la electoral: su organización, marco jurídico e institución reguladora. Esta pieza debía cumplir dos funciones: desterrar las prácticas fraudulentas que inutilizaban o distorsionaban el

[87] Instituto de Estudios para la Transición Democrática; *México para una transición democrática*, México, 2001.

voto de los ciudadanos y por otro lado, permitían emerger sin cortapisas ni restricciones artificiales, a la verdadera pluralidad política de la nación.

Como lo menciona Panebianco[88], no fue casualidad que el centro del debate político, durante los últimos años, haya sido respecto a la cuestión electoral. El gobierno y los partidos políticos la hicieron eje de sus acuerdos y de sus desencuentros. La academia y gran parte de la reflexión intelectual de las ciencias sociales acompañó profusamente en este proceso. Lo electoral -leyes, instituciones y procedimientos- fueron la clave para encauzar y entender el cambio político de México.

Cansino[89] señala que se debe distinguir la liberalización política de la democratización. La primera es:

> *"un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, instrumentado por la élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia de factores de diversa índole que han puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen… se flexibilizan en una dirección supuestamente democrática, los límites sociales impuestos al pluralismo social y de partidos, y a la competencia política, pero sin extenderse ni reconocerse plenamente sus prerrogativas. La democratización, por su parte, constituye un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones (y reconocimiento) prácticamente de todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos".*

[88] Panebianco, Angelo; *Modelo de Partidos*, Edit. Alianza Universidad; España, Madrid; 1995, p. 219 .
[89] Cansino, César; *La transición Mexicana 1977*-2000, Edit. CEPCOM, México, 1991, p. *135.*

Sin embargo, la liberalización no necesariamente conduce a la democratización, puede llevar al colapso o a la consolidación en una nueva etapa del autoritarismo.

Como ya se mencionó, fue a partir de lo electoral que se alteraron y siguen alterándose otros ámbitos de la vida nacional, de modo que las elecciones se convirtieron *en la ocasión y la forma privilegiadas mediante las cuales se ejercen y reafirman los derechos y las libertades políticas.* Fueron las reformas electorales las que desterraron el fraude electoral, mediante la creación de nuevas instituciones, cuya figura jurídica, organización y estructura, marcarían una nueva etapa en el sistema electoral mexicano: la creación del Instituto Federal Electoral, entre otras medidas, y las que permitieron emerge la verdadera pluralidad política de la nación.

En suma, con la alternancia de distintos partidos en algunos gobiernos municipales, estatales y sobre todo a nivel federal en la presidencia de la República, se han abierto las posibilidades para la democracia en México. El proceso se ha iniciado, pero el camino por recorrer es largo y el desenlace aún incierto.

Según Garretón, el periodo de transición llega a su fin cuando se ha instalado un núcleo básico de instituciones y autoridades democráticas que regulan las relaciones entre el Estado, que administra la democratización política, y la sociedad, desde la que se administran las demandas sociales.[90]

[90] Véase Manuel Antonio Garretón, "Redemocratization in Chile", en *Journal of Democracy*, vol. 6, 1995, pp. 146-147.

Así se abre el paso a una consolidación democrática, momento en el cual se privilegian los contenidos socioeconómicos del cambio, mientras que en las transiciones, el acento se pone en el momento político partidista de la sociedad.

Es pertinente aquí, realizar una reflexión acerca de la llamada *partidocracia,* término que se utiliza para designar el sistema de gobierno en el cual, aunque *se afirme constitucionalmente que* se vive en democracia, los actores principales y únicos del panorama político son los grandes partidos políticos, los cuales a base de un sistema democrático sustentado en el ejercicio del poder por turnos, se van pasando el gobierno de forma consecutiva, coartando las posibilidades de que los ciudadanos expresen su voluntad real más allá de los partidos ya existentes.

El concepto de *partidocracia* fue utilizado en Europa hasta los 70's para caracterizar el predominio político de las masas sobre la preferencia individual y el completo control de los partidos políticos sobre la sociedad. Así, "*La partidocracia significa..., más que (el) gobierno de los partidos, un dominio verdadero y propio de éstos o una expansión de sus ambiciones de dominio"*[91].

Gianfranco Pasquino[92], asume que hoy el concepto de la *partidocracia* es usado para identificar un sistema político en el que las exigencias sociales del cambio son encarceladas o secuestradas por los partidos políticos, encausándolas por la vía institucionalmente establecida por ellos mismos, al extremo de no dejar espacio a la sociedad civil y dar paso a las verdaderas necesidades de las masas.

[91] Bobbio, Norberto; Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Vol. 1, 5ª. Edición, Sao Paulo, 2004, p. 245.
[92] Pasquino Gianfranco; *Sistemas Políticos Comparados;* Edit. Prometeo, 1988.

La teoría política los ha colocado en un lugar preeminente con relación a la toma de decisiones, al grado que se afirma que el centro verdadero de poder de las estructuras estatales de la época actual se ha desplazado hacia las direcciones de los partidos. Este fenómeno es denominado por algunos autores *partitocracia*. Lorenzo Caboara[93] la define como la "democracia degenerada en el poder oligárquico de uno o más partidos políticos; el Estado partitocrático es aquél en que el poder resulta monopolizado, más o menos legítimamente, por un partido por una pluralidad de partidos aliados".

Así, cuando existe desplazamiento de los poderes institucionales del Estado a los partidos o como lo menciona Eduardo Andrade Sánchez[94] que debería denominarse *partidocracia* en español ya que el término *partitocracia* se ha tomado del italiano *partitocrazia*, derivado del sustantivo italiano *partito*que en español es partido, puede producir dos consecuencias: La sustitución de los partidos en el papel del Estado o la desintegración de éste.

De acuerdo con el pensamiento de Rubén I. Zamora[95], es posible calificar la *partidocracia* como una desviación del papel que corresponde a los *partidos políticos* en la *democracia* representativa e identificar cuatro características principales como los rasgos definitivos del fenómeno:

1. *Monopolio de nominaciones*: Si los partidos tienen la exclusividad –de hecho o legalizada– de las nominaciones para *cargos de elección popular*. La postulación de candidatos a *cargos de elección popular* es considerada como negocio exclusivo de los *partidos políticos*, una especie

[93] Caboara, Lorenzo; *Los partidos politicos en el Estado Moderno,* Edit. Iberoamericanas.
[94] Andrade Sánchez, Eduardo; *Introducción a la Ciencia Política*; Oxford University Press, 3ª Edición.
[95] Zamora, Rubén I., *La Partidocracia* en http://www.mercaba.org/Fichas/Capel/partidocracia.htm obra consultada el 28 de junio de 2011 a las 23:30 hrs.

de *estanco político* que el Estado le confiere a los partidos y de esa manera no solo los dota de un enorme *poder* (la posibilidad de excluir a ciudadanos del derecho a ser electos), sino que le permite a los partidos garantizar sus intereses postulando a los cargos públicos a personas que no se convertirán en una amenaza a los mismos una vez adquieran el *poder* a través del *voto* popular. A lo anterior en varios países se añade que el sistema de emisión del *voto* es de *voto* por partido y no por candidato; el *elector* únicamente tiene la opción de marcar la bandera del partido y no puede expresar preferencias por determinados candidatos dentro de los propuestos por el partido; de esta manera se proyecta la imagen de que el *elector* está optando por partidos y no por personas y se refuerza el monopolio de nominaciones por parte de los partidos.

2. Control sobre representantes electos: El nivel de disciplina partidaria al que son sometidos los representantes electos se convierte en otro indicador del nivel de *partidocracia* en un *régimen político*. La mayoría de las Constituciones de América Latina tienden a garantizar la independencia de los legisladores, haciendo honor a la teoría clásica del mandato libre; sin embargo, la práctica de la actividad legislativa, especialmente por la diversidad y complejidad de temas que llegan al conocimiento de cada diputado y sobre los cuales tiene que emitir *voto*, hacen que el agrupamiento de parlamentarios en grupos o fracciones legislativas sea un imperativo de la eficiencia; la constitución de las fracciones sigue, casi invariablemente, el agrupamiento partidario y es reforzada por el hecho que los parlamentarios hablan a *nombre del partido*. Estos dos factores empujan a un creciente control del partido sobre las temáticas legislativas o municipales. Los diputados de una fracción deben “seguir la línea” del partido ya no solo en las cuestiones planteadas en el programa legislativo que presentaron durante la *campaña electoral*, sino en prácticamente todas las decisiones que se deban tomar en el órgano Legislativo; de tal manera que la norma es acatar la

disciplina partidaria y sólo por excepción y por decisión expresa los diputados de una fracción quedan en “libertad” de votar según su conciencia.

3. Patrimonialismo partidarista: Una de las características más salientes y criticadas de los *partidos políticos* son sus prácticas patrimonialistas, entendidas éstas como los diversos mecanismos mediante los cuales los *partidos políticos* hacen uso de su posición institucional para apropiarse y/o repartirse recursos o partes del gobierno. El patrimonialismo implica una percepción de la *política* en la que la distinción entre partido y Estado, entre actividad partidaria y actividad gubernamental queda desdibujada y el gobierno es percibido y tratado como una extensión del partido, o como un botín que se obtiene mediante la contienda electoral.

En los regímenes autoritarios es a través del dictador o del partido único que se produce este fenómeno; en los regímenes de *democracia* representativa es, principal pero no exclusivamente, a través de los *partidos políticos* que se desarrollan estas actividades.

A esta actitud y práctica de los partidos corresponde una *cultura cívica* en la que la práctica política partidaria es percibida por los activistas como un medio para conseguir empleo o determinados beneficios por parte del Estado.

Los *partidos políticos* se convierten así en agencias de empleo y la posibilidad de construir una burocracia racional y eficiente queda relegada. Desde la perspectiva de la sociedad civil este tipo de prácticas partidarias son especialmente rechazadas, generan la percepción de la *partidocracia*

como la enfermedad de la *democracia* e incitan a actitudes anti-*partidos políticos*.

4. Partidización de la sociedad civil: En la *partidocracia* el horizonte de la *participación política* esta circunscrito a los *partidos políticos*; esto quiere decir que la relación entre partidos y organizaciones de la sociedad civil se desarrolla como una relación asimétrica en que el partido es el polo dominante y tiende a partidizar las organizaciones sociales, de tal manera que éstas o quedan "alineadas" a un *partido político* o son el campo de batalla en el que los partidos luchan por controlarlas, produciendo graves divisiones en su interior. Por otro lado, para las organizaciones sociales la vinculación o adscripción a un *partido político* se convierte en requisito de eficacia y en algunos casos de sobrevivencia. En forma similar se produce esta tendencia de los partidos a *capturar a la sociedad civil* a nivel de los medios de comunicación social que se encuentran o controlados o profundamente orientados por las posiciones partidaristas. No se trata de la *uniformidad* de la información tan característica de los regímenes autoritarios, sino que, aceptando la existencia de un *pluralismo* de la información, los medios quedan vinculados o subordinados a los *partidos políticos*.

El resultado es que en regímenes democráticos con *partidocracia,* la sociedad civil tiende a perder su autonomía y se ve enfrentado a un dilema negativo: o se adscribe a un determinado *partido político* o se abstiene de participar en la *política*; encerrándose en sus tareas *técnicas*. De esta manera el abuso de la función *política* por parte de los *partidos políticos* tiene como correctivo la tendencia a una despolitización extrema de organizaciones sociales. Al final, ambos trazos devalúan la *calidad de la democracia*.

Para explicar la moderna *partidocracia* Bobbio, Matteucci y Pasquino[96], afirman que ésta es posible gracias al financiamiento público de los partidos y a la atribución de cargos públicos sobre criterios eminentemente políticos. Así, la *partidocracia* vía el financiamiento público permite que un grupo social de *profesionales* se involucre activamente en la *res pública* viva de la política y no para la política, de acuerdo al pensamiento de Weber.

Se puede calificar la *partidocracia* como una desviación del papel que corresponde a los *partidos políticos* en la *democracia* representativa. Finalmente, la *partidocracia* expresa la debilidad de las instituciones políticas de nuestros procesos de *democratización*, ya sea en su versión restauradora o de incipiente construcción.

En México debido al pluripartidismo se han dado en su mayoría los supuestos que menciona Rubén I. Zamora, tales como es el caso de monopolio de nominaciones, control sobre representantes electos y patrimonialismo partidista; ya que actualmente los partidos políticos solamente designan a sus candidatos y han tenido el control de sus representantes electos o mediante la designación discrecional de su sucesor o su dependencia de recibir órdenes de parte de su partido político, así como un patrimonialismo partidista que ejercen los partidos pequeños únicamente para seguir con el presupuesto designado por el Estado para dicho partido político.

Así, la ciudadanía termina viendo enajenados sus derechos de participación dentro de un sistema político gobernado y controlado por los propios partidos políticos que ella dio origen y razón de ser, aún y cuando con ello estrictamente se le cancele derechos consagrados constitucionalmente. La *partidocracia*, en una

[96] Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco, Op. Cit. 2004.

suerte de evento circular, termina por segregar a la sociedad de la participación política, al tiempo que actúa en nombre de ella para justificar al mismo sistema imperante y a sus participantes.

2.2 La transición y el papel de los órganos electorales.

Algunas de las instituciones políticas son las instituciones formales como el Congreso, el Ejecutivo, el Poder Judicial y los partidos políticos y otras más las encargadas de los procesos electorales, se desarrollan de manera intermitente pero también son relevantes. Lo anterior porque *"un sistema en el cual las elecciones constituyen el único medio para llegar al gobierno, obliga a los actores políticos más importantes a diseñar sus estrategias políticas en conformidad con los procedimientos democráticos"*.[97]

Por lo tanto, la consolidación de instituciones políticas democráticas es necesaria para establecer un nivel de mediación y agregación, por un lado, entre los factores estructurales y por otro, los individuos y grupos en los cuales la sociedad organiza sus múltiples intereses e identidades. Las democracias con niveles de institucionalización bajos como las latinoamericanas se caracterizan por tener instituciones políticas restringidas y débiles, con resultados y prácticas perversas como el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción, que sustituyen a las instituciones mismas.

---

[97] Valenzuela, Samuel; "*Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions*", en Scott Mainwaring, G. O'Donnell y S. Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective,* Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992, p. 69.

Por consiguiente, las instituciones democráticas sólo se pueden consolidar si ofrecen a los grupos políticamente importantes incentivos para tramitar sus demandas en el seno del marco institucional.[98] En este sentido, se señala que el fortalecimiento de las instituciones es necesario para evitar el desencanto de la sociedad frente a los canales de participación política. La desconfianza de la sociedad frente a los políticos y a la política misma puede conducir a situaciones conocidas como *democracia delegada* o *democracia por default*, donde el Poder Ejecutivo gobierna sobre los poderes Legislativo y Judicial, así como sobre una sociedad apática que le otorga el apoyo por no repetir la experiencia militar y/o económica previa.

La democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía[99] son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (por ejemplo: el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas para incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones, o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban en la vida ciudadana. Por otra parte, la transición ocurre en el intervalo entre un régimen político y otro; las transiciones están delimitadas, por un lado, por el

[98] O'Donnell G. y Schmitter P.; O*p.Cit.,* p. 106.

[99] La ciudadanía es considerada como el principio rector (o principal actor) de la democracia. De acuerdo con O'Donnell y Schmitter, este principio involucra tanto el derecho de ser tratado por otros seres humanos como igual respecto a la formulación de opciones colectivas, como la obligación de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político. A la inversa, este principio impone a los gobernados la obligación de respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y a los gobernantes, el derecho de actuar con autoridad a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger al sistema político de toda amenaza. G. O'Donnell y P. Schmitter, O*p.Cit.*, p. 22.

proceso que lleva a la disolución del régimen autoritario y, por el otro, por la instalación o el comienzo de alguna forma de democracia.[100]

Por lo tanto, si se asume que la transición democrática es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidas y controladas discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y las prácticas políticas se someten al debate público, las cuales están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana, quedando atrás, por consiguiente, la etapa de control discrecional de las élites arriba mencionadas.[101]

La transición democrática implica un esfuerzo de voluntad compromiso, así como de un liderazgo hábil e inteligente capaz de negociar y renegociar el pacto político con todos los sectores que participan en ella. Sin embargo, en aras de su propia viabilidad, en el proceso de transición sobreviven los intereses y el marco legal heredado del antiguo régimen.

Por ello, el tema de la consolidación democrática es aún más complejo. La complejidad de la consolidación resulta de la necesidad de construir instituciones confiables para asegurar y mantener la democracia —y los valores alrededor de ella— en países con un pasado inmediato de autoritarismo y represión.

[100] *Ibid.*, p. 19.
[101] Véase César Cansino, *La transición mexicana. 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2000, pp. 27-28.

Juan J. Linz y Alfred Stepan, señalan de manera adicional, cinco condiciones afines a las democracias consolidadas, que se complementan y vinculan entre sí:

1. *Una sociedad civil.* La primera condición es la existencia de una sociedad civil que realice demandas al Estado y promueva la rendición de cuentas por parte de los gobernantes.

2. *Una sociedad política*. La segunda es la existencia de una sociedad política (partidos, legislaturas, elecciones, reglas electorales, etcétera) que, dentro de los límites y normas del procedimiento democrático, represente y sea intermediaria de la sociedad civil frente al Estado. Los partidos políticos y las legislaturas son parte importante de la sociedad política, porque ayudan a los grupos a expresar sus intereses y a los gobiernos a gobernar.

3. *El apego a la ley o la consecución de un Estado de Derecho que funcione.* La tercera condición es el apego a la ley o la consecución de un Estado de Derecho que funcione, lo que significa que ningún grupo o interés especial se encuentre al margen del imperio de la ley y que los ciudadanos puedan acudir a los tribunales para defenderse —en caso de ver amenazados sus derechos— del Estado y sus funcionarios. El apego al imperio de la ley implica también la existencia de un Poder Judicial que lo garantice, mediante su autonomía política e institucional.

4. *Profesionalización de la burocracia*. La cuarta condición es la profesionalización de la burocracia que debería estar encaminada primero a proteger los derechos ciudadanos y, segundo, a fortalecer la efectividad del Estado para realizar funciones tan básicas como garantizar el orden o cobrar impuestos.

5. *Vinculación entre la economía y la sociedad*. La quinta es la vinculación entre la economía y la sociedad. La consolidación democrática sólo se sostendrá si es capaz de producir mejores niveles de vida y distribución del ingreso. Por lo tanto, es necesaria una situación económica estable porque favorece la

consolidación democrática. Su legitimidad —a largo plazo— dependerá de la inclusión en el programa económico de los sectores más desfavorecidos[102].

Finalmente, cabe añadir y recordar que el complejo proceso de consolidación es gradual y dependerá del consenso de los diferentes actores políticos y sociales en admitir que la democracia es la forma más deseable (o la menos peligrosa) de gobierno y de solución de intereses en conflicto. En síntesis, la democracia no estará consolidada hasta que ninguna institución, grupo o persona esté por encima de la ley, y cuando la ciudadanía cuente con un sistema de participación y representación efectiva.

3. Gobernabilidad y democracia.

3.1 Gobernabilidad. Definición.

El buen funcionamiento del Gobierno depende de la gobernabilidad de la sociedad en su conjunto y ésta, a su vez, de las relaciones entre el Estado y los sectores sociales. Las organizaciones no gubernamentales y otros órganos de acción pública cada vez con mayor frecuencia tratan de ejercer directa o indirectamente presión sobre las decisiones y acciones del gobierno. Así pues, como lo señala Ricardo Uvalle en el prefacio de la obra de Gilberto Calderón, *la gobernabilidad tiene que ver con la lógica de la institucionalidad y en la aptitud que*

[102] Linz Juan J., Stepan Alfred; *Problemas de la Transición y Consolidación Democráticas,* Baltimore Johns Hopkins University Press, 1996, Cap. 1.

se tiene para garantizar la estabilidad política entendida como correlación y articulación de los intereses del Estado y de la sociedad.[103]

La gobernabilidad implica que existan las condiciones necesarias para que el ejercicio del gobierno pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social. Esto requiere de la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, a la interacción que se da entre ambos segmentos y, por tanto, a la legitimidad del gobierno.

Max Weber en su obra *Sociología del Poder. Los tipos de dominación*, señala que hay una distinción entre la autoridad natural y la autoridad legal, la cual consiste en que la primera *tiene fuentes de legitimación más profundas que el derecho, de las cuales éste es la expresión, y que a lo largo de la historia ha nacido de la participación ciudadana, la eficiencia y la estabilidad de los gobiernos*.

Por lo tanto, la gobernabilidad significa crear consenso u obtener el consentimiento, la aceptación necesaria para llevar a cabo un programa o instrumentar una política, en un escenario donde están en juego diversos intereses.

Ángel Flisfisch, citado por Antonio Camou [104] , entiende que la gobernabilidad *está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios*

[103] Calderón Ortíz, Gilberto; *La Gobernabilidad en América Latina"* en *Gestión y Estrategia,* UAM-Azcapotzalco, Departamento de Administración, Núm. 13 Ene-Jun 1998, Prefacio

[104] Camou, Antonio; "*Gobernabilidad y democracia"*, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática,* IFE, México, Núm. 6, p.17

sucesivos, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones.

No se puede constreñir exclusivamente a la gobernabilidad como la relación armónica entre sociedad y gobierno, o la capacidad de respuesta de éste último, en virtud de que su conceptualización alude a lo que Yehezkel Dror[105] denomina como la *capacidad de gobernar*, la cual es evaluada a través de indicadores tales como eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia y responsabilidad, con la que debe operar la administración pública y los órganos de Estado, para mejorar su actuación.

Capacidad que se verá reflejada si el gobierno alcanza uno de sus objetivos, el *lograr una vida digna, con el frecuente añadido referente a mayor felicidad para el mayor número de personas*. Obviamente, no se olvida que cada individuo debe decidir lo que para él significa una vida digna, por lo que un objetivo de la gobernabilidad es proporcionar al ciudadano la libertad para poner en práctica cualquier concepción de vida digna que elija por sí mismo, a condición de que ésta no sea perjudicial para los otros.

De esta manera, los contenidos de vida digna van más allá de lo que solamente serían la satisfacción de las necesidades biológicas básicas, pues generalmente las nociones aceptadas de ésta son el resultado de procesos y condicionamientos sociales y el hecho de que el gobierno consiga cumplir con las expectativas que la sociedad tenga sobre esta condición hará que su autoridad no sea únicamente coercitiva.

[105] Yehenzkel, Dror; *Un modelo general de planificación;* UNAM-FCP y S; México, 1980, p. 21.

Así, el poder político del gobierno tiene un carácter público, lo cual conlleva que su actuación ha de ponderar y obedecer al interés general. De ahí que debe justificar que los costes que representa una decisión para un sector concreto, se amortizan en el beneficio común. El gobierno entonces, tiene que presentarse como agente imparcial de la solidaridad colectiva, toda vez que su ejercicio debe influir sobre las nociones aceptadas de lo que es una vida digna, incluyendo sobre todo, *una gran dosis de solidaridad humana*.

En este sentido, la gobernabilidad podría ser definida como *la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúen eficazmente dentro de un espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo*. Cualidad que se expresa a través de un proceso continuo de gobierno que obtiene una medida suficiente de aceptación popular, con el consecuente grado mínimo de obediencia civil, así como de las diversas instituciones, tanto políticas como sociales.

Sin embargo, conseguir lo anterior requiere de dos factores:

1. *Que la sociedad evolucione hacia una cultura política plural y participativa.* Que haga y tenga una visión de largo plazo en las propuestas de gobierno, dándole así legitimidad y eficacia al accionar de la administración pública.

2. *Que se tenga una identificación realista de las presiones y demandas del entorno gubernamental*. Lo anterior supone una distribución de las responsabilidades. Es decir, que a través del reconocimiento de los responsables

de los conflictos o carencias que susciten presiones sociales, sea posible jerarquizar las acciones a tomar y de esa manera, distribuirlas entre el gobierno, sus diferentes órdenes o poderes y la sociedad. En este caso, la relación entre sociedad y gobierno debe establecerse en metodologías participativas capaces de involucrar a los actores concernidos en la solución de los problemas que estén a su alcance, y que lleven a los ciudadanos a saber exigir el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Por tanto, la gobernabilidad es un *fenómeno pluridimensional* que incorpora invariablemente legitimidad política y eficacia, por lo que debe ser *transparente* y como un todo debe estar subordinada la expresión de las preferencias públicas, pues la participación ciudadana como condicionante de ésta, se traducirá en la acción de las autoridades para alcanzar los objetivos y prioridades colectivos, y lograr así el bienestar de la población de forma idónea y eficiente, dentro del marco de rendición de cuenta de sus acciones, promoviendo el imperio de la ley y la justicia en igualdad de condiciones.

Está claro que la gobernabilidad es algo más que la simple calidad, estado o propiedad de ser gobernable, tampoco implica solamente la relación entre gobernantes y gobernados, pues no es un gobierno *per se*, lo que permite gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable, más bien es la relación compleja entre ambas entidades lo que permite la existencia de condiciones de gobernabilidad.

3.2. Gobernabilidad como elemento de estabilidad.

Las demandas generadas por la ciudadanía y por los diversos grupos de presión deben ser procesadas por el gobierno y atendidas a través de decisiones y políticas que procuren satisfacerlas equilibradamente, dentro del margen de los recursos disponibles, tratando de no crear antagonismos desestabilizadores y de mantener un consenso mínimo. Es decir, la gobernabilidad es en primera instancia, el estado de equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.

Lo anterior se debe al hecho de que la gobernabilidad depende de que las relaciones sean aceptables y aceptadas entre aquellos que tienen suficiente poder para alterar el orden público, impulsar o detener el desarrollo económico o, en general, afectar la marcha de la sociedad, ya sea porque detenten medios de producción o muevan organizaciones de masas.

En este sentido, la gobernabilidad implica la necesidad de establecer los procesos de participación política y los consensos necesarios para que el gobierno pueda cumplir de forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas, dentro del marco de un diálogo continuo y cada vez más amplio entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Así, la responsabilidad de mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recae de manera unilateral, ya sea en el gobierno o en la sociedad. De este modo, tanto el gobierno como todos los componentes de la sociedad a la que rige, partidos y organizaciones ciudadanas,

deben adoptar el compromiso de mantener de manera conjunta un nivel aceptable de gobernabilidad.

Pero, ¿cuáles son los objetivos de la gobernabilidad? Ya se mencionó uno identificado por Yehezkel Dror[106], el lograr una vida digna, entendiéndola en el sentido que no puede constreñirse solamente a que el individuo cuente con los satisfactores de sus necesidades biológicas básicas. Es evidente que entre las condiciones mínimas que la mayor parte de los individuos tienen en su concepción de vida digna se encuentran que el gobierno proporcione tanto servicios sociales, suministre bienes públicos, regule las relaciones entre los individuos dentro de un marco legal y de respeto, como darle seguridad a sus bienes y a sus personas, por igual a todos aquellos que integran una comunidad, pero además incluye el ejercicio de libertades políticas y económicas.

Sin embargo, el tener una vida digna implica también contar con las condiciones propicias de progreso para la sociedad, pero sobre todo, significa establecer las condiciones que permitan vivir en armonía. De esta manera, uno de los objetivos de la gobernabilidad consiste en mantener un estado de paz social que, a su vez, cuente con las condiciones de desarrollo colectivo e individual.

Lo anterior dará al gobierno legitimidad en sus políticas y programas, lo que derivará en que la acción gubernamental cuente con el suficiente consenso por parte de la sociedad que permita alcanzar otro objetivo de la gobernabilidad, el cual es la estabilidad. Estabilidad entendida como la capacidad del sistema político para durar en el tiempo.

[106] Véase Yehezkel Dror; Op. Cit. pp.63-70 .

En este sentido, la estabilidad no debe ser sinónimo de inmovilidad o estancamiento de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Más bien alude a la capacidad de cambiar adaptándose a los desafíos provenientes del ambiente, toda vez que solo una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema perdurar. Así, la continuidad de la forma de gobierno está acompañada por un desarrollo renovador en su ejercicio, en el modo de gobernar, en el proceso político, entendido como interrelación de valores, procedimientos, comportamientos y eficacia política. Por lo anterior, un sistema será más gobernable en la medida de su capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto a los cambios en su entorno.

Ya ha quedado establecido que la eficacia en el ejercicio del poder político es un componente básico de la gobernabilidad de una sociedad, pues ésta, dependerá *de la capacidad de la maquinaria gubernamental –autoridades políticas y burocráticas- para producir y ejecutar decisiones políticas con que pretende hacer frente a las demandas y problemas de los gobernados, así como a los efectos de los cambios de su entorno*, pues no se debe olvidar que la crisis de gobernabilidad consiste en un estado de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales y las menguadas capacidades de respuesta del gobierno.

Así, la insatisfacción de ciertas demandas sociales en la calidad y la cantidad que se exigen derivan en lo que se denomina ingobernabilidad, misma que desencadena que el gobierno pierda legitimidad ante la ciudadanía. Por lo tanto, la eficacia gubernamental a partir del accionar de su administración pública es la esencia de la gobernabilidad, toda vez que esta se traduce en la capacidad del sistema político para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible.

De esta manera, la gobernabilidad requiere que la Administración Pública y dígase aquí, la administración de los asuntos públicos y del Estado, trabaje de manera eficaz, eficiente, honesta, transparente y responsable, pues no podemos olvidar que en la compleja sociedad contemporánea *el cómo hacer las cosas y cuánto cuestan, es un punto cardinal para vincular la capacidad de gobierno con la dirección y coordinación* de una comunidad.

3.3 Gobernabilidad democrática.

La *Gobernabilidad democrática* entraña una doble implicación, pues al emerger de dos conceptos claros e independientes entre sí, a saber, democracia y gobernabilidad, al unirse estos, emerge una nueva categoría de análisis con características propias, nuevas e independientes de los conceptos que le dan forma y contenido.

Por una parte la gobernabilidad, en una definición mínima de trabajo, entraña la capacidad (y tal vez los recursos) de un Estado Nación, para satisfacer las principales necesidades de su población. En la medida que existen recursos y velocidad de respuesta para articular eficientemente las acciones que respondan a las aspiraciones populares, en esa misma medida, de acuerdo con la convención propuesta, habría un mayor grado de gobernabilidad.

De acuerdo con la ampliamente difundida versión de la escuela turinesa, la democracia puede asumirse como una forma de gobierno, donde hay un conjunto de reglas fundamentales que adquieren vigencia, para establecer quién es la

autoridad legítima para la toma de las decisiones, bajo qué procedimiento puede asumir su función social e histórica y en cuáles situaciones.

Se desprende de lo anterior que entonces sólo se podría hablar de un verdadero régimen democrático, cuando existe un conglomerado de ciudadanos que, involucrados en la toma de decisiones, constituyen la mayoría de la población adulta de una nación; al tiempo que la regla para la toma de decisiones es la de la mayoría; todo esto pasando por la plena y garantizada vigencia ciertas libertades fundamentales.

De esta forma, la sinergia de estos dos conceptos, es decir, el de gobernabilidad democrática, invoca de inmediato que no es meramente una forma de gobierno como lo es la democracia, o un estado del arte que habla de un cierto grado de gobierno con el que se sirve a la sociedad, como lo podría ser la gobernabilidad.

Por ello y para los efectos de este documento, será suficiente considerar la gobernabilidad democrática como el espacio donde en la era de la tecnología de la información, el accionar gubernamental emplea no la fuerza o la autoridad como únicas fuentes de actuación legales, sino que invocará y empleará más de la concertación como fuente de acción legal pero más legítima. En otras palabras, la gobernabilidad democrática es el campo donde la imposición autoritaria cede ante la acción legitimadora, por la eficacia y la persuasión incluyente, de estrategias para el progreso y el desarrollo.

La gobernabilidad democrática será definida entonces como la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco

del derecho y en un contexto de legitimidad democrática. En las palabras de Prats, "*la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales –y de la comunidad internacional coadyuvante—para asumir y procesar democráticamente el conflicto*".[107]

La gobernabilidad democrática se puede concebir como la correcta aplicación del ejercicio de las instituciones y la capacidad que tienen para llevar a la práctica la toma de decisiones respetando el Estado de Derecho y los principios democráticos.

Ante ello, la democracia se ubica en una situación de mejorar y fortalecer las instituciones de la nación y en algunos casos de reformarlas para lograr una gobernabilidad política, social y económica, principalmente. La idea de gobernabilidad democrática gira en torno a los buenos o malos resultados que una democracia instaurada y desarrollada en un país traiga para sus pobladores.

La sociedad de igual forma debe ser responsable y procurar su desarrollo en la participación de los asuntos y problemas del país. La gobernabilidad democrática tiene que ver con la capacidad del gobierno para atender las demandas sociales de forma equilibrada. Cabe aquí puntualizar que esa sociedad tiene aspiraciones económicas, sociales, políticas, culturales y todas aquellas que tienen que ver con su desarrollo y crecimiento, fundamentado en un nivel de vida de calidad que le permita una vida digna y con las mismas oportunidades.

[107] Prats, J. "*Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico",* en *Instituciones y Desarrollo*, No. 10, Barcelona, 2000, p. 40

La capacidad de la gestión pública, radica en la cohesión de las fuerzas políticas y de los poderes de gobierno, aunado a una voluntad y estructura institucional que permita la materialización de esos objetivos y necesidades sociales.

Para entender la gobernabilidad democrática, hay que visualizar a corto, mediano y largo plazo, la capacidad del gobierno para lograr un crecimiento económico dinámico basado en el mercado; márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades, protección social y grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones políticas.

Por ello, de forma resumida los puntos básicos para la gobernabilidad democrática son los siguientes:

1. *El mantenimiento del orden y el cumplimiento de leyes.* Esto quiere decir que las leyes deben ser vigentes y aplicables al entorno social, por lo que se hace necesario su actualización y correcta aplicación mediante las instituciones encargadas de ello. Los niveles de corruptibilidad e impunidad deben ser extremadamente mínimos; para ello, la participación de la sociedad es importante en el alza de una cultura de denuncia, apoyada de la correcta aplicación de la ley por parte de las autoridades. Implica evitar la descomposición social.
2. *Gestión eficaz y eficiente de la economía.* El equilibrio de la macroeconomía y la microeconomía son básicos para un crecimiento nacional, reflejado en mejores estándares en el nivel de vida de los ciudadanos. Para ello el modelo económico y la economía política deben ser estructurados bajo principios de equidad, igualdad y legalidad. La compensación social resulta necesaria considerando las polarizaciones que en cuestiones económicas y de concentración de riqueza imperan a nivel mundial.

3. *Mantener un nivel adecuado de servicios sociales mínimos y la promoción del bienestar.* La elaboración de las políticas con una coherencia institucional, fungen como el elemento principal de una correcta planeación político-administrativa en la prestación de bienes y servicios equitativos para que las condiciones de desarrollo social beneficien a toda la población.

4. *Mantener el control del orden político y la estabilidad institucional.* En primera instancia, la pluralidad contiene diferentes ideologías, necesidades y percepciones de los problemas sociales y soluciones a ellos, el sistema político debe permitir la entrada de las fuerzas emergentes. Al mismo tiempo la cohesión entre poderes y las mismas instituciones de gobierno son el motor para la estabilidad política e institucional.

Por lo anterior, referirse a la gobernabilidad democrática, implica la habilidad del gobierno y sus elementos conjuntamente con los actores sociales ya sean como sociedad civil organizada o sector privado, para combinar adecuadamente en un tiempo y espacio determinados, un desarrollo social en toda la extensión de la palabra, es decir, un crecimiento económico dinámico, equidad e igualdad social al mismo tiempo que se consolidan y crecen los índices de participación ciudadana en las decisiones políticas.

Como se aprecia, la gobernabilidad democrática encuentra sus bases en las relaciones que emanan de la sociedad y el gobierno en un entorno de legitimidad, eficacia y estabilidad, que tendrá como punto de enlace a las instituciones, a fin de dar cumplimiento a las demandas sociales.

4. Gobernabilidad y participación ciudadana.

La capacidad de adoptar decisiones e instrumentar políticas resulta independiente de la forma, tamaño o estructura del ente estatal, pues sus decisiones corresponden a la complejidad de los procesos económicos, políticos y sociales existentes; en tal sentido, el Estado genera iniciativas políticas y económicas para solucionar problemas concretos, pues su estructura organizacional dotada de funciones reciben, procesan y administran esas demandas o presiones de la sociedad.

En las decisiones que en la actualidad adopta y pone en práctica un régimen (sean éstas de orden económico o político para buscar soluciones concretas a problemas también concretos, el ente que les da origen es el Estado) que a su vez, retoma los precedentes caracterizados por demandas o presiones sociales.

La democracia es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto de Gobierno sino también el sujeto que gobierna.

En el texto *Democracy and its critics,* Robert Dahl señala:

> "*…la legitimidad democrática tiene entre sus fundamentos la existencia de un contrato entre gobernantes y gobernados, voluntaria y periódicamente refrendado en las urnas, a fin de asegurar que la estructura y proceso de gobierno, así como las leyes aprobadas y*

aplicadas, sean producto, de manera significativa, del consentimiento genuino de los gobernados" …y… "de esta condición deriva la responsabilidad de los primeros en el ejercicio de su derecho a ser obedecidos y de los segundos, en su obligación de obedecer a sus dictados"[108].

Los regímenes democráticos modernos se fundan en distintas formas de acción ciudadana, entre ellas el voto y como una expresión de la voluntad popular que las complementa, ha ido surgiendo una más: la participación corresponsable en las tareas de Gobierno, que funda una nueva forma de gobernabilidad democrática. La democracia *per se,* permite la existencia de una pluralidad de opiniones y formas de vida de la sociedad, y en ella hay instituciones que permiten la expresión de la voluntad por medio de canales formales y regulados.

La participación ciudadana es necesaria para construir la democracia, por eso, resulta fundamental para favorecer el control de los gobernantes, transmitir mejor las preferencias de los ciudadanos, suavizar los conflictos, favorecer los acuerdos, y hacer menos costosa la toma de decisiones políticas. Además, la participación fomenta un tipo de ciudadanía que tiene un mayor interés por informarse acerca de los asuntos políticos, por cooperar con las demás personas, y que es más respetuosa con las que son diferentes, lo que refuerza los vínculos sociales entre los seres humanos, y favorece la comprensión intercultural.

Aquí se tiene un punto importante, y es que el ciudadano para que pueda participar, requiere vivir en democracia, y su participación es a la vez requisito para que la democracia se pueda reproducir. En otras palabras, democracia y participación ciudadana son y deben ser inseparables.

[108] Béjar, Raúl; La identidad nacional mexicana como problema político y cultural; Siglo XXI, México, 1999; p.230.

De lo anterior, es menester unir el término de democracia participativa con el de gobernabilidad, en el entendido de que a mayor participación en los asuntos públicos, mayor es el nivel de gobernabilidad en un Estado.

El concepto de gobernabilidad es un término que se ha utilizado de manera generalizada dentro de las Ciencias Sociales, tanto en las dos últimas décadas del siglo XX, como en los inicios del naciente siglo XXI.

Gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado. La gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado. La gobernabilidad implica estabilidad política y condiciones básicas de toma de decisiones públicas, pero es más que eso, pues se refiere principalmente a la existencia de las instituciones y capacidades necesarias para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo, por ello, la gobernabilidad es un atributo de las sociedades, no de sus gobiernos.

En palabras de Antonio Camou[109], la gobernabilidad es una palabra que literalmente significaría *calidad, estado o propiedad de ser gobernable*, *gobernable* significaría *capaz de ser gobernado*; mientras que su opuesto, *ingobernable*, designaría aquello que es *incapaz de ser gobernado*.

[109] Camou, Antonio; *Los desafíos de la gobernabilidad*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Plaza y Valdés Editores/FLACSO, México, 2001, p. 17.

Etimológicamente gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar y si se entiende a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas[110]. De esta manera, la gobernabilidad sería el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a fórmulas estables y aceptadas.

Así pues, la gobernabilidad no depende sólo de la capacidad de los gobiernos y de los gobernantes. Al ser una cualidad de la sociedad también depende de los valores, las actitudes y los modelos mentales prevalentes en la sociedad civil, es decir, del capital social o cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integran.

Es así como es factible afirmar que el término gobernabilidad va más allá de la reinvención del gobierno, pues exige reinventar también la ciudadanía y la propia sociedad civil. Por ello, desde la perspectiva de la gobernabilidad, la participación ciudadana es a la vez una cuestión de gobierno.

Bolívar Meza, señala: "*La gobernabilidad se refiere a la capacidad de gobernar con eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia, incorporando también todo aquello que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación política y representación social, así como de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales*."[111]

---

[110] Altman, D., y Castiglioni, R.; *"¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?"* DHIAL- Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, 2001, p. 12.

[111] Bolívar Meza, Rosendo; *Gobernabilidad*; en http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/COLVER/DIFUSION/REVISTA_CONCIENCIA/REVI

A partir de lo anterior, la democracia no puede darse sin la participación ciudadana, siendo este un valor clave. Rafael del Aguila Tejerina[112], lo reconoce y en un artículo titulado *"La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad"*, afirma que allí donde hayan de tomarse decisiones que afecten a la colectividad, la participación ciudadana se convierte en el mejor método (o el más legítimo para hacerlo). *"Y no es únicamente que la participación garantice el autogobierno colectivo y por ende, aumente la gobernabilidad. Además, produce efectos políticos beneficiosos ligados a la idea de autodesarrollo de los individuos"*.

Legitimidad y eficacia son dos condiciones esenciales que debe cumplir cualquier gobierno que desee llevar a cabo las funciones de estabilidad y orden social, en cuya capacidad de desempeño basan la gobernabilidad. La legitimidad debe entenderse como la condición de aceptación que tiene la autoridad ante los ciudadanos; mientras que la eficacia se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones satisfactorias a los problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político.

Estas dos variables: legitimidad y eficacia, deben tener un equilibrio para facilitar la gobernabilidad de un sistema político. La interacción entre ambas representa la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad y facilitar así la gobernabilidad.

STANO.9/8.-ROSENDO%20BOLIVAR%20MEZA.PDF, ensayo consultado el 11 abril de 2011 a las 18:30 hrs.

[112] Tijerina, Rafael; La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad, en *Revista Iberoamericana de Educación,* No. 12, 1996 en http://www.campus_oei.org/oeivirt/rie12a02.htm.

Cabe entonces, señalar a la gobernabilidad como el conjunto de condiciones de carácter mediador, favorables para la acción del gobierno que bien pueden ser intrínsecas a éste, lo que conlleva a considerar la forma política existente que define las reglas de funcionamiento del Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

> Así pues, se habla de la gobernabilidad del sistema[113], al existir una combinación entre acciones de gobierno que rindan frutos y lleguen al genuino soporte del régimen que no es otro que la sociedad, teniendo en cuenta, entre otros factores, los valores de cultura política existentes y el desempeño de las instituciones públicas.
>
> *"Los acuerdos básicos entre la elite gobernante y la ciudadanía, junto con la mayoría de las fuerzas políticas, debe darse en tres niveles distintos: a) el de la cultura política, en el que se incluye una compleja amalgama de ideas y valores que conforman modelos de orientación política (forma de Estado, acuerdos en torno al modelo de desarrollo económico y acuerdos en torno al modelo social); b) el de las instituciones, en que se incluyen mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones, que en su nivel más amplio configuraría al régimen político (acuerdos sobre el sistema de partidos, el sistema electoral, la ingeniería institucional, pactos para conformar coaliciones estables de interés, así como redes establecidas de comunicación entre el gobierno y los movimientos sociales, organizaciones civiles, etcétera), y c) el de las políticas públicas, que incluye la estructura y el papel del Estado y sus políticas estratégicas, orientadas a responder a los desafíos de la agenda pública (acuerdos sobre las relaciones entre el Estado y los partidos, poder federal y poderes estatales, entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, acuerdo amplio sobre políticas económicas estratégicas y consensos sobre la aplicación de las políticas públicas)."*[114]

[113] Alcántara Sáez, Manuel; "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en *Cambio político y gobernabilidad*, CONACYT, México, 2003.
[114] Bolívar Meza, Rosendo; *Op. Cit., p.*11.

Con ello, dichos acuerdos actúan como condición necesaria para la existencia de niveles adecuados de gobernabilidad, en la medida en que otorgan mayores márgenes de previsibilidad al comportamiento de los distintos actores sociales.

A fin de cerrar este apartado, es importante entonces reiterar que legitimidad y eficacia son dos condiciones esenciales que debe cumplir cualquier gobierno que desee llevar a cabo las funciones de estabilidad y orden social, en cuya capacidad de desempeño basan la gobernabilidad. La legitimidad debe entenderse como la condición de aceptación que tiene la autoridad ante los ciudadanos; mientras que la eficacia se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones satisfactorias a los problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político.

Entonces, legitimidad y eficacia, deben tener un equilibrio para facilitar la gobernabilidad de un sistema político. La interacción entre ambas representa la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad y facilitar así la gobernabilidad.

5. Gobernanza.

Gobernanza se refiere al *proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden* sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: *su sentido de dirección y su capacidad de dirección*. El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad social de transformar

los propósitos en realidades, ello a partir de la obra de Elke Krahmann , quien señala:

> "… el término gobernanza era ocupado como una categoría genérica o un sinónimo de sistema político o estructura del Estado. El modo de gobernar las naciones, estados, regiones, municipios y ciudades, ha cambiado, la globalización es una era en la cual las sociedades democráticas se manifiestan a favor de un gobierno cuya articulación y ejecución del interés público, se mueven en un nuevo escenario, donde las decisiones son el resultado de las interdependencias entre diversas redes de actores públicos y la sociedad civil."[115]

Por otra parte, se dice también que "…*En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas*".[116]

El enfoque de gobernanza es *post-gubernamental*, apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aún así dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun así dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas; por consiguiente,

---

[115] Krahmann Elke; "*Gobierno nacional, regional y global",* en la Revista digital *Global Governance,* Jul.-Sep. 2003, 9, 3, Research Library Core, p. 323 en http://diplomadogobernanza.org.mx/sesion19.pdf consultado el 25 de mayo de 2011.

[116] Mainz, Renate. 2001. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*; en www.lasociedadcivil.org/ uploads/ciberteca/mayntz.pdf.

se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad.

En sus inicios el uso del término *gobernanza o gobernación (governance),* de acuerdo con autores como Antonio Camou y Renate Mayntz, se entendía como el acto de gobernar. De acuerdo a documentos recientes, C. Raquel Lozano[117], la gobernanza se puede definir:

> "…*como la relación social de cooperación entre el Estado y la sociedad civil para resolver problemas colectivos y lograr el bienestar público a través de la formulación de políticas públicas. La atención de los problemas públicos requiere su incorporación previa a la agenda de gobierno, se pueden encontrar iniciativas desde dentro (del gobierno); iniciativas desde la sociedad y por último iniciativas desde afuera".*

Otro elemento que permite identificar un modo de gobierno de gobernar en *gobernanza*, es la creación de redes como un elemento fundamental para hacer posible la gobernanza, de hecho Guy Peters[118] menciona la importancia de considerar la naturaleza de estas redes, las posibilidades de inclusión y apertura de las misas hacia los intereses de los distintos actores que buscan influir en las políticas, así como también su grado de autonomía del poder público, que resulta un tanto relativo, debido a que de éste depende su capacidad de influir en la toma de decisiones del gobierno.

Asimismo, la gobernanza constituye una forma de acción pública, en donde, de acuerdo con Cabrero el elemento de la regulación es fundamental y se basa en la creación de esquemas horizontales de resolución de los problemas públicos y donde el Estado ya no se coloca como el actor central para responder a las

[117] Lozano González, C. Raquel; *"Institucionalismo, gobernanza y sociedad civil"* en *Revista iapem,* Enero-Abril 2009 No. 72, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., pp. 44-49 .
[118] Peters Guy; *"Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. XLV, octubre-diciembre 2005, p. 591.

demandas públicas, sino que existe corresponsabilidad entre los distintos actores involucrados en torno al problema.

La participación de la sociedad civil se hace indispensable cuando hablamos de modos de gobernanza y de democratizar al gobierno, con la incorporación de grupos organizados de la sociedad civil, es posible dar un salto cualitativo en la creación de una sociedad más comprometida con su gobierno y a su vez, de un gobierno más incluyente en el proceso de toma de decisiones públicas.

6. Diferencia entre Gobernabilidad y Gobernanza.

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza son dos términos que se han utilizado de manera generalizada dentro de las Ciencias Sociales, principalmente a principios del siglo XXI.

De acuerdo con José Juan Sánchez[119] *"…-gobernabilidad y gobernanza- no son sinónimos ya que tienen significados diferentes, es decir, tienen contenidos semánticos que no pueden equipararse como iguales."*

Gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar, procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas, mientras que gobernanza implica un modo

[119] Sánchez González, José Juan; *Usos de la gobernabilidad y la gobernanza*. *Una manera de diferenciarlas.* Notas curso Pensadores Administrativistas I. Doctorado en Administración Pública. INAP, México 2010.

de gobernar más cooperativo. Los actores políticos, sociales y privados participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas.

La gobernabilidad es esencialmente un asunto de gobierno, no de la sociedad, en tanto la gobernanza destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas. La utilización de estrategias e instrumentos de gobernanza se ha convertido en una filosofía y práctica gerencial muy atractiva entre los líderes políticos visionarios de mayor capacidad de innovación y liderazgo en el mundo, especialmente durante las crisis económicas y financieras del Estado. Finalmente el nuevo patrón de gobernanza implica el reconocimiento de actores gubernamentales y no gubernamentales; el ejercicio de controles cada vez más horizontales y no jerárquicos, el cumplimiento de metas colectivas vía la interacción entre los diversos sectores y grupos, una nueva forma de administrar y gestionar lo colectivo, exigir responsabilidades a los políticos y a los funcionarios, proporcionar información confiable y cumplimiento prudente y responsable de los deberes públicos.

Sin embargo, en respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de restablecerla y asegurarla, ambos conceptos han sido las líneas generales de respuesta. Son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan con la acción del gobierno y hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios y en nuestra opinión, la gobernanza integre el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección.

Básicamente, por gobernabilidad se entiende la *cualidad de lo gobernable* y por gobernanza, el *arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el*

logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

La gobernabilidad alude más al poder de toma de decisiones por el Gobierno y a la capacidad del ejercicio de la autoridad para ponerlas en práctica. El sano equilibrio al que se refiere la gobernanza, significa que no sólo el Gobierno toma las decisiones y las lleva a cabo, sino que también la sociedad civil puede y debe participar en las determinaciones que la afectan.

Gobernanza, es un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen; más aún, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, pues sin esta condición cumplida no existiría una condición esencial para que pueda haber dirección de la sociedad antes y ahora; pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad.

La búsqueda de gobiernos que logren el bien común de manera generalizada, ha llevado al desgaste de estos sistemas de gobierno, por lo cual las circunstancias y demandas del mundo globalizado con sus éxitos, fracasos y retos, requiere de nuevos paradigmas para recuperar la credibilidad en sus instituciones, el logro de metas y objetivos en aras de permitir y exigir a los ciudadanos un mayor interés por los asuntos públicos, que conlleve a la satisfacción de necesidades en lo personal y lo colectivo.

7. Gobernabilidad Participativa.

Numerosas experiencias participativas de los últimos años muestran el funcionamiento práctico de las claras ventajas de los modelos de participación en las decisiones dentro del espacio público y las instancias estatales.

En este sentido, la responsabilidad de la prevalencia de ciertos principios y valores sociales no puede corresponder exclusivamente al Estado, sin el aporte comprometido de la ciudadanía no sólo con su propio comportamiento y haciendo valer sus derechos, sino además asumiendo la obligación de contribuir a velar y hacer valer los derechos y deberes de sus conciudadanos.

Resulta indispensable revalorar el reconocimiento moral del individuo y el deber de la civilidad –de la responsabilidad del individuo consigo mismo y con los otros en pie de igualdad– para progresar hacia la configuración de una ciudadanía deliberante, autorreflexiva y autotransformadora.

El Banco Mundial publicó recientemente el "*Participation Source Book",* el cual *presenta la nueva dirección que el Banco está tomando en apoyo de la participación*. En él se señala que las evidencias de los estudios que ha realizado en la materia, son totalmente consistentes, los proyectos de lucha contra la pobreza, desarrollo social y consolidación de las instituciones, que utilizan modelos participativos tienen resultados muy superiores a los que se basan en estructuras jerárquicas. Similar es hoy la conclusión de otros organismos internacionales.

El Banco Interamericano para el Desarrollo editó una obra-guía sobre la materia y señala *que ve a la participación como el elemento esencial para impulsar el desarrollo y la democracia en el mundo*. Los beneficios de adoptar diseños participativos en la programación, la gestión y la evaluación de programas de salud, educación, vivienda, desarrollo rural, mejoramiento de áreas urbanas marginales, nutrición, etc., son gerencialmente muy concretos. La experiencia indica que el involucramiento de las comunidades a las que se quiere ayudar con dichos programas permite establecer con precisión cuáles son las necesidades prioritarias, crea un flujo de información útil que puede ser clave para la gestión, promueve el aporte de ideas innovadoras por parte de la comunidad, posibilita una evaluación continua de la marcha del programa, constituye un preventivo casi no superable respecto a posibilidades de corrupción. Un aspecto de fondo es que al ser *tomada en cuenta* la *autoestima* de la comunidad se eleva y comienza a movilizar potencialidades latentes en la misma que pueden dar contribuciones fundamentales.

Aquí es donde se hace necesario mencionar la existencia de postulados y propósitos centrales de la acción social, que llevan a utilizar una categoría diferente, más allá de las políticas públicas, en cuanto a la nueva realidad que se vive en el quehacer del Estado y la búsqueda de reforzar sus esquemas democráticos y de participación: *la Gobernabilidad Participativa.*

El concepto de *gobernabilidad participativa* refleja el consenso emergente sobre el rol mutuamente reforzador entre democracia, participación y credibilidad institucional. Se afirma que las democracias más formalmente institucionalizadas tienen más posibilidades de producir en el largo plazo políticas sociales y económicas más eficientes, eficaces y sustentables, ya que ellas proveen mecanismos procedimentales e institucionales para representar intereses, arbitrar

conflictos, y proveen asimismo mecanismos de "*checks and balances"*[120] para controlar las arbitrariedades del poder público. Ellas además están más capacitadas para producir consensos sobre los asuntos de Estado. Instituciones y mecanismos democráticos son esenciales para la forma en que la economía es gestionada. *Gobernabilidad Participativa* se refiere a la legitimidad, respuesta y transparencia de las tareas de Estado, así como a su competencia y capacidad para formular políticas eficaces que reflejen las necesidades de la ciudadanía, para tomar decisiones oportunamente, implementarlas eficientemente y proveer servicios públicos, incluye asimismo, generar y consolidar espacios de participación para la toma de decisiones en los asuntos públicos de Estado.

El concepto de *Gobernabilidad Participativa* es en sí mismo un proceso que abarca normas, instituciones y procedimientos de Estado, un sistema de gobierno que plantea requerimientos a los procesos de toma de decisiones y de formulación de propuestas, programas y lineamientos más allá de las instancias de gobierno. Con todo, el concepto de *Gobernabilidad Participativa* va más allá de la mera capacidad de gestión del sector público, para referirse a las reglas e instituciones que permiten la creación de un marco institucional transparente, legítimo y de espacios de inclusión, principalmente en los órganos públicos ajenos al Gobierno y la Administración Pública. Estos procesos deben ser guiados por los principios de la transparencia, procesos de inclusión, rendición de cuentas, regulación, predictibilidad, estabilidad, participación y *Estado de Derecho*. *Gobernabilidad Participativa* comprende las instituciones, procesos y convenciones que existen en una sociedad, las cuales determinan cómo el poder es ejercido, cómo las

[120] Para prevenir que una rama del poder se convirtiera en suprema, y para inducirlas a cooperar, los sistemas de gobierno que emplean la separación de poderes se crean típicamente con un sistema de "*checks and balances*" (controles y contrapesos). Este término proviene del constitucionalismo anglosajón, pero, como la propia separación de poderes, es generalmente atribuido a Montesquieu. *Checks and balances* se refiere a varias reglas de procedimiento que permiten a una de las ramas limitar a otra, por ejemplo, mediante el veto que el presidente de los Estados Unidos tiene sobre la legislación aprobada por el Congreso, o el poder del Congreso de alterar la composición y jurisdicción de los tribunales federales. Cada país que emplee la separación de poderes tiene que tener su propio mecanismo de *checks and balances*; cuanto más se aproxime un país al sistema presidencial, más *checks* existirán entre las distintas ramas del poder, y más iguales serán en sus poderes relativos.

decisiones públicas que afectan a la sociedad son elaboradas, y cómo los diversos grupos de intereses participan en ese proceso. La *Gobernabilidad Participativa*, se define como la utilización del poder colectivo para la gestión de los asuntos de Estado, con apoyo de la colectividad, es en esencia un proceso.

El concepto de *Gobernabilidad Participativa* refleja el consenso emergente sobre el rol mutuamente reforzador entre democracia y consolidación institucional, reenfatiza – además – la importancia del contexto público de órganos de Estado.

Es así como finalmente, cabe proponer que impulsar un sistema de acción del Estado como la *Gobernabilidad Participativa*, requiere de una serie de postulados o principios que logren en su aplicación, la consolidación de la democracia:

- ***1er. Postulado*. Legitimación e institucionalización del Estado**. En su calidad de *ente responsable del bien común*.

Existen varias responsabilidades y funciones del Estado en un ordenamiento democrático que son inalienables e indelegables, de obligada observancia como autoridad legalmente instituida, aún dentro del nuevo papel del Estado que ha venido siendo impulsado en el contexto de la globalización bajo el modelo neoliberal imperante, a saber: asegurar la preeminencia del *bien común*; garantizar, bajo cualquier circunstancia, el pleno respeto de los derechos humanos; aplicar la justicia conmutativa en derecho bajo condiciones de igualdad; ejercer a cabalidad el poder monopólico de su autoridad coactiva para la preservación de la ley; velar por la seguridad y la integridad del territorio nacional; implantar los preceptos de la justicia distributiva.

Contrario a lo pregonado por ópticas radicales voluntaristas, para desempeñar con propiedad su papel social a esta altura del proceso de globalización, el Estado debe erigirse como institución social legítima, representativa, sólida, eficaz y funcional bajo una nueva lógica política y económica, sujeta a un activo escrutinio por parte de la sociedad *–la rendición pública de cuentas*-.

Esto implica la profundización y perfeccionamiento de un nuevo arreglo social que privilegie la estrecha coordinación y consulta entre lo público y lo privado desde el propio nivel individual, grupal y social en cada una de las esferas de la sociedad (económica, política y cultural), eso sí, preservando el carácter inalienable e indelegable del Estado.

Se requieren profundas transformaciones en la institucionalidad y en la estructura organizativa del Estado que garanticen un ambiente propicio para la implantación de reformas integrales, conducentes al bienestar común como sociedad moderna regida por una democracia incluyente en lo económico, político y social. Estas reformas integrales sólo pueden surgir de un acuerdo de la sociedad, con la activa participación de sus diversos estratos en el proceso de definición, financiación, implantación, administración y supervisión de un *contrato social*, y en la especificación del papel que le ha de competer al Estado en dicho proceso.

Ha de cambiarse radicalmente el carácter de la función pública y la racionalidad en el funcionamiento del Estado, imponiendo, con el compromiso de una ciudadanía cada vez más deliberante, un sentido estrictamente público-social a la función pública y erradicando la lógica rentística –excluyente y concentradora del poder– por una de estricto servicio público en la acción estatal, bajo criterios

esenciales como los de eficacia, transparencia y estricto control, supervisión y fiscalización por parte de la ciudadanía.

La programación, financiamiento y ejecución de las reformas sociales, la reestructuración y *reingeniería* de la función pública y de las actividades propias del Estado, deben ser articuladas y priorizadas estrictamente en lo que se debe concebir como un proyecto nacional para la construcción de la sociedad en una perspectiva de corto, mediano y largo plazos, bajo la activa participación de una colectividad deliberante en una perspectiva social y contando con una responsabilidad indelegable e inalienable del Estado. Todo ello en una permanente acción, deliberación con y entre ciudadanos, movimientos y asociaciones ciudadanas y políticas dentro de la nueva institucionalidad para el relacionamiento entre las esferas privada-social, colectiva-pública

- ***2° Postulado.*** **Avance hacia una democracia participativa y deliberante**. Sustentada en un ciudadano reflexivo y una cultura cívica como la base esencial de la acción política.

Un contrato social para ese propósito surge de un proceso de concientización, convicción y compromiso y una de acción política de índole privada-colectiva-pública para la transformación de la sociedad. La transición a la construcción de sociedad no resulta de la negociación entre unos pocos privilegiados alrededor de temas particulares, sino que se trata de la deliberación reflexiva, la asunción de compromisos y la realización de acciones sociales alrededor de la problemática social y de su transformación de manera integral y comprensiva.

La tarea fundamental, y la más difícil, es precisamente lograr la participación de los ciudadanos de una sociedad fragmentada, mediante procesos de deliberación, concientización y reflexión sobre la problemática pública y social, con la acción comprometida para su transformación hacia una sociedad moderna incluyente. Ello se va posibilitando en la medida en que se avance en la formación de civilidad y en la creación de un ámbito de participación en el cual se pueda gestar y reproducir un sentido de pertenencia y afirmar unos valores comunes y certezas compartidas entre los ciudadanos. En este ámbito se germina y va desarrollándose una democracia deliberante-reflexiva progresivamente a cargo directo de los mismos ciudadanos, y bajo variadas formas de organización.

Los partidos y movimientos políticos en general juegan un papel crucial como impulsores naturales del proceso de institucionalización del Estado. Pero ellos, a su vez, deben realizar al menos tres tareas fundamentales en su propio seno, para lograr erigirse como representantes de voluntades colectivas bajo un *verdadero* carácter democrático. La primera es interponer esfuerzos decisivos para adquirir legitimidad y representatividad como voceros de ciudadanos deliberativos en torno a pertenencias ideológicas y programáticas sobre asuntos sociales.

La primera es la de desarrollar la función de formadores de opinión pública que les corresponde, abordando el estudio e interpretación concienzuda de la problemática del país, y elaborando propuestas sobre asuntos de interés social y la tercera, asociada con la anterior, es la de promover formas más elevadas de participación deliberativa de sus miembros en la conducción de la sociedad, ligado a la búsqueda de poder en democracias representativas, explorando expresiones de democracia directa o estrechamente ligada con la cotidianidad de los miembros, en caminos que contribuyan a remediar la fragmentación actual de la

sociedad y que le permitan asumir papel esencial en la conducción, el control y la fiscalización sobre los asuntos públicos-colectivos.

En la esfera política tiene que avanzarse en un esquema participativo de identificación, conciliación y control fiscalizador entre el ciudadano reflexivo y deliberativo –en desarrollo de una cultura cívica y de una civilidad para el mundo moderno– como ente individual básico del ordenamiento político; los agentes colectivos instituidos para representar lo privado ante lo colectivo-público, como serían, por ejemplo, los partidos, las asociaciones ciudadanas y las ONG's y OSC's, en el proceso de doble vía de identificación y conciliación entre intereses particulares e intereses colectivos-públicos; el Estado como ente responsable de preservar el bien común, en estrecha consulta y permanente interacción y escrutinio con los agentes colectivos representantes de intereses privados-colectivos identificados mediante un proceso democrático de participación ciudadana, siendo la función estatal objeto de irrestricto control fiscalizador por parte de los agentes colectivos y la propia ciudadanía en la conducción de asuntos públicos-colectivos.

- ***3er. Postulado.*** **Aplicación de un acuerdo social.** Sobre principios rectores de la justicia distributiva.

Ante los niveles de exclusión, inequidad y pobreza en el país, uno de los postulados rectores del contrato social para la construcción de una nueva sociedad gira alrededor de la decisión política sobre los valores sociales de la igualdad. Aparte del requisito de la igualdad de los ciudadanos en términos de los valores de la libertad política y civil, de los valores del bien común y, en fin, de los valores y derechos básicos –objeto de la justicia conmutativa propiamente dicha–, toda sociedad organizada debe abordar y definir los principios que regulan los

valores de la igualdad de oportunidades, de las igualdades económicas y sociales, de la reciprocidad económica. Éste es el campo de la justicia distributiva en el que se fijan los principios e instituciones para la justicia social y económica entre unos ciudadanos con el derecho a ser libres e iguales.

La importancia de una justicia conmutativa y distributiva legítimamente reconocida por los ciudadanos reside en que los motiva a consolidar un sentido de pertenencia y de identificación con la comunidad, a cumplir con el deber de la civilidad y a privilegiar el *bien común* y lo público. Así se van creando las bases para el desarrollo de una sociedad moderna, organizada bajo un régimen democrático incluyente en lo económico, político, cultural y social.

Finalmente, el cierre de este capítulo, conlleva a reflexionar sobre los retos de la democratización en México, conociendo y valorando las fases de la transición en el contexto de la democratización, así como la consideración de los niveles de Gobernabilidad y el ejercicio en prospectiva de trascender bajo un esquema nuevo de gobernabilidad: *la Gobernabilidad Participativa,* en el ejercicio de su sistema electoral, materia del siguiente capítulo, en el marco de actuación de la autoridad electoral, el Instituto Federal Electoral.

CAPÍTULO III.

EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

SUMARIO:

1. Antecedentes del Sistema Electoral Mexicano. 2. Creación del Instituto Federal Electoral. 3. La Administración Electoral. 3.1 La Administración Electoral como rama de la ciencia de la Administración Pública. 3.2 Funciones de la Administración Electoral. 4. Organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral. 5. Evolución del Marco Jurídico Electoral. 6. La Participación Ciudadana en los procesos electorales federales, a través de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral, denominados Consejos Electorales 7. Código de Ética en el Instituto Federal Electoral. 7.1 La Ética del individuo en las Instituciones. 7.2 El Código de Ética en el Instituto Federal Electoral. 7.3 Ética Pública: Necesaria para el buen obrar de la autoridad electoral. 7.3.1 La Ética Pública en la Administración Electoral. 7.3.2 Responsabilidad Moral de la autoridad electoral.

1. Antecedentes del Sistema Electoral Mexicano.

Como ya se mencionó en capítulos anteriores, las democracias modernas se basan en sistemas representativos, ante la imposibilidad de permitir que todos participen en la toma de decisiones de manera directa; el sistema de representación permite elegir representantes que concentran la voluntad de los ciudadanos en la figura de un legislador o gobernante. También permite la participación de grupos políticos organizados, como los partidos políticos que

presentan propuestas y programas a los ciudadanos que con su voto elegirán cuál de ellos ocupará los puestos de decisión política.

Por su parte el sistema de representación política democrático tiene como principio básico el principio de mayoría, es decir la mayoría de los ciudadanos es la que decide qué grupo será el que ejercerá el poder; en el cual los procesos electorales permiten materializar el sistema de representación política democrática; ya que con ellos, se pueden elegir a los representantes por medio de la voluntad de la mayoría, además de que es la fuente de legitimidad de las autoridades públicas.

Así, los procesos electorales van a permitir que los gobernantes tomen en cuenta en alguna medida las opiniones de los gobernados, ya que través de los comicios es posible sustituir pacíficamente a un partido o funcionario público que por cualquier motivo no cuente con el reconocimiento de sus electores, y de esa forma, castigar cualquier mala decisión de su parte, siendo por esta última razón que las elecciones en los países democráticos se llevan a cabo de manera periódica, así la ciudadanía puede hacer una evaluación del desempeño de su representante y puede ratificarlo en su cargo o bien proceder a sustituirlo.

> *"El sistema electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforman en órganos de gobierno o de representación política. El sistema electoral recibe votos y genera órganos de gobierno y/o representación legitima. En ese sentido es una estructura intermedia del proceso a través del cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes"*[121].

[121] Valdés, Leonardo. *Sistemas electorales y de partidos.* IFE. México, D.F. 2001, p. 9.

Los sistemas electorales permiten poner las reglas que se seguirán en los procesos electorales; estas reglas permiten controlar todo lo que pasa durante las diferentes etapas de las elecciones, teniendo una ley electoral que les permite tener un marco normativo para poder organizar las elecciones y evitar así problemas una vez que se han realizado.

Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino definen a los sistemas electorales de la siguiente manera:

> *"…el conjunto de dispositivos y normas que regulan las elecciones de un país. Su propósito es definir las reglas mediante las cuales los electores pueden expresar su voto a favor de determinados partidos o candidatos, así como los métodos válidos para convertir estos votos en cargos de representación popular parlamentarios o ejecutivos."*[122]

En el caso de México, si bien es cierto que anteriormente a 1985 el sistema político mexicano había abierto algunos espacios para la expresión y representación de quienes disentían de las acciones y decisiones del gobierno, hubo una serie de factores de diversa índole que influyeron para que esos espacios crecieran y se ampliaran para dar cauce a las legítimas demandas de la sociedad.

Es así que puede afirmarse que la participación ciudadana es un valor esencial de la democracia, pero para que ella se dé, se requiere de otros valores, como el de la libertad de los ciudadanos para expresarse, elegir y transitar, del valor de la tolerancia y del respeto entre otros.

---

[122] Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto; *Diccionario Electoral*, Instituto de Estudios Políticos, A.C. México, 2002, p. 654.

La democracia y sus valores son algo que conviene a todos los miembros de una sociedad y que a la vez requiere el compromiso de todos para aceptarla y fortalecerla, de esta forma, la participación de los ciudadanos requiere de la educación cívica, la cual es una herramienta de la democracia. Aunque se contempló en las reformas de la ley electoral del 19 de diciembre de 1911 la participación de ciudadanos en los quehaceres electorales, es a partir de 1990, con la novedosa legislación denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), cuando realmente se consideró la participación ciudadana en la figura de los consejeros magistrados, contando con voz y voto en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral, máximo órgano de dirección.

La importancia recae en que en décadas anteriores, los comicios se realizaban con la injerencia total del Poder Ejecutivo, lo cual generaba poca credibilidad en la ciudadanía, ya que, invariablemente el ganador pertenecía a las filas del partido político en el poder; por lo que el descrédito iba en constante aumento y cada proceso electoral parecía una burla al electorado. En la elección de Carlos Salinas en 1988, el Presidente de la Comisión Federal Electoral era el Secretario de Gobernación Manuel Bartlett, a quién *se le cayó el sistema,* y una vez reanudado, Carlos Salinas remontó una notable ventaja que tenía Cuauhtémoc Cárdenas, en unas elecciones todavía hoy cuestionadas.

El carácter excluyente que se manejaba en las legislaciones electorales otorgaba el derecho al gobierno de seleccionar a sus competidores políticos, o en su defecto, los invitaban formar parte de la carrera por el voto, sin embargo el partido gobernante también manejaba las reglas para promocionar los partidos de izquierda, y sin más, lograba legitimación.

Ante tales circunstancias, en 1977 se generó una reforma política, y con ello, la apertura de minar la tendencia que anteriormente se realizaba sin un soporte que pudiera frenar al Ejecutivo. La reforma de 1977, abrió puertas a los partidos políticos ya que les otorgó representación en la Cámara de Diputados. Se tornó con un sello básicamente incluyente hasta entonces anhelado.

Es así como en México, la vida electoral cobró entonces importancia como espacio abierto para la disputa del poder político lo que dio origen a una corriente dominante hasta nuestros días, el cual puso de manifiesto en las reformas de carácter jurídico e institucional de la democracia mexicana; volviéndose una concepción que ha dado sus mejores frutos a lo largo de los últimos veinte años y que se coloca en lo que Sartori denominó "ingeniería institucional". En los inicios de los noventa, se produce la creación del Instituto Federal Electoral, justo en un contexto coyuntural, en donde los partidos políticos modificaban las reglas y el reparto del poder político, con la firme intención de democratizar el régimen, lo que a su vez implicaba la imperiosa necesidad de construir marcos legales, institucionales así como, procedimentales, enfocados a garantizar el sufragio efectivo, competencia política real y fortalecer las bases cívico-morales de la democracia[123].

Es así como el sistema electoral mexicano es de tipo mixto, que de acuerdo con Patiño Camarena *"…es de tipo mixto, preponderantemente mayoritario y con elementos de representación proporcional"*.[124]

[123] Bedolla, Salazar. *Instituto Federal Electoral.* IFE, México, 2003, p. 11.
[124] Patiño Camarena, Javier; *Derecho Electoral Mexicano,* Editorial Constitucionalista, México, 1997, pp. 185-186.

Se vislumbra así, que lo que se encontraba en debate, era el nacimiento de una plataforma en dónde realizar la representación política, sobre las bases de legitimidad democrática y de las competencias cívico-morales para dar paso e impulsar a la participación de los ciudadanos en los procesos de deliberación de los asuntos públicos; resultando entonces de vital importancia, la participación ciudadana y evitar que las decisiones tomadas en dirección electoral, propiamente en el Consejo General, tuvieran alguna inclinación partidista.

En México, los ciudadanos pueden intervenir en la participación ciudadana, diversos actores como son empresas privadas, instituciones públicas, comercios, escuelas, vecinos, servidores públicos, asambleas vecinales u otras formas de organización más complejas como organizaciones políticas o partidos políticos, es decir, la participación ciudadana no es patrimonio exclusivo de nadie, sino que es derecho de todos los ciudadanos. De esta forma, resulta que los ciudadanos pueden tener una participación ciudadana o bien una participación política; la primera entendida como la reunión de individuos en su carácter de ciudadanos para proponer y hacer mejoras de cualquier índole que tengan un impacto en su comunidad; y la segunda, entendida como participación en su carácter de ciudadanos militantes de partidos políticos que tiene como objetivo alcanzar el poder; es decir, hay que separar estos dos tipos de participación sin dejar de mencionar que para la democracia ambas son de mucha importancia[125].

En la actualidad, una forma de participación ciudadana y quizás la más elemental es la votación. Solamente y un vez que se ha votado, el voto se convierte en participación.

[125] Delgado Ramírez, Jorge H. "Instituto Federal Electoral, Educación Cívica y Participación Ciudadana" en Revista *Estudios Políticos,* No. 5, Oct- Dic 1994, FCPy S-UNAM, México, pp. 48-52

La democracia se sustenta asimismo en la participación ciudadana que permite que los ciudadanos intervengan de forma activa y determinante en los asuntos públicos. Por medio de ella, a través del voto, la ciudadanía elige a sus gobernantes, otorgando así, o retirando, el apoyo a los mismos. Gabriel Almond y Sidney Verba señalan en el texto de investigación *La Cultura Cívica*, que a mayor participación más estabilidad democrática[126] .

Montesquieu arguye que en la medida que la democracia se nutre de la participación de los ciudadanos requiere, más que ninguna otra constitución, que sus miembros estén educados con el fin de que su participación sea de mayor calidad.[127]

2. Creación del Instituto Federal Electoral.[128]

Antonio Crespo[129] aduce *"…las elecciones democráticas permiten mantener, al menos de manera más clara y más continua en los regímenes no democráticos, la estabilidad política y la paz social"*. Así pues, la construcción y consolidación de la democracia es una tarea que involucra no sólo a las autoridades electorales, a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos; sino sobre todo a los ciudadanos, por lo que su participación responsable y voluntaria es una condición imprescindible de los regímenes democráticos.

---

[126] Pérez Correa, Fernando; Ponencia presentada en la Conferencia "*La Cultura Democrática en México: pasado, presente y fuuro"* realizada en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México; Septiembre de 2003.

[127] Fernández Santillán, José; *El despertar de la sociedad civil: una perspectiva histórica*; Edit. Océano, México, 1995, p. 217.

[128] Alejandro Quiroz, María de J.; Op.Cit. pp. 47-49.

[129] Crespo, José Antonio; *Elecciones y Democracia;* Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 72.

De 1940 a 1982, el régimen político se vislumbró a través de tres agentes que lo conformaban, tales como el titular de la Presidencia de la República; el Partido Revolucionario Institucional (PRI), como el partido gobernante y su Corporativismo, una red de organizaciones de tipo gremial, las cuales eran formalmente autónomas pero articuladas fielmente al encargado de la Presidencia. El titular de la Presidencia regía de manera discreta pero absoluta la vida política, social y económica del país, no tenía balance alguno, su amplia red le daba el uso indiscriminado para hacer y deshacer sin limitaciones. Se tenía todo perfectamente controlado, los que eran leales sabían que tarde o temprano serían los elegidos para ascender en la estructura de la pirámide.

Se deduce que en esta etapa política de México de unipartidismo, la democracia no se contemplaba como una forma de vida, ya que el peso de la Presidencia en el control y manejo de los recursos políticos y de asignación así como de sus agencias patrocinadas era desmedida, además de la fragilidad con que contaban los organismos dedicados a los procesos electorales frente a la figura presidencial.

El país se encontraba cansado y desgastado por una palabra fuerte que dejaba entrever las circunstancias en las que se venían manejando las elecciones en su paso: *"fraude"*, el cual se escuchaba en todos lados y llenaba de indignación, sin embargo era real. Su punto crítico se suscitó, insistimos, en las elecciones presidenciales de 1988 con la muy famosa *"caída del sistema"*, proceso en el que salió victorioso el presidente Carlos Salinas de Gortari y en la que una vez más se dejaba ver la intervención del brazo del Ejecutivo, en la irreal vida democrática del país.

La red que se había gestado en torno a la figura presidencial, se encontraba desgastada y débil, en 1982 las finanzas públicas se desplomaron, lo cual condujo a un severo plan de austeridad y el recorte en el gasto social; hecho que impactó de forma relevante a sus corporaciones, las cuales ya no recibían sobrada solvencia, razón por la cual, se vierte el descontento en los partidos políticos de oposición generando el llamado *"voto de castigo".*

Ante tal panorama, emana desde la Presidencia misma, la propuesta de una reforma electoral con el compromiso de democratizar el régimen, que resolviera los problemas del fraude y la falta de transparencia así como crear las condiciones para la organización de elecciones válidas. Luego de catorce meses de trabajo y negociaciones conjuntas realizadas entre los representantes de partidos políticos nacionales y los del gobierno federal, principalmente con los altos funcionarios de la Secretaría de Gobernación quienes tuvieron la tarea de materializar los acuerdos, se llega a la tarea de reformar el artículo 41 Constitucional con lo que el órgano federal se elevó a rango constitucional y se le dotó de autonomía relativa para su funcionamiento. En 1990 nace el Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo origen se encuentra en la *Comisión Federal de Vigilancia Electoral* que data de la promulgación en 1946 de la Ley Federal Electoral. Este organismo se mantuvo hasta 1951 transformándose en la Comisión Federal Electoral; el cual constituye el antecedente inmediato del cuerpo que sustituiría el IFE a partir de su creación.

El Instituto Federal Electoral es un órgano constitucional autónomo[130], constitucionalmente facultado para cumplir con la función estatal de organizar los

[130] Para Miguel Carbonell y Pedro Salazar: Los órganos autónomos surgen sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por Georg Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX. Por lo que en relación al presente trabajo se puede afirmar que tienen su origen durante una crisis mundial de modelos de Estado.

procesos electorales federales. Se creó el 15 de agosto de 1990 a partir de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como el marco legal que rige y norma todo lo concerniente a la organización de las elecciones federales en México. Sin embargo, el Instituto se instaló hasta el 11 de octubre de 1990, funcionando permanentemente desde entonces y teniendo como experiencia el haber organizado el proceso electoral de 1991.

En seguimiento al ejercicio descriptivo respecto a estos Órganos Constitucionales Autónomos, los mismos autores señalan lo siguiente: En general, en el Derecho y en práctica política comparados, se observa que los órganos constitucionales autónomos se crean, principalmente, por las siguientes consideraciones: a) en primer término, pueden surgir por la necesidad de desarrollar funciones nuevas –normalmente más complejas- que el Estado no realizaba en tiempos pasados y por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes; y b) en segundo lugar, los órganos constitucionales autónomos pueden surgir por cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por sus particulares necesidades de acción política.

Este último supuesto, que puede resultar un tanto extraño para la teoría constitucional más ortodoxa, se acredita en México cuando se repasa el surgimiento del IFE, que se produce a raíz del enorme descredito que, en el pasado, tenía el órgano encargado de organizar las elecciones.

Con lo anterior los autores delinean la situación socio-política coyuntural, que sirvió de contexto para la creación del Instituto Federal Electoral, con las características mencionadas.

Por otra parte, la autora Ileana Moreno Ramírez, establece que las características que definen a citados Órganos Constitucionales Autónomos son entre otras: 1. La configuración inmediata por la Constitución.

2. Estimar que los órganos autónomos son un componente fundamental en la estructura constitucional.

3. Suponer que tienen participación en la dirección política del Estado, y

4. Que cuentan con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos constitucionales.

Ahora bien, para el autor Luis Alfonso Ramos Peña, se destaca en relación al presente trabajo de investigación, el hecho de que estos órganos se distinguen de los administrativos y se caracterizan por su inmediatez en cuanto a que deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución y por ser necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo; participan en la dirección política del Estado; de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado. Mantienen con los otros órganos relaciones de coordinación en el sentido de que, cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones. Poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria. Son órganos técnicos no políticos y además, permanentes. Su funcionamiento interno debe ser apegado al Estado de Derecho del autor anterior destaca la afirmación de que una característica de los Órganos Constitucionales Autónomos es que tienen encomendado realizar una función básica para el Estado, que requiere no ser politizada en su ejercicio. En Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *"División de Poderes y Régimen Presidencial en México*", Ed. U.N.A.M., México, 2006, p. 55; Moreno Ramírez, Ileana; "Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano", Ed. Porrúa, México, 2005, p. 6 y Ramos Peña, Luis Alfonso; "Derecho Administrativo", Primera Parte, 1ª ed., Tribunal Estatal Electoral, Chihuahua, 2006, pp. 260 – 261.

3. La Administración Electoral.[131]

La expresión administración electoral tiene dos acepciones principales; la primera de ellas es la relativa a los órganos encargados de la organización, conducción y calificación de las elecciones, mientras que la segunda refiere a las actividades y procedimientos necesarios para asegurar que éstas se lleven a cabo eficaz y eficientemente. Estos elementos, en sentido amplio, hacen referencia a una variedad de normas, instituciones y servidores públicos que tienen en común la responsabilidad organizar las elecciones a partir de las reglas del sistema electoral.

Desde una postura institucional, se le define como el conjunto de órganos en el aparato del Estado responsables de construir la representación y elegir a las autoridades y los gobernantes; siendo en esta virtud que se instala a los procesos electorales como importantes mecanismos de formación de la voluntad colectiva, representación y de ejercicio del poder a través del Estado.

Bajo esta tesitura, la administración de procesos electorales se concibe plenamente como un asunto público por excelencia que repercute en todo el sistema político mexicano y que es, sin lugar a duda, el acontecimiento más relevante en lo político, en lo social y en lo administrativo del Estado mexicano. Muestra de ello es que en México la transición a la democracia por la vía electoral, se ha traducido durante los últimos 30 años en el surgimiento de una nueva

[131] García Rodríguez, Juan A. *Transparencia y Profesionalización en los Órganos Colegiados Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral: Análisis y Evaluación de los Consejos Local y Distrital en el Distrito Federal, durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006 y la Reforma Electoral implementada durante los años 2007-2009; en estos ámbitos de la Autoridad Electoral Federal* (Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos). Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2010. pp. 22-26.

relación entre el Estado, el gobierno y la sociedad; en tanto que esta última participa más activamente en las cuestiones de interés público. Entendiéndose que "los órganos del Estado a los cuales ha sido encomendada la organización y administración del proceso electoral, deban ajustar su actuación a determinados principios básicos, de cuyo cumplimento depende el resultado exitoso de su gestión, así como que ésta y los resultados sean aceptados por los participantes de la contienda electoral".[132]

3.1 La Administración Electoral como rama de la ciencia de la Administración Pública.

La Administración Pública, de la cual forma parte la administración electoral, tiene funciones detalladas y minuciosas que son prioritarias e importantes[133]; que además funcionan con reglas permanentes[134]: "Es una disciplina científica caracterizada como teoría y práctica social; al mismo tiempo que se considera como la aplicación a las personas y las cosas de ciertas reglas, que ordenan tales relaciones dentro del interés común"[135].

Durante los últimos años, el desarrollo de las Ciencias Sociales (y en general de la Administración Pública y de la Ciencia Política) se ha visto enmarcado por el regreso de las instituciones[136] como referente explicativo fundamental. Al respecto es preciso señalar que el enfoque teórico-conceptual del

---

[132] Urruty. *Op. Cit.* 1999, p. 753.

[133] Jean-Charles Bonnin (1812) edificó las bases de la ciencia de la Administración Pública mediante el examen de las proposiciones disciplinarias que le son inherentes. Juzgaba que en las ciencias existen elementos que descansan en principios fundamentales que las ordenan y clasifican (Guerrero, 2000).

[134] Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. Oxford Unversity Press, México, 2000. p. 37.

[135] *Ídem.*

[136] La *institución* es una herramienta conceptual clave para las ciencias sociales. La sociología, la ciencia política, la economía (aunque también para la historia, la antropología y el derecho) difícilmente pueden comprenderse sin pasar por este concepto, además de que se considera generalmente que la creación de instituciones; o la construcción de instituciones sociales, políticas y económicas nuevas y "mejores", constituye un problema práctico central que enfrentan las sociedades.

institucionalismo[137] presupone el análisis de las estructuras, lo que implica una concepción tanto vertical como horizontal del comportamiento[138] de los individuos y de las organizaciones que conforman a las instituciones públicas[139].

En este sentido, "la administración electoral está directamente relacionada con el sistema electoral, conforme a las circunstancias particulares de cada país"[140]; y, por ende, "el papel de los administradores electorales es en extremo complejo, debido a que:

> "Por una parte deben ser continuadores de procesos electorales que han dado resultados positivos —reconocidos por las sociedades democráticas—, y por la otra deben considerar las tendencias que, inevitablemente, conducirán a modificaciones sustanciales en los procesos electorales por venir y que cada vez son más observadas por la sociedad."[141]

En la acepción administrativa —administración y gestión de los procesos electorales—, implica una variedad de actividades que van desde la emisión de resoluciones legales en la materia, hasta la sustanciación de reclamaciones y contenciosos sobre resultados, pasando por la planificación estratégica y operativa del proceso, el registro de los electores, la inscripción de partidos y candidatos, el seguimiento de la campaña, la preparación y control del material electoral, y, por

---

[137] Más específicamente, las vertientes neoinstitucionalistas.

[138] Debido a que este cuerpo de teoría implica una concepción dinámica, en la que la institucionalización es un proceso y no sólo el estado final, puede señalarse como un enfoque excesivamente empírico, ya que los conceptos se determinan tanto a partir de las operaciones usadas para medirlos y viceversa.

[139] Autores —como Huntintong— sostienen que las instituciones desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo político, y más recientemente en la transición democrática.

[140] Estados —como el caso de México— han estructurado su sistema electoral creando dos órganos independientes del poder político, a uno de los cuales se encomienda la organización de la elección, en tanto se atribuye a un sistema orgánico diferente (de naturaleza jurisdiccional), la facultad para dirimir las inconformidades que se suscitan durante el proceso electoral, así como (en definitiva) de decidir la validez o nulidad de la elección (Urruty, 1999).

[141] García, R. Juan Ignacio. "*La organización y la administración electoral. Desafíos de la modernización*" en A*dministración y financiamiento del las Elecciones en el Umbral del Siglo XX0.* Memorial del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo II, Serie Doctrina Jurídica, No 13. TEPJF-IFE-UNAM (IIJ), México, 1999, p. 542.

supuesto, también las actividades de información y educación ciudadana de los votantes, la capacitación de las personas encargadas de recibir y contabilizar las votaciones, al igual que a difusión de los resultados. Verbigracia, el órgano o jurisdicción encargado de realizarla generalmente toma bajo su responsabilidad algunas (o todas, e inclusive realizan otras) de las siguientes funciones, pero cabe señalar que esta clasificación no es absoluta ni restrictiva:

CUADRO III.1 **Ámbitos de operación y de responsabilidad de las autoridades electorales**
Administración de personal: aunque la administración electoral sólo ocupe un número relativamente pequeño de empleados de manera permanente, puede requerir de cientos o de miles. Más en ocasión de una elección. Sin embargo —ya que tanto el personal permanente como el temporal necesitan realizar sus funciones de manera profesional— resultan indispensables las funciones de administración de personal y de capacitación del más alto nivel.
Logística y operación*:* la preparación y despliegue tanto de personal, como de los suministros, así como el mantenimiento de líneas de comunicación, son parte esencial de cualquier elección exitosa.
Finanzas: el presupuesto para una elección necesita ser calculado, discutido, negociado, acordado y supervisado, todo lo cual requiere de la debida consideración y gestión.
Procesamiento de información*:* para manejar las listas de electores —y posiblemente los trabajos de escrutinio y cómputo— se requerirá procesar grandes cantidades de información, ya sea de manera directa o indirecta y con carácter permanente o temporal.
Aspectos legales: la autoridad electoral suele tener algún papel en la interpretación y asesoría legal de la elección. También pueden recaer en ella las atribuciones para recomendar cambios a la ley electoral o inclusive para diseñarla o tener facultades judiciales en el desahogo de las impugnaciones.
Recursos de revisión y de inconformidad: las quejas referentes a las elecciones requerirán ser investigadas y substanciadas.
Información y difusión: la información al votante y la educación cívica son aspectos cada vez más importantes del trabajo que desarrolla la autoridad electoral. Estos aspectos son especialmente relevantes en momentos de cambio e innovación.

Fuente: ***Proyecto sobre Administración y Costo de Elecciones*** **(Proyecto ACE)**

3.2 Funciones de la Administración Electoral.

El área temática sobre Administración Electoral concentra su examen en la infraestructura administrativa requerida para respaldar debidamente el proceso democrático de las elecciones. Dado que una elección constituye un evento enorme, complejo y muy costoso que involucra a una gran cantidad de personas (todas las cuales deben ser responsables ante la ley y plenamente conscientes de sus responsabilidades en el proceso electoral), el éxito de las elecciones no ocurre sin la adecuada planeación[142].

Estas actividades o funciones se articulan institucional y orgánicamente de distinta manera —fundamentalmente—, a partir del país, por razones históricas, tradición constitucional, cultura política o prácticas de participación ciudadana. En consecuencia, se identifican las siguientes funciones y atribuciones genéricas que atañen —directa o indirectamente— a las instituciones en las que recae la tarea de administrar los procesos electorales:

[142] *Proyecto sobre Administración y Costo de Elecciones* (Proyecto ACE). "Administración Electoral".

CUADRO III.2 Funciones que comprende la Administración Electoral
Conducir elecciones y referendos
Informar a candidatos, partidos políticos y otras personas interesadas acerca del proceso electoral
Investigar sobre política electoral y temas afines
Integrar y/o mantener el registro de electores
Asegurar que las mujeres y las minorías sean capaces de participar plenamente en el proceso electoral
Proveer al gobierno, al parlamento o congreso y a las dependencias del Ejecutivo (autoridades del Estado) de información y asesoría sobre temas electorales
Promover la conciencia pública sobre asuntos electorales, mediante la conducción de programas de educación cívica e información (particularmente para mujeres, jóvenes, iletrados y minorías desprotegidas)
Aprobar regulaciones relativas al proceso electoral
Capacitar a oficiales (personal encargado de llevar a cabo la preparación, participación durante la jornada y realización del escrutinio posterior a la jornada electoral) electorales
Hacer cumplir la ley electoral
Participar en proyectos de cooperación y asistencia electoral

Fuente: ***Proyecto sobre Administración y Costo de Elecciones*** **(Proyecto ACE)**

Por lo tanto, *"los organismos de administración electoral deben estar abiertos a incorporar innovaciones y técnicas modernas de gestión que faciliten el proceso de toma de decisiones, comprometiendo a los distintos actores y ámbitos que conforman las entidades electorales*"[143]. A la luz de estos elementos, cabe recordar que una de las premisas o máximas rectoras que sirven de guía para esta investigación, es que: *"Todo sistema electoral necesita de la estructura que se construye o se renueva en el momento de las elecciones, por lo que la administración electoral trata de ponerle reglas a la elección y no a la política*." [144] En esta virtud, pueden contemplarse muchos modelos a seguir en la administración de los procesos electorales, pero la decisión final sobre el que prevalecerá depende en gran medida de los antecedentes histórico-culturales, del nivel de desarrollo, de la

[143] García R., Juan Ignacio; *Op. Cit.* 1999. p. 541.

[144] García Rodríguez, Juan A. *El voto de los mexicanos en el extranjero. Procesos de implementación y evaluación para el primer ejercicio de administración electoral, fuera del territorio mexicano: Las Elecciones Federales del año 2006* (Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública). FCPyS-UNAM, México, 2007. p. 18.

situación económica, así como de los niveles educativos y cultura política de la población.

4. Organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral.[145]

La función estatal del Instituto Federal Electoral de organizar las elecciones federales se debe entender como una función concerniente al Estado, considerando a éste como la organización política de la sociedad y no como una función gubernamental, puesto que no se refiere únicamente al Poder Ejecutivo; sino al Legislativo, los ciudadanos y partidos políticos en su conjunto. Es por tanto una institución diferente a las demás instituciones públicas.

El IFE es un organismo plural al estar conformado por las diversas fuerzas políticas del país, representadas por los partidos políticos, así como por representantes del Poder Legislativo y de la *"ciudadanía"* a través de los Consejeros Electorales. Después de varios meses de realizar foros, mesas, reuniones con las autoridades y partidos políticos, en octubre de 1996 se llegó a una reforma que marca una nueva etapa del Instituto: al interior de su organización ya no se contempló la representación del Poder Ejecutivo, a partir de noviembre de ese año, ya no preside el Consejo General el Secretario de Gobernación, sino un Ciudadano electo por la Cámara de Diputados, lo cual permite que sus funciones sean cumplidas con la imparcialidad necesaria para su función, dentro del órgano colegiado máximo de dirección del Instituto, el Consejo General. Además, en esta nueva composición, los representantes del Poder Legislativo ya no cuentan con voto, solo con voz.

[145] Alejandro Quiroz, María de J.; *Op. Cit. 2011*, pp.49-63.

El profesionalismo es un elemento que de manera conjunta a los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia, señalan que en el IFE existe un cuerpo de funcionarios electorales, quienes deben tener experiencia, disciplina e instrucción.

La actividad del IFE se efectúa entonces por un Servicio Profesional Electoral, lo que posibilita el cabal cumplimiento de las actividades propias del organismo que por su naturaleza, requiere de especial dedicación, es decir que se necesita de personal profesional en el cual la ciudadanía tenga plena confianza de su actuación. Con la reforma de 1996, se estipuló que el propio Instituto diseñara un nuevo Estatuto, mismo que fue aprobado por el Consejo General el 16 de marzo de 1999, con el título de *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.*

El principio de certeza proporciona la seguridad de que los hechos y las acciones son verdaderas y corroborables, por lo tanto, otorga al Instituto, además de la confiabilidad en él y su actividad, la eficacia en su funcionamiento.

La legalidad significa estar conforme a la ley, es el conjunto de las cosas prescritas por la ley, por lo que este principio se aplica para el Instituto, porque todas sus actividades deben apegarse a ella, es decir a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a las demás leyes aplicables.

El principio de independencia evita la subordinación del mismo respecto a otros organismos, partidos, autoridades o poder, es decir, el IFE como un

organismo independiente, se fortalece con la representación ciudadana en los órganos de la autoridad electoral, limitándose la participación del Gobierno y los partidos políticos. La ausencia del principio de independencia podría ocasionar conflictos, teórica o prácticamente, de dependencia hacia autoridades, partidos, etc., no existiendo la posibilidad de credibilidad y confiabilidad en un organismo parcial que responde a intereses particulares y no a los de toda la sociedad.

El principio de imparcialidad es importante en la medida de que la función pública que desempeña, debe ser totalmente ajena a preferencias políticas o partidistas, que garanticen la rectitud de los funcionarios y de los órganos electorales, en bien de la democracia.

La objetividad significa reconocer la realidad tangible o existente, independientemente del punto de vista del sujeto que la conoce. Así pues, el principio de la objetividad es importante para el Instituto, porque ella es sustento de la imparcialidad y consiste en atender a los hechos objetivos, más no a los intereses subjetivos de quienes laboren en el IFE.

Así, la Institución tiene como forma de organización administrativa a la desconcentración administrativa, con la cual otorga facultades específicas a órganos electorales con diferentes ámbitos territoriales de competencia, tales como son los órganos dependientes de los órganos centrales, como las 32 delegaciones o Juntas Ejecutivas Locales, una por cada entidad federativa; 300 subdelegaciones o Juntas Ejecutivas Distritales y por Oficinas Municipales. Como órganos desconcentrados temporales se cuenta con los que funcionan durante el proceso electoral, como los 32 Consejos Locales y 300 Consejos Distritales y las Mesas Directivas de Casilla.

El Instituto tiene personalidad jurídica propia puesto que es sujeto de derecho y obligaciones, lo que conlleva a que pueda establecer relaciones jurídicas con los demás sujetos de derecho. Es un organismo que cuenta con patrimonio propio, el cual se conforma por bienes muebles e inmuebles, destinados para su uso, y por el presupuesto destinado para el cumplimiento de sus funciones También, como ya se señaló, el Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales; es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral, la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado tres importantes procesos de reforma: 1993, 1994 y 1996, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral. Entre los principales cambios e innovaciones, resultado de estos procesos de reforma, destacan los siguientes:

- 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.
- La reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.
- La reforma de 1996 reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

En la conformación y funcionamiento del Instituto se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

- **Directivos:** Se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos.
- **Técnico-ejecutivos:** Se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas.
- **Vigilancia:** Se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del Instituto, estos órganos están representados a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso, en algunos casos, seccional.

- **Órganos Centrales**

a) Dirección

Dentro de las oficinas centrales se encuentra los llamados Órganos de Dirección que son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral.

El órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral es el Consejo General y como órganos desconcentrados existen 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal). A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante periodos electorales.

Se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho al voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales.

Respecto al Consejo General, éste es el órgano superior de dirección de todo el Instituto[146], responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución.

En su integración concurren tanto miembros con derecho a voz y voto (cuyo número fijo es nueve), existen más miembros del Consejo, con voz pero sin voto. Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente.
- Ocho Consejeros Electorales.

[146] El órgano máximo de dirección del Instituto es el Consejo General, el cual está conformado por un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, los cuales cuentan con voz y voto, además de los Consejeros del Poder Legislativo, que de acuerdo a la ley son propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión; así como por un representante de cada partido político y un Secretario Ejecutivo, quienes sólo tienen voz.

Todos ellos son elegidos para un periodo de siete años por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes la Cámara de Diputados y en orden a las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los Consejeros del Poder Legislativo, que actualmente son cinco. Cada grupo parlamentario (hay cinco), con afiliación de partido en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso tiene derecho a designar uno por igual.
- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en razón de uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son ocho los representantes partidistas en el Consejo General.
- El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como Secretario.

Entre las atribuciones que la ley le otorga al Consejo General se pueden destacar las siguientes:

- Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto conforme a las propuestas que presente el Consejero Presidente.
- Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como Presidentes de los Consejos Locales y Distritales y que en todo tiempo fungirán como Vocales Ejecutivos de las Juntas correspondientes.
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos.
- Resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como la pérdida del mismo.

- Determinar los topes de gastos máximos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones para Presidente, senadores y diputados.
- Efectuar el cómputo total de las elecciones de senadores y diputados por el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez correspondiente, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgarles las constancias correspondientes.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto para el Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el presupuesto de egresos de la Federación.
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva

Es importante mencionar que el Consejo General está facultado para integrar las *Comisiones* que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un Consejero Electoral. Estas comisiones en el Consejo General funcionan de manera permanente y cada Consejero podrá participar hasta en dos comisiones, por un periodo de tres años, la presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes[147].

En el artículo 118 del COFIPE, se observan las atribuciones del Consejo General, propiamente para los fines de estudio de la presente investigación, se tomó el párrafo f) que menciona lo siguiente:

> *"Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto*

[147] Los Consejeros Electorales como integrantes de las comisiones que presidan, deberán presentar un informe, dictamen o proyecto de resolución según sea el caso.

hagan el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del propio Consejo General, a los Consejeros Electorales de los Consejos Locales…"

Precisándose así, el fundamento legal para la designación de los Consejeros Electorales locales, sucesivos en jerarquía de nivel de dirección y parte del siguiente capítulo, eje conceptual que nos ocupa.

En el Proceso Electoral Federal 2005-2006, en sesión extraordinaria celebrada el 06 de octubre de 2005, el Consejo General designó por mayoría absoluta a los Consejeros Electorales Locales, cumpliendo en tiempo y forma con la legislación electoral vigente.

Dentro de este tipo de órganos se puede considerar también a las Mesas Directivas de Casilla, que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral.

b) Ejecutivos y Técnicos

Considerados también como órganos centrales, se encuentran los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Para tales efectos, los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con personal profesional, permanente y remunerado.

El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva, que preside el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral y su estructura desconcentrada comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas (una por entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del Instituto; 300 Juntas Distritales Ejecutivas, que adoptan la forma de subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y pueden contar, incluso, con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine.

Todas las Juntas se integran con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral, que por mandato legal se instauró dentro del Instituto Federal Electoral en 1992.

- **Junta General Ejecutiva**

Es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía encargado tanto de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto, como de dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General.

La Junta General Ejecutiva está integrada por:

- El Presidente del Consejo General, quien la preside
- El Secretario Ejecutivo; y
- Los Directores Ejecutivos de:

  - Registro Federal de Electores
  - Prerrogativas y Partidos Políticos

- Organización Electoral
- Servicio Profesional Electoral
- Capacitación Electoral y Educación Cívica
- Administración ;

Al Secretario Ejecutivo del Instituto le corresponde coordinar la Junta General Ejecutiva, así como conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos. Debe reunirse por lo menos una vez al mes y tiene entre sus atribuciones:

- Proponer al Consejo General las políticas y programas generales del Instituto.
- Fijar los procedimientos administrativos.
- Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores.
- Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas, así como las prerrogativas de ambos.
- Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral.
- Supervisar el cumplimiento de los Programas de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

- **Órganos de Vigilancia**

Son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral y reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación a nivel nacional, pero no constituye un órgano central del Instituto Federal Electoral, pues cumple con funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado.

En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE, existe una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.

La Comisión Nacional de Vigilancia se integra por:

- El Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside.
- Un representante del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (área técnica especializada del Ejecutivo Federal).
- Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales
- Un secretario designado por el presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral.

Las Comisiones Locales y Distritales se conforman de manera análoga:

- Los Vocales del Registro Federal de Electores de las respectivas Juntas Ejecutivas, quienes fungen como presidentes.
- Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales.
- Un secretario designado por el Presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área registral.

Dentro de su respectivo ámbito territorial de competencia, las Comisiones de Vigilancia tienen encomendadas las siguientes atribuciones:

- Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las Listas Nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos señalados por la ley.
- Vigilar que se entregue oportunamente a su destinatario.
- Recibir de los partidos políticos nacionales las observaciones que formulen a las Listas Nominales de electores.
- Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral.

- **Órganos desconcentrados**

a) Juntas Locales Ejecutivas

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada entidad federativa.

Se integra por un total de cinco miembros:

- El Vocal Ejecutivo, quien la preside;
- El Vocal Secretario;
- El Vocal de Organización Electoral;
- El Vocal del Registro Federal de Electores, y
- El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Es importante hacer notar que el cargo de Vocal Ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del Consejo Local, quien es designado por el Consejo General.

Además, las Juntas Locales Ejecutivas deben estar integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral. Al igual que la Junta General Ejecutiva, deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre las atribuciones que tienen encomendadas, dentro del ámbito de su competencia territorial, figuran:

- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales.
- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.

b) Juntas Distritales Ejecutivas

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales. Se integra en la misma forma y términos que las Juntas Locales, es decir, por un total de cinco miembros:

- El Vocal Ejecutivo, quien la preside
- El Vocal Secretario
- El Vocal de Organización Electoral

- El Vocal del Registro Federal de Electores
- El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Al igual que en los casos precedentes, el cargo de Vocal Ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del respectivo Consejo Distrital, quien es designado por el Consejo General.

Las Juntas Locales Distritales también deben estar integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

Al igual que las Juntas General y Locales, deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre las atribuciones que tienen encomendadas, dentro del ámbito de su competencia territorial, figuran:

- Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral, y Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que se instalarán en cada una de las secciones comprendidas en su distrito.
- Capacitar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla.

c) Oficina Municipales

Según el artículo 71, fracción 2 del COFIPE, el Instituto Federal Electoral *“contará con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine su instalación.”*

En 1991 el COFIPE establecía que la Junta General Ejecutiva determinaría los lugares en los cuales se debían establecer las oficinas municipales, por lo que el 10 de enero de 1992 se estableció que las oficinas municipales bajo la dependencia de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se convirtieran en oficinas municipales del Instituto Federal Electoral, readscribiéndose en las Juntas Distritales Ejecutivas correspondientes.

Las Oficinas Municipales en sus acuerdos de creación, deberán de establecer su estructura, funciones y ámbito territorial de competencia, de acuerdo con las necesidades de la prestación del servicio público electoral.

El propósito de la creación de las Oficinas Municipales, lo constituye precisamente el de prestar el servicio público electoral en los municipios del país que así lo requieran. En especial estas oficinas son importantes en tanto sirven para el empadronamiento ciudadano, atribución del Registro Federal de Electores.

d) Consejos Locales

Son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

En su conformación concurren miembros con derecho a voz y voto, cuyo número fijo es siete y otros que sólo tienen voz pero no voto.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto fueron:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local.
- Seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto fueron:

- Los representantes de los partidos políticos nacionales y coaliciones, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en el Consejo General, es decir, uno por cada partido que cuente con reconocimiento legal.
- Los Vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente.
- El Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como Secretario del Consejo.

Entre las principales atribuciones que la ley otorga a los Consejos Locales se destacan las siguientes:

- Designar, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa.

- Efectuar el cómputo de la entidad federativa en la elección de senadores por el principio de representación proporcional.
- Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales durante el proceso electoral.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

e) Consejos Distritales

Son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales. Dentro de su respectivo ámbito de competencia son los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere.

Al igual que los Consejos Locales, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales. Su conformación fue idéntica a la de los Consejos Locales, es decir, concurrieron siete miembros con derecho a voz y voto, y 10 miembros con voz pero sin voto.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto fueron:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Distrital.
- Seis consejeros electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local para dos procesos electorales ordinarios que pueden ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto:

- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en los Consejos General y Locales, es decir, uno por cada partido o coalición que cuente con reconocimiento legal.
- Los vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital correspondiente.
- El Vocal Secretario de la Junta Distrital, quien funge como Secretario del Consejo

Entre las principales atribuciones que la ley confiere a los Consejos Distritales destacan las siguientes:

- Determinar el número y la ubicación de las casillas donde se recibirá la votación el día de la jornada electoral.
- Realizar el segundo y último de los sorteos ordenados por la ley para integrar las mesas directivas de casilla y vigilar la debida instalación de las mismas.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de los diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.
- Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

f) Mesas Directivas De Casillas

Son los órganos electorales formados por ciudadanos y facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos uninominales.

De acuerdo con la ley, cada distrito se debe dividir en secciones electorales, cada una de las cuales debe comprender un mínimo de 50 y un máximo de 1500 electores. Por cada 750 electores o fracción de una sección electoral se debe instalar una casilla.

En tanto autoridad electoral, las mesas directivas de casilla son responsables de respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Cada mesa directiva de casilla se integra por un presidente, un secretario y dos escrutadores, así como por tres suplentes generales, es decir, siete ciudadanos por casilla, todos los cuales son seleccionados mediante un doble sorteo y reciben un curso de capacitación para el desempeño de tan crucial función.

5. Evolución del marco jurídico electoral.[148]

Como ya se mencionó, durante el debate realizado por los partidos político se logró crear la figura de un Consejero imparcial, a fin de que los acuerdos creados igualitarios para todos los participantes, y en esta nueva figura, se tuviera la confianza de que los contrincantes se encontrarían en igualdad de oportunidades. En un primer acercamiento en torno a esta novedosa figura, se dio inicio a la Reforma electoral de 1990, subsecuentemente en las Reformas de 1994 y 1996, tiempo en el cual, como se refleja a continuación, la figura de Consejero Electoral evolucionó.

5.1 Reforma Electoral de 1990.

Con la promulgación del COFIPE en 1990, se intentó que el Ejecutivo dejara de ser juez y parte de las contiendas políticas, que se mantuviera alejado de las decisiones que se tomaban en el seno del Consejo, pero al quedar el Secretario de Gobernación como consejero representante del Poder Ejecutivo, se anuló a luces el principio de autonomía e imparcialidad, así el Ejecutivo seguía teniendo injerencia sobre las elecciones federales. Se intentó colocar un alto en esta reforma electoral, el fin inmediato sin duda era frenar la toma de decisiones del Ejecutivo, ya que además tenía la facultad de designar a los miembros no partidistas del Consejo General, a los Consejeros Magistrados.

[148] Ibídem, pp. 63-68.

Esta reforma de 1990, fue un primer acercamiento hacia el establecimiento de elecciones justas y libres, es decir, la ley aprobada fue una apertura para romper el control gubernamental, pero quedó muy lejos de garantizar y establecer elecciones federales libres y justas. El Consejo General quedó integrado por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados, y representantes de los partidos políticos nacionales. Asimismo, quedó estipulado que sesionarían cada tres meses de forma ordinaria, y de forma extraordinaria cuando su Presidente convocará a sesión, o a petición de la mayoría de los integrantes. Durante la preparación del proceso electoral se reunirían a partir de la primera semana del mes de enero del año de la elección y a partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Consejo sesionaría por lo menos una vez al mes.

Como ya se mencionó el Consejero del Poder Ejecutivo le fue asignado al Secretario de Gobernación, los cuatro consejeros del Poder Legislativo correspondían a dos diputados y dos senadores, los consejeros magistrados eran propuestos por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados, su encargo duraba ocho años y el Poder Ejecutivo en su caso, propondría la ratificación o sometería a nuevos candidatos para su elección. Una de las atribuciones del Consejo General, señaladas en el COFIPE de ese año, es que designaban en el mes de enero del año de la elección, por mayoría absoluta de entre las propuestas que realizaba la Junta General Ejecutiva, a los consejeros ciudadanos de los Consejos Locales.[149]

Los Consejos Locales funcionarían durante el proceso electoral federal, quedando establecidos en el Distrito Federal y en cada una de las entidades federativas, iniciando sesiones a más tardar el último día de enero del año de la elección, quedaron integrados por cinco consejeros, los cuales formaban parte de

[149] *COFIPE.* IFE, México, 1990. p.179.

la Junta Local Ejecutiva; seis consejeros ciudadanos, se designaban por el Consejo General, y los representantes de los partidos políticos complementaban el Consejo; estos consejeros designados hasta para dos procesos electorales, podían ser reelectos.

Entre las atribuciones del Consejo Local, se vislumbra la designación *"…durante el mes de febrero del año de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros ciudadanos que integren los Consejos Distritales, con base en las propuestas elaboradas por la Junta Local Ejecutiva"*[150].

Por su parte, los Consejos Distritales, al igual que los Consejos Locales, funcionarán únicamente en el proceso electoral federal, iniciando sesiones el último día de febrero del año de la elección, sesionarían por lo menos una vez al mes, quedando establecidos trescientos distritos electorales uninominales. Su integración quedó plasmada igual que el Consejo Local, cinco consejeros miembros de la Junta Distrital Ejecutiva, seis consejeros ciudadanos, elegidos por el Consejo Local, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los consejeros ciudadanos, fueron designados para dos procesos electorales ordinarios pudiendo ser reelectos.

5.2 Reforma Electoral de 1993-1994.

La poca legitimidad lograda por el COFIPE de 1990, el cual fue aprobado sin el consenso de los tres partidos más importantes, llevaron a una nueva

[150] *COFIPE.* IFE, México, 1990. p. 224.

reforma en 1993, misma que no se pudo probar en las elecciones de 1994 por el levantamiento armado en Chiapas en enero del mismo año.

La reforma de 1994, se encaminó a la negociación entre los partidos políticos tomando como bandera el consenso. Fue diseñada para lograr la confianza de los partidos políticos, pero también para aumentar la credibilidad de la sociedad en los procesos tan carentes de la misma. Lo relevante de esta enmienda fue la nueva composición del Consejo General así como en los Consejos Locales y Distritales. Se incluyó la participación de los consejeros ciudadanos, en sus tres niveles de dirección, en los consejos general, local y distrital, se les dotó de voz y voto durante las respectivas sesiones que se realizarían en un marco en donde a los representantes de los partidos políticos les fue retirado el voto y contarían únicamente con voz. La figura del consejero Magistrado en el Consejo General dejó de existir con esta reforma.

En cuanto al máximo órgano de dirección, por primera vez el gobierno ya no controlaría a la más alta autoridad electoral en el país. Este cambio fue denominado como la *"ciudadanización"* de las autoridades electorales.

5.3 Reforma Electoral de 1996.

Surge la necesidad de una nueva reforma con la intención de lograr la autonomía total de las autoridades electorales, las condiciones de competencia por el poder político entre otros. Esta reforma fue aprobada casi por consenso, se concluyó con la participación y control gubernamental en los procesos de organización de las elecciones federales. La figura del consejero del Poder

Ejecutivo desapareció, y surgió la figura de Consejero Presidente en los tres respectivos niveles de dirección.

La denominación de los consejeros ciudadanos cambió, y hasta el día de hoy, son nombrados consejeros electorales en su ámbito de dirección, a nivel general, local y distrital. El consejero presidente, así como los consejeros electorales del Consejo General son nombrados por las dos terceras partes de los miembros que se encuentren presentes en la Cámara de Diputados de entre las propuesta que hayan realizado los grupos parlamentarios. Se estipuló la designación de ocho consejeros, los cuales permanecerían siete años en su encargo en igualdad con el presidente del Consejo General.

Los consejeros electorales de los consejos locales, son designados por el Consejo General, durarán en su cargo dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos y los consejeros electorales de los consejos distritales, serán designados por los integrantes del Consejo Local, del mismo modo, durarán en su cargo dos procesos electorales pudiendo ser reelectos para un segundo proceso electoral federal.

Esta innovadora reforma, marcó la pauta para garantizar condiciones más justas en la contienda electoral, y al concluir esta reforma es cuando realmente se le puede nombrar al IFE, como un organismo autónomo constitucional, variando su naturaleza jurídica por la cual logra la paridad de rango y la independencia respecto de los poderes de la Unión, en especial del Poder Ejecutivo.

5.4 Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2005.

En las reformas al sistema electoral de 2005 se posibilitó el voto de los mexicanos en el extranjero, mediante una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que adiciona un libro sexto al ordenamiento, denominado *"Sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero".* Misma que:

> *"1) Implicó el más importante proceso de ampliación de derechos políticos, desde mediados del siglo pasado en México; 2) Permitió el voto desde el extranjero exclusivamente para la elección de presidente; 3) Estableció los procedimientos para la inscripción en la lista nominal de electores en el extranjero —el voto postal, el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero—; 4) Prohibió la realización de campañas en el extranjero y la utilización —por parte de los partidos políticos— de recursos para financiar actividades ordinarias o de campaña fuera de territorio nacional."*[151]

5.5 Reforma Política-Electoral de 2007-2008.

La Reforma Electoral de 2007 y 2008 consistió en una serie de modificaciones a nueve artículos de la Constitución, la expedición de un nuevo COFIPE y la promulgación de otros ordenamientos legales y reglamentarios en la materia.

[151] García Rodríguez, Juan A.; *Op. Cit. 2007*, p.165.

Esta reforma electoral primero transitó por una modificación constitucional en septiembre de 2007 y posteriormente al año siguiente, otra subsecuente de carácter legal (la parte constitucional afectó nueve artículos de la norma suprema; concretamente introdujo modificaciones a la normativa en los artículos seis, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; derogó un párrafo del artículo 97 y adicionó el artículo 134, que posteriormente impactara en tres ámbitos de aplicación en materia electoral: administrativo, jurisdiccional y penal). Hecho que obligó a modificar además de la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIE) y el Código Penal Federal (básicamente el capítulo XXIV), así como otras normativas que regulan la concesión y operación de los medios electrónicos de comunicación. Lo anterior llevó a la adecuación de normas relativas a la constitución, registro de los partidos, sus prerrogativas, financiamiento y fiscalización.

Su alcance fue amplió en diferentes ámbitos de la institucionalidad y práctica político-electoral, y presentó importantes avances en la implementación o aplicación operativa, en las áreas de mayor repercusión en el nuevo marco legal de las autoridades, instituciones y procedimientos electorales en México.

Las temáticas donde mayor impacto tuvo la reforma fueron: la *"constitucionalización"* de muchas de las medidas acordadas (gran parte de las disposiciones que normalmente serían objeto de reglamentación o legislación ordinaria están ahora incluidas en la Constitución); el redimensionamiento y la creación de nuevas áreas en la estructura del Instituto Federal Electoral; el acceso a los medios de comunicación (administración, seguimiento y sanciones); la fiscalización de recursos de los partidos políticos; resolución de quejas y recursos administrativos en materia electoral, y aspectos varios de la organización del

proceso electoral[152] (algunas de las cuales serán objeto de análisis más adelante en este trabajo).

6. La Participación Ciudadana en los procesos electorales federales, a través de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral denominados Consejos Electorales.

Debido a los constantes cambios mundiales en todos los ámbitos, la construcción de la democracia se debe realizar día a día, se requiere no sólo la participación de las instituciones políticas sino de una ágil y recíproca participación ciudadana en la cual, conjuntamente con la emisión del voto, integración de mesas directivas de casilla, participación dentro de un partido político, integración del Consejo Distrital, se dé un ejercicio critico, propositivo e informado de la realidad política.

> *"Entre las múltiples prácticas asociadas con la democracia, la de la participación tiene una imagen especialmente positiva. Dicha práctica evoca cualidades de autenticidad, virtud, responsabilidad, convivencia y celebración festiva… es uno de los elementos que distingue a los regímenes democráticos de los autoritarios"[153].*

Para que una democracia sea plena, deben existir ciudadanos en activo, es condición indispensable contar con la disponibilidad de ejercer a plenitud los

[152] IFES (equipo investigador). *Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*. Primer Informe, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009, p. 17.

[153] Prud´homme, Jean-François; *Participación ciudadana y democracia en América Latina en La Construcción de instituciones para la democracia en América Latina*. México, IFE 1999, p. 93

derechos que la cualidad política les brinda, con la intención de mejorar el ejercicio de la razón pública.

La calidad de la ciudadanía no se adquiere con sólo alcanzar la mayoría de edad, se requiere construcción en la conciencia tanto en lo individual como en lo colectivo. La democracia ejercida en plenitud hace iguales a las personas a través de la expresión, de la participación y del voto, a pesar de las distintas visiones y posiciones que presenten los integrantes de una comunidad. Cuando el ciudadano sienta la necesidad de informarse e indague con la intención de crear una crítica personal, adquirirá la capacidad de discernir y buscará la integración en el entorno social, así como espacios de participación, cuando este supuesto suceda se podrá decir que la democracia comienza a despertar en países con tradición autoritaria y cerrada como México.

Participar significa en un primer plano tomar parte en conjunto con más personas, las cuales tengan objetivos similares o lo que más convenza, por lo tanto la participación, como lo menciona Mauricio Merino, es un acto social.

> *"La participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal. No podría entenderse…sin tomar en cuenta dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad"*[154].

Astorkia afirma que *"…la participación es la expresión de un proceso de movilización política ciudadana cuando hay un sistema electoral que merece la confianza de los ciudadanos y un sistema de partidos que representa diversas*

[154] Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia.* México IFE, 1995, p. 15

opciones de gobierno, con las que se identifican los intereses y las aspiraciones de sectores de la población"[155]. La participación es el interés de los ciudadanos por involucrarse en la vida política de la sociedad en que viven.

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se debe realizar de manera frecuente en y durante los comicios, porque cada proceso electoral se convierte en el cauce de integración del ciudadano en la vida política, aunado al carácter ritual y periódico de elecciones competitivas y abiertas a todos los ciudadanos, derivando en la legitimación institucional.

El Instituto Federal Electoral, cuenta con espacios, para que en conjunto con autoridades electorales, contendientes políticos se lleve a cabo un acto social materializado en un espacio ciudadano, un equilibrio entre la institución y los competidores políticos.

Los espacios ciudadanos a que se hace referencia, se encuentran en los tres niveles de dirección del Instituto Federal Electoral, en el Consejo General, los Consejeros Electorales, son designados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, en el Consejo Local, los Consejeros Electorales Locales, son designados por mayoría absoluta por el Consejo General, y los Consejeros Electorales Distritales son designados por el Consejo Local también por mayoría absoluta.

Su participación en los procesos electorales es de gran relevancia debido a que forman parte del equilibrio entre la autoridad electoral y los intereses de los

[155] Astorkia Hualde, José María. Evolución de la abstención electoral en España:1976-1991, en Del Castillo Vera, Pilar; *Comportamiento político y electoral*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Academia, 1994, pp. 3-18.

partidos políticos, otorgando con su intervención en el trayecto de la preparación de la jornada electoral, legitimación, objetividad y la garantía de que las decisiones se tomarán con total imparcialidad en el seno de los órganos de dirección dentro del Instituto.

Resulta necesario puntualizar, que los Consejeros Electorales Distritales, como miembros integrantes de los Consejos Distritales, determinan el número y ubicación de casillas de su demarcación electoral, las cuales pueden ser básicas, contiguas, especiales y extraordinarias; insaculan a los funcionarios de casilla; efectúan los Cómputos Distritales[156], y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional; realizan el cómputo distrital de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional y realizan el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras actividades.

Como se puede observar, la suma de cada uno de los 300 distritos electorales plurinominales, nos brindan los resultados totales y oficiales que se llevaron a cabo en principio en cada Mesa Directiva de Casilla, integrada por ciudadanos insaculados de acuerdo al mes que se sorteo en el seno del Consejo General. Por ende, en cada Consejo Distrital se entrega la Constancia de Mayoría Relativa al candidato que haya obtenido mayoría de votos. En cada etapa del proceso electoral la ciudadanía está presente. Es importante que trabajen en conjunto, que realicen su labor con probidad, que estén informados de los acontecimientos cotidianos dentro de la demarcación que les corresponde, que asistan a las sesiones ya que cuenta con voz y voto dentro de las deliberaciones.

[156] El Cómputo Distrital de una elección es la suma que realiza el Consejo Distrital, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral. COFIPE, Artículo 293. México, IFE, 2008.

La noción de participación ciudadana, ha llegado a equipararse con la representación social en los asuntos públicos; sin embargo, *"…la experiencia acumulada a lo largo de la última mitad del Siglo XX, ha demostrado que no toda forma de representación social enarbolada en favor de la democracia tiene como propósito reequilibrar el poder; paralelamente al advenimiento de otros medios de influencia de la ciudadanía"*[157]. No obstante, la participación y el interés ciudadano por intervenir en los asuntos públicos tienden a ser más bien bajos, lo que deja entrever no sólo el problema de la desconfianza, sino la dificultad que representa para la ciudadanía vincular lo público y lo político con su vida cotidiana.

Antes de las reformas a la legislación electoral federal de 1990, se consideraba que la función electoral era una función que se atribuía al Gobierno Federal, partidos políticos y ciudadanos, y con ello se atribuía a la Administración Pública Federal, comprometiendo así la función electoral al Poder Ejecutivo, entonces la relación del Instituto con la Administración Pública se remonta a los antecedentes del propio IFE. Sin embargo, en la actualidad, después de las reformas de 1990, 1994 y 1996, el Instituto no se circunscribe a ninguna de las ramas en las cuales se divide de acuerdo a la Constitución, la actividad de la Administración Pública Federal: Administración Pública Central y Administración Pública Paraestatal, por la autonomía constitucional concedida que le da paridad de rango con los poderes públicos.

Así pues, el Instituto nace como un organismo de Estado con la característica de poseer independencia y autonomía, las cuales no son determinadas por el Poder Ejecutivo y se desligan completamente del aparato

[157] Cunill Grau, Nuria. "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer" en *Política y gestión pública.* Buenos Aires, FCE-CLAD, 2004. p. 14.

administrativo de este poder. Esto es, que no existe una relación de jerarquía respecto al Ejecutivo, ni a ningún órgano de la Administración Pública Federal.

Si bien el IFE tiene una forma de organización similar al de la administrativa descentralizada, no se puede afirmar que sea un organismo paraestatal descentralizado, la diferencia radica en que el Instituto a su interior puede presentar rasgos de organización administrativa descentralizada, pero no por ello debe formar parte de la Administración Pública Paraestatal, en la cual se incluye a los organismos descentralizados**.**

Para comprender lo anterior, se tiene la definición del régimen de descentralización administrativa, la cual, a pesar de tener gran semejanza con las características del IFE, y como en la definición se podrá observar, no puede considerársele como organismo de la Administración Pública Federal:

> "La descentralización, es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte el Estado, el cual prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa, es decir, la descentralización es una modalidad de organización administrativa en la que integra una persona de derecho público que administra sus bienes con cierta independencia del poder central, aunque sin separarse por completo de la directriz del mismo."[158]

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 45, se señala la definición de los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo, en la cual podría confundirse también la naturaleza jurídica administrativa del IFE. Sin

[158] Flores Gómez , Fernando. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano* p. 209.

embargo, estas características similares no pueden generalizarse al Instituto, puesto que este organismo guarda una relación distinta con el Ejecutivo Federal, es decir, no existe dependencia jerárquica con éste y es de esta forma que en ningún artículo de dicha Ley Orgánica se menciona la existencia del Instituto Federal Electoral, como organismo descentralizado de la Administración Pública Paraestatal de la Federación. Es así que el IFE no puede ser parte de la Administración Pública Federal, al no depender del Ejecutivo Federal, ni de sus directrices.

No obstante lo anterior, al poseer el IFE una personalidad jurídica propia, puede realizar convenios de colaboración con organismos descentralizados del Ejecutivo, tal como el celebrado con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con el cual los trabajadores del Instituto aportan su contribución al ISSSTE para contar con los servicios y prestaciones del mismo; así como la de responsabilidades como trabajadores al servicio del Estado. Todo lo antes descrito lleva a entender que el Instituto, guarda relación con la Administración Pública Federal, la cual es distinta a la de jerarquía, lo que le permite ser autónomo e independiente.

Así pues, la relación de esta Institución con la participación ciudadana, a partir de reconocer su estatus organizacional, permite hacer referencia del espacio que esta Institución brinda a la ciudadanía partir del espíritu de su existencia, por lo cual señalar que la calidad de la ciudadanía no se adquiere con solo alcanzar la mayoría de edad y requiere construcción en la conciencia tanto en lo individual como en lo colectivo, es una temática que une al IFE con la vida ciudadana. La democracia ejercida en plenitud hace iguales a las personas través de la expresión, de la participación y del voto, a pesar de las visiones y posiciones distintas que presenten los integrantes de una comunidad.

Cuando el ciudadano siente la necesidad de informarse y exige información con la intención de formarse una crítica personal, con capacidad de discernir e integrarse en el entorno social y buscar espacios de participación la democracia está a flor de piel. Para que una democracia sea plena, deben existir ciudadanos en activo, es una condición indispensable que estén dispuestos a ejercer a plenitud los derechos que la cualidad política les brinda, con la intención de mejorar el ejercicio de la razón pública.

Participar, significa en un primer plano, tomar parte en conjunto con más personas, las cuales tengan objetivos similares o lo que más nos convenza, por lo tanto la participación, como lo menciona Mauricio Merino, es un acto social.

"La participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal. No podría entenderse…sin tomar en cuenta dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad"[159]. Uno de estos espacios ciudadanos, se encuentran en los tres niveles de dirección del Instituto Federal Electoral, en el Consejo General, los consejeros electorales los cuales son designados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, en el Consejo Local, los consejeros electorales locales, designados por mayoría absoluta por el Consejo General, y los consejeros electorales distritales designados por el Consejo Local también por mayoría absoluta.

Su participación en los procesos electorales es de gran relevancia ya que forman parte del equilibrio entre la autoridad electoral y los intereses de los partidos políticos, otorgando con su entrada en el trayecto de la preparación de la Jornada Electoral, legitimación, objetividad y la garantía de que las decisiones se

[159] Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia.* México IFE, 1995, p. 15.

tomarán con total imparcialidad en el seno de los órganos de dirección dentro del Instituto Federal Electoral.

Actualmente los Consejeros Electorales forman parte integral del Instituto Federal Electoral en sus tres órganos de dirección, su fundamento legal se encuentra, tanto en la Constitución como en lo estipulado a lo largo del COFIPE y como se mencionó en el capítulo anterior, también tienen su base en lograr legitimación durante los procesos electorales, además de que la ciudadanía tenga confianza en que con la participación de esta figura, el Instituto se manejará con imparcialidad y objetividad y se espera que lo haga también con base en la ética, subtemática que se obliga en su revisión, como elemento base de la participación ciudadana.

7. Código de Ética en el Instituto Federal Electoral.

7.1 La Ética del individuo en las Instituciones.

La ética es un concepto que encierra un gran significado, tanto en el ámbito personal como en el ámbito profesional. Mediante la ética se hace posible un orden personal y así mismo, esto conlleva a un orden público en general. Conlleva directamente a un régimen razonable y equitativo para todos, en lo que se refiere a la manera de pensar de cada individuo.

Hablar de ética del servicio público, o del trabajo de los empleados públicos en la perspectiva, no es solamente una moda, sino supone hacer referencia a uno

de los pilares de las reformas administrativas que están en marcha en todo el mundo. Hoy la ética de las actuaciones del poder público y de sus agentes sean éstos políticos o empleados públicos, ocupa un lugar predominante en el debate social.

El vocablo *ética* proviene del griego y tiene dos significados. El primero procede del término *éthos*, que quiere decir hábito o costumbre. Posteriormente se originó a partir de este la palabra *êthos* que significa modo de ser o carácter. Aristóteles considera que ambos vocablos son inseparables, pues a partir de los hábitos y costumbres es que se desarrolla en el hombre un modo de ser o personalidad.

Su sinónimo latino es *moris*, de donde deriva el término moral. Tanto la ética como la moral señalan la línea demarcatoria entre lo lícito y lo ilícito, lo correcto y lo incorrecto, lo aceptable y lo inaceptable[160].

Carrillo Landeros precisa la diferencia entre ética y moral, señalando lo siguiente:

> La ética tiene como preocupación toral a la moral, o más bien al conjunto de valores morales que regulan el comportamiento del hombre en sus relaciones con los demás; la moral concierne a las acciones voluntarias del hombre y su intencionalidad, la ética se encarga de estudiar y explicar el por qué de estas acciones e intenciones. Por lo demás, el concepto

[160] Escobar, Gustavo. *Etica*. México: McGraw-Hill Co. 3ra ed. 1992, p. 58.

ética es primigenio y en él se inspiraron los romanos para desarrollar el concepto de moral.[161]

Los valores morales en su conjunto y vistos como reglas que orientan la voluntad y el comportamiento humano en sociedad, al ser generalizados e incorporados a un conjunto teórico de conocimientos pasan a formar parte de la ética. Así, la moral concierne a la actividad cotidiana y voluntaria del hombre en tanto ser social, mientras que la ética se encarga de estudiar y explicar este tipo de actividad y comportamiento, desde su origen, fundamentos, situación actual, tendencias y perspectivas. Es certera por su sencillez, claridad y precisión la definición de Adolfo Sánchez Vázquez al señalar *"La ética es la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad. O sea, es ciencia de una forma específica de conducta humana."*[162]

La ética entonces, anida en la conciencia moral de todo ser humano y le sirve de motor, de freno o de dirección, según los casos, al momento de actuar. El elemento ético es un componente inseparable de la actuación profesional, en la que pueden discernirse, al menos, dos elementos:

- Un conocimiento especializado en la materia de que se trata,
- Una destreza técnica en su aplicación al problema que se intenta resolver

Hay quienes atropellan, consciente y sistemáticamente, los márgenes dispuestos la mayoría de las veces, no por un afán de lucro inmoderado como ocurre en otras profesiones, sino porque en el accionar diario las instancias de control se difuminan en beneficio de una mal entendida convivencia armónica,

[161] Carrillo Landeros, Ramiro; *Fundamentos Éticos y Epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública* (Tesis para obtener el título de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública) Pograma de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; México, 2005, pp. 41-42.
[162] Sánchez Vázquez, Adolfo; *Ética*, Edit. Grijalbo, México, 1978, p. 23.

siendo que están faltando a la ética sin que exista un Código Profesional que sancione o respalde lo enunciado. Pero hay otros que ignoran y ni siquiera se preocupan de los límites éticos; de ellos se dice que son amorales.

La ética tiene entre otros objetos, contribuir al fortalecimiento de las estructuras de la conducta moral del individuo. El bien se refiere aquí a que la profesión constituye una comunidad dirigida al logro de una cierta finalidad: la prestación de un servicio"[163]. Señala, además, que hay tres tipos de condiciones o imperativos éticos profesionales:

1) *Competencia.*- Exige que la persona tenga los conocimientos, destrezas y actitudes para prestar un servicio;

2) *Servicio al cliente.*- La actividad profesional sólo es buena en el sentido moral si se pone al servicio del cliente; y,

3) *Solidaridad.*- Las relaciones de respeto y colaboración que se establecen entre sus miembros.

A primera vista pareciera que las actuaciones antiéticas afectan sólo a las víctimas que las sufren, desde luego, éstas son las primeras perjudicadas, pero no son las únicas. Ellas disminuyen la honra y la autoestima de quienes las cometen; dañan notoriamente el prestigio de las instituciones cuya defensa constituye el primer objetivo de los Códigos de Ética; pero, sobre todo, hiere a la comunidad de dos maneras:

1) Erosionan la confianza pública que es el cimiento necesario de las instituciones y

[163] Ela de PRO. Oficina de Etica Gubernamental. "*Valores y Principios Eticos de los Servidores Públicos*" en *Conética.* Boletín Informativo. 1991, pp. 45-48.

2) Frustran la esperanza de un correcto servicio al que la sociedad tiene derecho por haber contribuido al mantenimiento de las instituciones, más aún si se trata de Instituciones Públicas.

No debemos olvidar que toda profesión, no es sólo un modo de ganarse la vida y realizarse personalmente; esta es sólo su dimensión individual. También las profesiones tienen un fin social y éste consiste en servir adecuadamente cada una de las necesidades que la sociedad debe satisfacer para posibilitar el bien común.

Así, las necesidades de educación, de salud, de justicia, de comunicaciones, de obras de ingeniería y arquitectura y tantas otras, encuentran cobertura en el correcto ejercicio de las respectivas profesiones, incluyendo las necesidades de la vida democrática de un país[164].

De esta manera, las actuaciones contrarias a la ética no sólo dañan a quienes las sufren sino −principalmente− a la comunidad humana en donde acontecen.

En virtud de su profesión, nombramiento, responsabilidad o cargo, el sujeto ocupa una situación que le confiere deberes y derechos especiales, como se verá:

Derechos:

La Vocación. La elección de la profesión, cargo o responsabilidad debe ser completamente libre. La vocación debe entenderse como la disposición que hace al sujeto especialmente apto para una determinada actividad profesional o

[164]Pedreira, Antonio S.; *Hostos, Ciudadano de América*. Editorial Edil, Inc. 1976, pp. 68-72.

responsabilidad. Quien elige de acuerdo a su propia vocación e interés tiene garantizada ya la mitad de su éxito en la responsabilidad elegida.

La finalidad del trabajo profesional, nombramiento en cualquier organización o institución pública o privada, es el bien común. La capacitación que se requiere para ejercer este trabajo, está siempre orientada a un mejor rendimiento dentro de las actividades especializadas para el beneficio de la sociedad. Sin este horizonte y finalidad, una profesión o nombramiento se convierte en un medio de lucro o de honor, o simplemente, en el instrumento de la degradación moral del propio sujeto.

Capacidad profesional. Un profesional debe ofrecer una preparación especial en triple sentido: capacidad intelectual, capacidad moral y capacidad física.

Deberes :

Los Deberes profesionales y/o institucionales. Es bueno considerar ciertos deberes típicos en todo profesional. Al profesional se le exige especialmente actuar de acuerdo con la moral establecida. Por tanto, debe evitar defender causas injustas, usar sus conocimientos como instrumento de crimen y del vicio, producir artículos o dar servicios de mala calidad, hacer presupuestos para su exclusivo beneficio, proporcionar falso informes, etc. Cuando un individuo profesional tiene una conducta honesta, dentro y fuera del ejercicio de su profesión, le atraerá confianza y prestigio, lo cual no deja de ser un estímulo que lo impulsará con más certeza en el recto ejercicio de su responsabilidad.

Los deberes son exigencias, imposiciones indeclinables, recaídas sobre la responsabilidad del individuo, que mientras mejor los cumple, más derecho tiene a la feliz convivencia social.

El deber puede catalogarse en el grupo de las obligaciones morales. Estas son deudas morales de obligado acatamiento por la fuerza de la razón sana del individuo. El cumplimiento del deber es un rasgo enaltecedor, relevante de la conducta humana. En el orden privado, habla elocuentemente de la educación del individuo y de la pureza de sus propias concepciones, en el ámbito público afianza sus relaciones sociales y le aseguran el éxito, que es aspiración constante del hombre.

Por ende cada profesional tiene la indeclinable obligación de convertirse en medio ejecutor de sus deberes. Para ello le es ineludible disciplinar sus actuaciones técnicas y científicas, perfeccionar su carácter y fortalecer su conducta dentro de las normas éticas. Este es el medio más apropiado para organizar una verdadera actuación profesional.

Entre los principales deberes profesionales podemos mencionar: honradez, honestidad, estudio, investigación, cortesía, probidad, independencia, discreción, carácter, distribución del tiempo, equidad en el cobro de honorarios, prestigiar la profesión, cuidar de su cultura, puntualidad, solidaridad, etc..

El buen empleo y uso de los conocimientos morales e intelectuales que provee la ética como dogma de comportamiento, es la clave que llevará al éxito, no sólo a las personas como tales, sino también como entes que desempeñan

funciones en una sociedad en la que cualquier manera de pensar o actuar nuestra influirá directa o indirectamente.

La razón por la que la ética es un instrumento necesario en la Política y la Administración Pública, en palabras de Oscar Diego Bautista[165] *"…radica en que …ella… orienta las acciones humanas. Cada acto que realiza el hombre tiene su fundamento o justificación en ella. Cuando los hombres públicos se acompañan de una filosofía en ésta disciplina actúan bajo el autocontrol, siendo responsables de su conducta."* De esta manera, la ética es el mejor instrumento porque conlleva el autocontrol mediante el uso correcto de la razón y la consciencia sobre la idea de servicio colectivo.

A partir de lo ya expresado, merece destacarse la iniciativa de poner en práctica códigos de ética en el servicio público, en función de los estándares internacionales que determinan valores en su conducta, que se manifiesten en actitudes y normas de comportamiento, en el universo donde despliegan su labor y que incluye no sólo el amplio abanico de las relaciones con el público, sino también con los otros empleados y funcionarios, y con los bienes bajo su custodia o administración.[166]

De ahí que se relacione el tema de la ética con la actuación de los Consejeros Electorales Locales y Distritales, que como ciudadanos que asumen una responsabilidad como autoridad electoral a lo largo de cada proceso electoral, deben trazar el rumbo hacia los actos aceptables, hacia las acciones fecundas, actos justos y conscientes, reveladores de la buena fe y la capacidad que como

[165] Diego Bautista; Oscar; *Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de cuestión y valores para el servicio público*; Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1ª. Edic.; Toluca, México, 2009, pp. 35-36.
[166] Campos Álvarez Tostado; Ricardo; *Gobernación y Ética Pública*, Géminis Editores e Impresores, México, D.F., 1999, p. 68.

profesionales de la democracia deben procurar y mantener a largo de la toma de decisiones al interior de los Consejos tanto Local como Distrital a nivel federal. En consecuencia, la actuación de toda autoridad en el espacio público, debe tomar en cuenta el aspecto de la ética.

7.2 El Código de Ética en el Instituto Federal Electoral.

A fines del año 2010, el Instituto Federal Electoral, publica el Código de Ética del Instituto, declarando que:

> *"Nosotros, la comunidad de hombres y mujeres que prestamos nuestro servicio en el Instituto Federal Electoral, con base en los principios democráticos y valores normativos, hemos decidido darnos el presente Código de ética que contiene el pensar de lo que aspiramos ser como profesionales de la democracia y el cómo deseamos convivir en nuestra vida institucional. Esta es nuestra convicción y a ello nos atenemos."*[167]

En dicho Código se señala la necesidad de que como institución de vanguardia, debe hacer valer los principios rectores que con apego a la democracia, son eje y sustento institucional, misma que debe ser ejercida directamente por su personal.

Se considera que es un buen momento de dar paso a la renovación de su clima laboral, en conmemoración a sus primeros veinte años de creación, publicando la integración del conjunto de valores humanos plasmados en dicho documento, los cuales se consideran complementarán las convicciones democráticas de la Institución.

[167] Instituto Federal Electoral, *Código de ética;* México, 2010, p. 3.

El Código de Ética pretende unir a la comunidad mediante un conjunto de valores comprometidos con el Sistema Electoral Democrático Mexicano. A la letra señala "*En la práctica, toda convivencia, particularmente la laboral, requiere de sus integrantes un equilibrio de tolerancia, disposición, respeto y diligencia, involucra valores y hábitos, los cuales trascienden en la proyección, tanto interna como externa del IFE, de ahí la relevancia de este instrumento.*"[168]

Dicho documento engloba en los cinco principios rectores del IFE, los valores que considera propios y necesarios para hacer congruente la misión de la Institución con la actuación de sus servidores públicos y las metas y objetivos institucionales.

La relación entre principios y valores es la siguiente:

CERTEZA

a) Confiabilidad
b) Integridad

LEGALIDAD

a) Justicia
b) Honestidad

[168] Ibídem. p. 8

INDEPENDENCIA

a) Autonomía
b) Libertad

IMPARCIALIDAD

a) Igualdad
b) Equidad

OBJETIVIDAD

a) Tolerancia
b) Superación
c) Respeto

Con lo anterior, se observa que la pretensión de la Institución es lograr en los servidores una conciencia ética profesional bien desarrollada a fin de establecer en los cánones o código de ética, los valores organizacionales, base en que todo servidor público y/o autoridad electoral deberá orientar su comportamiento, estableciendo así, normas o directrices para hacer cumplir los deberes de su responsabilidad y profesión democrática.

Sin embargo, cabe aquí retomar a Aristóteles, cuando señala: *"No se enseña ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos"*, con lo cual se infiere que la existencia del Código de Ética en el IFE, implica no sólo su existencia, su conocimiento, sino su aplicación y estricta observancia, a fin de que la autoridad electoral y el servicio público en la administración electoral, sea capaz de asegurar justicia, solidaridad, honestidad y transparencia en su actuación.

7.3 Ética Pública: Necesaria para el mejor obrar de la autoridad electoral.

7.3.1 La Ética Pública en la Administración Electoral.

La ética pública da al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que ésta sea, al ofrecer criterios para encontrar soluciones adecuadas. Se refiere a los criterios que debe tomar el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar buenos resultados.

El Buen Gobierno, para ser considerado como tal, requiere no sólo de políticos responsables sino también de funcionarios capaces. Cualquier gobierno estará legitimado si defiende y aplica una verdadera ética pública en virtud de que ésta conlleva responsabilidad, espíritu de servicio así como atención, equidad y justicia para el ciudadano. Sin embargo, para contar con buenos gobiernos se requiere primero contar con individuos buenos. Es aquí donde entra la ética al formar y mejorar a las personas.

La ética pública no sólo se circunscribe a la conducta de los servidores públicos de acuerdo con la recta razón y con los intereses públicos, sino que además, se refiere al comportamiento del hombre en cuanto ciudadano en el ámbito público. Adquiere especial relieve en el comportamiento de aquellos profesionales que actúan en los procedimientos ante los órganos públicos asistiendo a los administrados.[169]

[169] González Pérez, Jesús; *La ética en la Administración Pública*, 2ª. Edic., Cuadernos Civitas, Madrid, España; 2000, pp. 40-41.

Es así que retomando conceptos ya trabajados en esta investigación y teniendo como eje el fortalecimiento de la responsabilidad del ciudadano ante las instancias electorales, a partir de su desempeño como Consejero Electoral, es menester analizar la ética pública en relación a la polítca y el Estado de Derecho.

Señala Alejandro Romero, retomando a Jesús A. Serrano, que la ética pública, se refiere al ámbito de la moralidad socialmente compartida:

> "La importancia y utilidad de introducir el análisis ético en materia de política aplicada radica en sus potencialidades para consolidar el estado de derecho, mediante una mejor legislación y un acatamiento puntual, incrementar la legitimidad democrática de las autoridades, aportar al desarrollo de una cultura política entre los ciudadanos, fortalecer las instituciones incrementando su eficacia, ampliar sus posibilidades de gobernabilidad, inhibir y combatir la criminalidad y, en virtud de las anteriores, favorecer el desarrollo del país."[170]

Es decir que en materia de política electoral, se requiere de una cultura ética que repercute directa e indirectamente con el desarrollo de un Estado de Derecho que puede favorece con ello, la existencia de la gobernabilidad por ello *"…no basta la profesionalización del servicio electoral, ni tampoco la modernización legislativa y organizacional de las instituciones electorales, se requiere también el desarrollo de una cultura ética y de la vinculación de los actores del proceso electoral con un marco regulativo de carácter cívico."*[171]

---

[170] Véase Romero Gudiño, Alejandro; "*Ética para el Proceso Electoral Federal en México"*, en *Vicisitudes de la Normalidad Democrática Electoral*, Coordinadores Luis J. Molina Piñeiro, Fernando Serrano Migallón, et. al., Edit. Porrúa, México, 2006. p. 286, que retoma a Serrano Jesús A.; *Ética de la Ciencia,* conferencia dictada en la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología, Tuxtla Gtz. Chis. 11 de noviembre de 2005.
[171] Ibid. p. 292.

Es de trascendencia entonces, señalar que México debe retomar como miembro de la OCDE, los principios de administración, que los demás miembros de esta Institución han desarrollado para conformar los parámetros de análisis y evaluación del quehacer de sus instituciones, sistemas y mecanismos, con el fin de promover la ética en el servicio público.

> "Los principios identifican las funciones de orientación, administración o control de los sistemas de administración de ética que pueden ser verificados. Estos principios consideran la experiencia de los países de la OCDE y reflejan puntos de vista compartidos sobre una administración de ética sólida.
>
> Los principios constituyen coordenadas que permiten realizar el análisis de la ética de un ámbito político-administrativo determinado, en este caso el proceso electoral federal y son los siguientes:
>
> 1. Los estándares éticos para el servicio público deben ser claros.
> 2. Los estándares éticos deben reflejarse en el marco legal. El marco legal es la base de la comunicación de los estándares obligatorios mínimos y los principios de conducta para cada servidor público. Las leyes y los reglamentos pueden establecer los valores fundamentales del servicio público y deben prever el marco para la orientación, investigación, acción disciplinaria y enjuiciamiento.
> 3. La orientación ética debe estar disponible para todos los servidores públicos.
> 4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones al exponer conductas indebidas.
> 5. El compromiso político hacia la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.
> 6. El proceso de toma de decisiones de ser transparente y abierto al escrutinio.
> 7. Debe haber lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado.
> 8. Los ejecutivos deben mostrar y fomentar la conducta ética.
> 9. Los procedimientos, políticas y prácticas deben promover la conducta ética. Las políticas y prácticas administrativas deben mostrar compromiso de la organización hacia estándares éticos. No es

suficiente para los gobiernos el contar sólo con estructuras basadas en reglas o en cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento, por sí solos, pueden alentar, de manera inadvertida, a que algunos servidores públicos se desmpeñen en el límite de la conducta indebida, argumentando que si no están violando la ley, están actuando en forma ética.

10. Las condiciones del servicio público y la administración de recursos humanos debe promover la conducta ética.
11. Los mecanismos adecuados de responsabilidad y rendición de cuentas deben encontrarse dentro del servicio público.
12. Deben existir procedimientos y sanciones adecuados para el manejo de conductas indebidas.[172]

Por otra parte, el Dr. Romero Gudiño, señala que *"Las autoridades e instituciones electorales deben obedecer a dos máximas supremas: imparcialidad y equilibrio, que redunden en: legitimidad y aceptación de resultados electorales…De manera específica los resultados se obtienen con base en los siguientes principios éticos fundamentales para guiar la conducta de los funcionarios y autoridades electorales: Primero, Respeto por la ley…Segundo, Independencia y neutralidad…Tercero, Transparencia, Cuarto, Minuciosidad…Quinto, Orientación de servicio al público…"*[173] en concreto, el autor señala que a partir de ellos, propone El Código de Ética del Proceso Electoral Federal, que se basa en *"…los siguientes Principios Rectores o Valores Superiores: 1°Imparcialidad; 2° Transparencia y Acceso a la Información; 3°Comunicación y Acuerdo; 4°Legalidad y 5° Respeto a los adversarios, autoridades y sociedad. "*[174]

Agrega que tales principios corresponden a las necesidades y finalidades esenciales de toda política democrática, es decir, aquella en la que se reconoce

[172] Ibidem. pp. 293-294.
[173] Ibíd. pp. 295-296.
[174] Ibíd. pp. 307-308.

igualdad de derechos o imparcialidad, se dispone de información suficiente y clara al alcance de todos los actores de manera que se obtengan los mayores beneficios comunes. Se establece como disciplina el diálogo y el convencimiento para llegar a los acuerdos y cumplirlos.

Será en capítulos posteriores, donde se aprecie la conducta de los consejeros electorales a partir de la evaluación de su actuación en los procesos electorales a través de la herramienta metodológica propuesta que incluye categorías eje para los fines de la investigación: ciudadanización, diseño institucional, consolidación democrática, evaluación, profesionalización, y calidad de la democracia, que retoman puntos sobre los principios antes señalados, en materia de ética pública.

Por todo la anterior, entonces, la ética en los servidores públicos no se reduce a un lista de buenos principios, implica el cambio esencial en las actitudes de cada individuo. Se debe traducir en actos concretos orientados hacia el interés público. En otras palabras, implica el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos, de ahí la necesidad de retomar el tema de la responsabilidad moral en la actuación de la autoridad electoral.

7.3.2 Responsabilidad Moral de la autoridad electoral.

Cuando se habla de ética pública se refiere sencillamente a la ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público. La ética aplicada en los servidores públicos implica plena conciencia en sus actitudes la cual se traduce en actos concretos orientados hacia el interés de la ciudadanía. Implica lograr una

"ética de la responsabilidad" como dijera Max Weber, en su célebre conferencia sobre la política como vocación, en la cual distinguió dos máximas de acción ética, en su opinión irremediablemente opuestas: la 'ética de la convicción' y la 'ética de la responsabilidad'[175]

Weber, dramáticamente angustiado ante la pérdida de sentido de la acción política, se refirió a las miserias de la política: la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad.

Todo gobierno e institución pública, para mantener una eficiente administración así como una imagen transparente, necesita contar con individuos íntegros. Es aquí donde la ética cobra importancia al seleccionar y formar los perfiles y reiterar a los servidores públicos la necesidad de hacer bien sus tareas y actuar con responsabilidad. Por el sólo hecho de realizar una acción con responsabilidad y hacerla bien, ya se está cumpliendo con los preceptos éticos. No obstante, esta premisa por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar. No todos los que participan en el ámbito público realizan adecuadamente sus tareas. La ética es el mínimo exigible para asegurar una honestidad y una responsabilidad en el empleo público.

De ahí que convenga para los fines de la investigación, considerar el aspecto ético y la responsabilidad moral en la actuación de todos los actores en materia de administración electoral, incluídos los consejeros electorales y los vocales de las juntas ejecutivas.

[175] Weber, Max; *En la Ética Protestante*, Ed. Premia, 1968; p.62.

De acuerdo a la legislación en materia electoral, la actuación de los Consejeros Locales y Distritales durante el proceso electoral, deberá caracterizarse por su apego a la legalidad, al ser considerados servidores públicos, tendrán que resguardar los principios rectores del IFE, mandatados en la Constitución, con lo cual están sujetos a responsabilidades administrativas.

A partir de esta disposición, puede cuestionarse si lo que marca la ley, someta al Consejero Electoral, ciudadano nombrado autoridad, a una situación crítica de actuar en términos de la *ética de la responsabilidad*, que de acuerdo a Weber, se interpreta como *la acción en términos del medio-fines*, es decir, asumir *que "…la ética de la responsabilidad es simplemente la que se preocupa de la eficacia y por lo tanto se define por la elección de medios adaptados al fin que se desea alcanzar. Max Weber agregaba que nadie llega a las últimas consecuencias de la moral de la responsabilidad, en el sentido en que ésta representaría la aceptación de cualquier medio, siempre que en último análisis fuese eficaz."*[176]

Sin embargo, a la vez, el Consejero Electoral puede también proceder acorde a *la moral de la convicción,* es decir a actuar de acuerdo con sus sentimientos, de acuerdo con su conciencia.

Por lo anterior, entonces, deba retomarse a Weber con la idea siguiente:

> "…no hay moral de la responsabilidad que no está inspirada en convicciones, pues en último análisis la moral de la responsabilidad es búsqueda de eficacia, y puede ponerse en tela de juicio el objetivo de esta búsqueda.

[176] Véase Raymond Aron; *Las etapas del pensamiento sociológico;*T. II, trad. Aníbal Leal; Buenos Aires, Edic. Fausto, 1977 (1ª. Edic en francés 1967), p. 272.

> Pese a todo…en la acción, sobre todo en la de carácter político, estamos divididos entre dos actitudes, y quizás aún debiéramos decir divididos entre el deseo de dos actitudes. Una, a la que denominaré instrumental, procura producir resultados conformes a nuestros objetivos, y por eso mismo se dispone a mirar el mundo y a analizar las consecuencias probables de lo que diremos y haremos. La otra, a la que denominaré moral, a menudo nos impulsa a hablar y a actuar sin tener en cuenta al prójimo y el determinismo de los acontecimientos…así, la actuación por parte del…estadista, estará ciertamente más inclinado a la responsabilidad, aunque sólo sea para justificarse él mismo; y en el caso del ciudadano, más inclinado a la convicción, aunque sólo sea para criticar al estadista."[177]

La responsabilidad de los servidores públicos en el ámbito de la administración electoral, de acuerdo a los resultados de la aplicación de la encuesta para evaluar el desempeño de los consejeros electorales distritales en el Distrito Federal, se sitúa en la oposición de ambas máximas éticas, en tanto el funcionario electoral, miembro del servicio profesional electoral, tiene la convicción de que debe hacer lo que el procedimiento indica, aún en contra de lo que puede dictar su sentido común, considerando que su responsabilidad es ante su jefe inmediato y no ante los ciudadano, sea éste votante o más aún autoridad electoral al ser nombrado Consejero Electoral.

Este hecho se verificará en capítulos posteriores, haciendo referencia a las categorías analíticas definidas para la investigación, entre las cuales se ubica el análisis de la *Ciudadanización*, que incluye preguntas respecto al desempeño de los actores referida a la relación entre el Consejero Presidente, los Vocales y los Consejeros Electorales, al igual que la categoría de *Diseño Institucional*, en el cual se cuestiona sobre las funciones específicas de los consejeros electorales locales y distritales y el comportamiento de los funcionarios electorales.

[177] Ibíd, pp. 274-276.

Aquí cabe rescatar la idea siguiente: De poco sirve que el servidor público posea conciencia respecto a lo que es correcto y lo que no sí finalmente actúa de manera indebida. La ética en los servidores públicos no se reduce a una lista de buenos principios, implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo orientadas al interés público.

Una vez destacada al importancia y relevancia de la ética, la ética pública y la responsabilidad moral de la autoridad electoral, en capítulos posteriores, al evaluar el desempeño de los consejeros, se realiza una valoración de su actuación, desde el cumplimiento en el rubro de asistencia, hasta su relación con los funcionarios de las juntas ejecutivas (vocal ejecutivo, vocal secretario, vocal de organización, vocal de capacitación, entre otros) en el marco de los procesos electorales en lo específico en el Proceso Electoral Federal 2005-2006.

Finalmente, la riqueza de este capítulo radica en conocer la relación entre el Instituto Federal Electoral y la Participación Ciudadana en el contexto organizacional y funcional de dicha Institución, en el marco de la evolución jurídica en materia electoral que permite ubicar al ciudadano como un figura de importancia en el proceso de democratización dentro del sistema electoral mexicano, que recibe el nombramiento como autoridad electoral, representante del espíritu ciudadano, quien deberá actuar con apego a la ética, como instrumento mínimo exigible para asegurar una honestidad y una responsabilidad en su actuación en los asuntos públicos que le son encargados.

Asimismo, a lo largo de su actuación y ejercicio como autoridad electoral, se hace presente relacionar la toma de decisiones que esta figura ciudadana debe asumir cuando se convierte en un profesional de la democracia, para así dar paso

al capítulo siguiente en el cual se tratará de manera específica los esquemas y pautas recientes en la participación de los ciudadanos en la organización de las elecciones.

CAPÍTULO IV.

EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL: EXPRESIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

SUMARIO:

1. Esquemas y pautas recientes en la participación de los ciudadanos en la organización de las elecciones en México. 1.1 La Integración de los Consejos Electorales Locales y Distritales en el Proceso Electoral Federal 2005-2006. 1.1.1 Convocatoria y Selección. 1.1.2 Capacitación. 1.1.3 Derechos y Obligaciones. 2. El Proceso Electoral Federal 2005-2006 en el Distrito Federal. 2.1 Contexto Político Electoral en el Distrito Federal. 2.2 Funciones y atribuciones de los Consejeros Electorales en las Juntas Locales y Distritales. 2.3 Operación y trabajo institucional de los Consejeros Distritales.

1. Esquemas y pautas recientes en la participación de los ciudadanos en la organización de las elecciones en México.

El consejero electoral, de acuerdo con la demanda histórica de *ciudadanizar* los órganos electorales, es incorporado por ley en el seno de los consejos electorales con el objetivo de dotar de mayor transparencia y credibilidad al proceso electoral. Sobre el particular, Mauricio Merino en su obra: la *Transición Votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México,* señala:

> *"El cargo de consejero electoral se diseñó para mediar entre los partidos, para dirigir a la institución y en consecuencia para vigilar el funcionamiento de la estructura del IFE; puesto que resultaba inconveniente que los partidos se hicieran cargo de manera directa de la*

organización de las elecciones, y dado que la estructura del IFE no producía por sí misma la confianza suficiente, era entonces deseable construir un estructura adicional —a un tiempo intermedia e imparcial— que se constituyera en una suerte de representación de los ciudadanos (no como representación política sino como grupo representativo) encargada de velar por el cumplimiento de la ley y vigilar cada uno de los pasos que dieran, tanto los partidos políticos como los funcionarios encargados de organizar técnicamente las elecciones."[178]

En otras palabras, el nuevo esquema de integración de los consejos electorales es resultado de la desconfianza prevaleciente durante gran parte del siglo pasado en las elecciones, persistente en ciernes de las nuevas instituciones electorales en México; concibiéndose de origen como una forma de delegar a la sociedad parte de la organización de los procesos electorales, en virtud de que la soberanía de la Cámara de Diputados designa a los consejeros generales, estos, a su vez, a los consejeros locales, que en su momento hacen lo propio con los consejeros distritales de entre ciudadanos que cumplen con los requisitos de ley.

El consejero electoral de los ámbitos desconcentrados del IFE interactúa primordialmente en un marco de relaciones institucionales con los vocales de las juntas ejecutivas, los representantes de partidos, los funcionarios de casilla, los observadores electorales, los miembros de otros consejos electorales y autoridades de diferentes niveles de gobierno, mediante la tramitación de documentos, juntas de trabajo y protocolización de los actos y etapas de los procesos electorales federales. Sin embargo, por las características de la esfera en que se desenvuelven, los consejeros se ven insertos en una participación política que se expresa cuando en el marco de sus atribuciones interpretan la ley, deliberan, emiten pronunciamientos políticos y toman decisiones que inciden en la

[178] Merino Huerta, Mauricio; *La Transición Votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Edit. FCE, México, D.F. 2003, p. 25.

organización y en los actores de la elección, tales como partidos políticos, candidatos, ciudadanos[179].

Según Shepsle y Bonchek[180], en política se trata de entender que ese animal político que se mueve por los pasillos de las instituciones públicas, que lidera organizaciones partidistas, que vota en las sesiones legislativas o que emprende campañas masivas en busca de su elección como representante popular, o bien participa como autoridad electoral cada tres años a nivel local y distrital, tiene motivaciones que, después de todo, no dejan de ser perfectamente predecibles y modeladas por el análisis de sus elecciones racionales (las surgidas de sus inclinaciones y conveniencias). Sólo así es posible —señalan ambos autores— explicarse la amplia variedad de acontecimientos que conforman el espectro de lo político; de ese modo es factible asimilar la dinámica —y en no pocas ocasiones, la imposibilidad— de las grandes decisiones colectivas, el papel de las negociaciones entre grupos, la importancia de la cooperación y el liderazgo, así como el rol fundamental que juegan los bienes públicos, las relaciones intergubernamentales y las instituciones en la construcción de un sistema político que supere el autismo de las prácticas antidemocráticas.

Actualmente los Consejeros Electorales forman parte integral del Instituto Federal Electoral en sus tres órganos de dirección, su fundamento legal se encuentra estipulado a lo largo del COFIPE y como se mencionó en el capítulo anterior, también tienen su base en lograr legitimación durante los procesos electorales, además de que la ciudadanía tenga confianza en que con la participación de esta figura, el Instituto se manejará con imparcialidad y objetividad.

---

[179] Asumiendo así el papel de garante de la contienda político-electoral desde una posición de independencia e imparcialidad en el propósito de realizar comicios transparentes y legítimos.

[180] Shepsle, Kenneth y Bonchek, Mark S.; "Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad y Comportamiento", Ed. Taurus/CIDE, México, 2005, pp. 150-156.

1.1 La integración de los Consejos Electorales Locales y Distritales en el Proceso Electoral Federal 2005-2006.[181]

Como se mencionó en el capítulo inmediato anterior, el Consejo General es el órgano superior de dirección de todo el Instituto[182], responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la Institución.

Aquí se hace necesario retomar lo señalado en el artículo 118 del COFIPE, donde se observan las atribuciones del Consejo General, retomando para el caso, el párrafo f) que menciona lo siguiente:

> *"Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del propio Consejo General, a los Consejeros Electorales de los Consejos Locales…"*

[181] Alejandro Quiroz, María de J.; Op.Cit. pp. 76-93.

[182] El órgano máximo de dirección del Instituto es el Consejo General, el cual está conformado por un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, los cuales cuentan con voz y voto, además de los Consejeros del Poder Legislativo, que de acuerdo a la ley son propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión; así como por un representante de cada partido político y un Secretario Ejecutivo, quienes sólo tienen voz.

Observándose así, el fundamento legal para la designación de los Consejeros Electorales Locales, sucesivos en jerarquía de nivel de dirección y parte del apartado que nos ocupa.

En el Proceso Electoral Federal 2005-2006, en sesión extraordinaria celebrada el 06 de octubre de 2005, el Consejo General designó por mayoría absoluta a los Consejeros Electorales Locales, cumpliendo en tiempo y forma con la legislación electoral vigente.

- **Consejos Locales**

Los Consejos Locales se encuentran en cada una de las entidades federativas en todo el país, es decir, 32 órganos desconcentrados que funcionan únicamente en el proceso electoral, así que su actuación es denominada como temporal. Están integrados por un Consejero Presidente, que a la vez, es el Vocal Ejecutivo de la Junta Local, órgano permanente en cada entidad federativa, un Secretario que será el Vocal Secretario de la Junta, seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, integrantes de la Junta podrán asistir a las sesiones con voz pero sin voto.

Para ser Consejero Electoral de los Consejos Locales, el ciudadano deberá cubrir los siguientes requisitos, los cuales forman parte del artículo 139 de la legislación federal electoral:

a) Ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía

b) Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente;

c) Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;

d) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;

e) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación;

f) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.

Siendo designados para dos procesos electorales y pueden ser reelectos para un proceso más.

Los Consejos Locales iniciarán su primera sesión a más tardar el 31 de octubre del año previo al de la elección. Al igual que el Consejo General, sesionarán de manera ordinaria una vez al mes y las resoluciones que se realicen, serán acordadas por mayoría de votos. Como órganos de dirección, el artículo 141 del COFIPE, señala las atribuciones que en el ámbito de su competencia les corresponden a los Consejos Locales, y con el fin de determinar el punto particular de la presente investigación se tomará únicamente el párrafo c) que estipula lo siguiente:

> *"Designar en diciembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los Consejeros Electorales que integren los Consejos Distritales, con base en las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los propios Consejeros Electorales Locales"*

Se está ante el fundamento legal para la designación de los Consejeros Electorales Distritales, sucesivos en jerarquía de nivel de dirección.

Durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006, los Consejos Locales sesionaron de manera tanto ordinaria como extraordinaria en diversas fechas en el mes de diciembre, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro IV. 1
Sesiones ordinarias y extraordinarias de los Consejos Locales, durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006

Consejo Local	Fecha de la sesión	Tipo de sesión	Sentido de la votación
Aguascalientes	06/12/2005	Ordinaria	Mayoría, 5 votos a favor 2 en contra.
Baja California	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Baja California Sur	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Campeche	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Coahuila	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Colima	06/12/2005	Ordinaria	Mayoría, 1 abstención
Chiapas	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Chihuahua	07/12/2005	Extraordinaria	Mayoría, 5 votos a favor 2 en contra.
Distrito Federal	09/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Durango	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Guanajuato	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Guerrero	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Hidalgo	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Jalisco	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
México	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Michoacán	07/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Morelos	08/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Nayarit	07/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Nuevo León	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Oaxaca	08/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Puebla	14/12/2005	Extraordinaria	Unanimidad
Querétaro	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Quintana Roo	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
San Luis Potosí	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Sinaloa	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Sonora	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Tabasco	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Tamaulipas	09/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Tlaxcala	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Veracruz	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Yucatán	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad
Zacatecas	06/12/2005	Ordinaria	Unanimidad

Fuente: Página Web del Instituto Federal Electoral. www.ife.org.mx

De lo anteriormente expuesto, se observa que se dio cumplimiento en tiempo y forma de acuerdo con la legislación electoral, referente al apartado mencionado. Toda vez que son aprobados los consejeros electorales distritales como integrantes de los respectivos consejos distritales, le corresponde al consejero presidente convocar a la primera sesión que dará inicio a más tardar en diciembre del año previo al de la elección.

- **Consejos Distritales**

La Junta Distrital Ejecutiva, alberga en sus instalaciones durante los procesos electorales al Consejo Distrital. La Junta es integrada por cinco vocales que pertenecen en su totalidad al Servicio Profesional Electoral, estos son el Ejecutivo, el Secretario, de Organización Electoral, de Capacitación y Educación Cívica y el del Registro Federal de Electores.

Este órgano ejecutivo de carácter permanente, tiene entre sus quehaceres brindar capacitación a los ciudadanos que integrarán durante la Jornada Electoral, las Mesas Directivas de Casilla, además de proponer al Consejo Distrital para su aprobación la lista de ubicación de casillas, la cual se encuentra sujeta a cambios por parte de los integrantes de dicho consejo. En año no electoral la Junta Distrital, realiza evaluaciones sobre el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, a Organización Electoral, y a Capacitación y Educación Cívica, encaminadas a la organización del siguiente proceso electoral.

El Consejo Distrital se encuentra integrado de la misma manera que el Consejo Local por un Consejero Presidente, que a su vez, es el Vocal Ejecutivo de

la Junta Distrital, un Secretario que es el Vocal Secretario de la Junta, seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales.

Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, integrantes de la Junta podrán asistir a las sesiones con voz pero sin voto. Éste órgano directivo de carácter temporal, tiene entre sus atribuciones determinar el número y la ubicación de las casillas, insacular[183] a los funcionarios que integrarán las Mesas Directivas de Casilla, vigilando en todo momento que la instalación de las mismas sea con estricto apego a la legislación en la materia, acreditar a los ciudadanos mexicanos o a las organizaciones que así lo soliciten como observadores electorales, realizar los cómputos distritales de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de senadores y diputados por ambos principios, así como la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de representación proporcional, además de supervisar las actividades de las juntas durante el proceso electoral.

Como ya se mencionó, los Consejos Distritales son instalados durante cada proceso electoral en cada uno de los 300 distritos electorales, distribuidos en cada una de las 32 entidades federativas, la primera sesión se deberá realizar a más tardar el 31 de diciembre del año previo al de la elección, sesionarán una vez al mes de manera ordinaria, pudiendo sesionar de manera extraordinaria o especial[184].

---

183 La Real Academia Española, mediante el Diccionario de la Lengua Española, en su vigésima edición, defina la palabra insacular como: poner en un saco, cántaro o urna, cédulas o boletas con números o con nombres de personas o cosas para sacar una o más por suerte.
http://www.wordreference.com/es/en/frames.asp?es=insacular

184 Las sesiones podrán ser ordinarias, extraordinarias y especiales.
a) Son ordinarias aquellas sesiones que deben celebrarse periódicamente de acuerdo con el Código en forma mensual desde la instalación del Consejo, hasta la conclusión de cada proceso electoral.
b) Son extraordinarias aquellas convocadas por el Presidente cuando lo estime necesario o a petición que le formule la mayoría de los Consejeros o de los Representantes, conjunta o indistintamente.

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales, son los únicos con derecho a voz y voto, los representantes de los partidos políticos, el secretario, y los vocales de la Junta solo tendrán derecho a voz.

Para ser Consejero Electoral Distrital, se requiere de los mismos requisitos solicitados en el caso de Consejero Electoral Local. A continuación se transcribe el artículo 139 del COFIPE.

> *1. Los Consejeros Electorales de los Consejos Distritales, deberán satisfacer los siguientes requisitos:*
>
> *a) Ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía;*
> *b) Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente;*
> *c) Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;*
> *d) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;*
> *e) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación; y*
> *f) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.*

Será conjunta cuando la petición se formule por la mayoría de los Consejeros y Representantes. La solicitud realizada de forma indistinta será aquella que efectúe la mayoría de los Consejeros o Representantes.
c) Son especiales las que se convoquen para un objetivo único y determinado, en términos de lo establecido en los artículos 225, párrafo 5 y 294, párrafo 1 del Código.
Artículo 225, párrafo 5: Dentro de los tres días siguientes en que venzan los plazos a que se refiere el Artículo 223, los Consejos General, Locales y Distritales celebrarán una sesión cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan.
Artículo 294, párrafo 1: Los Consejos Distritales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, para hacer el cómputo de cada una de las elecciones. COFIPE.

2. Los Consejeros Electorales serán designados para dos procesos electorales ordinarios pudiendo ser reelectos para un proceso más.

3. Para el desempeño de sus funciones tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales.

4. Los Consejeros Electorales recibirán la dieta de asistencia que para cada proceso electoral se determine. Estarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrativas previsto en el Libro Séptimo del COFIPE y podrán ser sancionados por el Consejo General por la violación en que incurran a los principios rectores de la función electoral que establece la Constitución.

Se vislumbra, que la intención del Instituto Federal Electoral, es abrir sus puertas a la participación de ciudadanos, exhortarlos a formar parte del proceso electoral federal del que se trate.

1.1.1 Convocatoria y Selección.

Derivado del seguimiento a las tareas que realizan los órganos desconcentrados, se vislumbra que en cada uno de los 32 Consejos Locales, se emite una convocatoria para seleccionar a los ciudadanos que participarán como consejeros electorales, con fundamento en el Acuerdo que el Consejo General emita al efecto. Dicha convocatoria se pública en dos diarios de mayor circulación de la entidad, se acude a los medios de comunicación para dar a conocer el contenido de la convocatoria, además se brinda difusión en las universidades, colegios y líderes de opinión en la entidad.

La actividad de los consejos inicia, cuando las juntas distritales establecen comunicación con los consejeros que participaron en el proceso electoral inmediato anterior, y conocer su disposición para participar en las tareas electorales del proceso que está por iniciar. Con la información anterior se determina el número exacto de vacantes. Sin embargo, no existe un parámetro

que permita la evaluación del quehacer electoral que tuvo el consejero en su anterior participación, por lo cual, ésta selección también es llevada a cabo de manera discrecional. Entonces, se emite una convocatoria en cada una de los Consejos Locales, cada vocal en su entidad debe realizar recorridos para ir colocando las convocatorias en los lugares que al efecto se designen, significa un gasto tanto financiero como de tiempo, no obstante, la ciudadanía en general no está enterada. Es aquí donde a través de los tiempos de radio y televisión se podría ahorrar tiempo y dinero, y alcanzar mayor difusión.

En este apartado y a efecto de respetar la legislación electoral vigente[185], se propone que, oficinas centrales emita una convocatoria a nivel nacional con amplia difusión dirigida a la ciudadanía, en la que se especifiquen los requisitos para el cargo de Consejero Electoral en los Consejos Distritales en el Instituto Federal Electoral, en octubre del año previo al de la elección.

Los integrantes de las Juntas Locales Ejecutivas darán a conocer el contenido de la Convocatoria en los medios de comunicación locales, con la intención de allegarse de los ciudadanos con mayor preparación e interés de participar. El propósito es abarcar el mayor número de ciudadanos responsables, preparados e informados.

Dentro de la Convocatoria se propone la incorporación de un examen de conocimientos electorales, cuyo fin inmediato es que los interesados cuenten con información referente a la implicación e importancia de la legalidad dentro de los procesos electorales. Buscar desde el examen, un filtro donde los ciudadanos que

[185] Toda vez que el Consejo Local se instala a más tardar el 31 de octubre, en cada una de las entidades federativas, y que entre sus atribuciones tienen como fecha límite designar en diciembre del año anterior de la elección a los consejeros electorales distritales que conforman su entidad.

se hayan preparado en la legislación electoral, muy probablemente serán los que obtengan las calificaciones satisfactorias, debido a la preparación y comprensión de la organización de los procesos electorales de la cual pronto formarán parte.

El objetivo de todo proceso de reclutamiento es allegarse del personal calificado, buscando a los integrantes idóneos para ocupar la plaza en cuestión, y el Instituto Federal Electoral lo sabe. Por ello, para formar parte del Servicio Profesional Electoral se realiza un proceso de selección, al igual que para las plazas temporales de Supervisor y Capacitador-Asistente Electoral.

Cuando se emite una nueva convocatoria, los exámenes se actualizan y pasan a revisión, realizada por las instancias correspondientes, no sólo en materia didáctica sino también psicológica. Cierto, estos servidores públicos forman parte de la nómina del Instituto y no se busca que los consejeros sean parte de la plantilla laboral, pues se desvirtuaría la figura del consejero imparcial, por ello, la única intención es, contar con un parámetro indicador que implícitamente estipule el cumplimiento a cabalidad del párrafo 1, inciso c) del artículo 139 del COFIPE, que señala que el ciudadano elegido cuenta con conocimientos electorales, por lo tanto, es apto para ocupar un cargo en el órgano desconcentrado de dirección.

Otra propuesta es que, toda vez que se ha instalado el Consejo Local, corresponderá a sus integrantes revisar cada expediente de los ciudadanos registrados, iniciando con los resultados obtenidos más altos, de cada uno de los Distritos Electorales que formen parte de la entidad federativa, a efecto de conjuntar en el mes de noviembre, a los doce consejeros entre propietarios y suplentes que integrarán a los Consejos Distritales que se instalarán en el mes de diciembre, previo al año de la elección.

Se propone también, la participación activa de la totalidad de los integrantes del Consejo Local, guiados en todo momento por el Vocal Ejecutivo de cada Junta, con ello, se buscará que en la totalidad de los Consejos Locales la designación de los Consejeros Electorales Distritales, sea por votación unánime.

Otro punto importante, es plasmar en la Convocatoria, el fundamento normativo del artículo 170, párrafo 1 del COFIPE, el cual estable que durante los procesos electorales federales, todos los días y horas son hábiles, con la intención que la ciudadanía cuente con información antes de tomar la decisión de participar en la convocatoria y evitar en la medida de lo posible deserciones o inasistencias durante las sesiones o reuniones de trabajo, una vez integrado el Consejo Distrital.

Siguiendo el orden de propuestas, se encontró que al designar a los Consejeros Electorales para dos procesos electorales, como lo estipula el artículo 139 en su párrafo 2, dichas designaciones se producen durante los procesos cuando se elije al Presidente de la República. En esta investigación se plantea que el nombramiento se realice durante el proceso electoral federal intermedio, es decir en elecciones para renovar a la Cámara de Diputados del Poder Legislativo, con la finalidad de que vayan adquiriendo experiencia sobre el quehacer electoral que invariablemente conlleva el proceso electoral, aunque tenga cierto grado de dificultad, no es el mismo que el de una elección presidencial.

1.1.2 Capacitación.

Toda vez que se han elegido a los ciudadanos que participarán como Consejeros Electorales en los Consejos Distritales, se les deberá brindar una capacitación completa dentro de cada Junta Distrital. En el Instituto Federal Electoral, dentro del Calendario Anual de Actividades en referencia existe una actividad enfocada a dar seguimiento a los cursos de capacitación dirigidos a los Consejeros Electorales Distritales para fortalecer la comunicación en materia de organización electoral, misma que tiene como periodo de ejecución los meses de enero a febrero en Juntas Ejecutivas Distritales. Por lo tanto, se propone, que una vez designados los Consejeros Distritales, inicie la capacitación, únicamente en el mes de diciembre del año previo a la jornada electoral.

Se deberá brindar una exposición que incluya la trayectoria que conlleva un proceso electoral, resaltando los actos trascendentales y ahondando en las atribuciones que les corresponde como parte integrante de un nivel de dirección. La capacitación se efectuará de manera ágil, ya que con el examen previo, los participantes contarán con los conocimientos recién asimilados, provocando que la formación se centre en aspectos que requieran mayor precisión; aunado a ello, en el Instituto se forman talleres durante el mes de febrero, enfocado exclusivamente a las tareas de los Consejeros Electorales, en donde los consejeros también pueden presentar sus dudas y disiparlas con la colaboración de los expositores. Al respecto se propone que dichos Talleres se realicen durante el mes de enero del año de la elección.

Uno de los puntos en el que se deberá profundizar, es sin duda alguna, lo referente al recuento total de votos fundamentado en el artículo 295, del COFIPE mismo que fue aprobado en la reforma electoral del pasado 14 de enero de 2008,

en el cual se dispone que los Consejeros Electorales formarán parte de las mesas de trabajo, así como los representantes de los partidos políticos y los vocales de la junta distrital quienes presidirán la mesa. Los grupos deberán realizar el recuento en forma simultánea dividiendo de manera proporcional el total de paquetes entre las mesas de trabajo, mismas que tendrán bajo su responsabilidad dicha documentación.

Dentro de esta capacitación también se deberá enfatizar en los temas referidos a los derechos y obligaciones que tendrán los Consejeros como parte integral del órgano de dirección, los cuales por su trascendencia e importancia se mencionarán en el siguiente apartado.

1.1.3 Derechos y Obligaciones.

En el Reglamento Interno del Instituto Federal Electoral en el artículo 35, se establece que para el cumplimiento de las atribuciones de los Consejeros Electorales les corresponde:

- *Integrar el quórum*[186] *de las sesiones del Consejo y participar en sus deliberaciones con derecho a voz y voto.*
- *Desempeñar su función con autonomía y probidad.*
- *Someter a la consideración del Consejo Distrital los proyectos de acuerdos y resoluciones.*
- *Proponer la creación de comisiones del Consejo Distrital, así como las guías de procedimientos necesarias para el desarrollo de sus atribuciones.*
- *Solicitar la incorporación de asuntos en el orden del día.*

[186] La Real Academia establece que el quórum es el número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. http://www.wordreference.com.

- *Suplir al Consejero Presidente del Consejo Distrital, previa designación de éste en sus ausencias momentáneas de las sesiones del Consejo Distrital.*
- *Presidir las Comisiones que determine el Consejo Distrital.*
- *Participar en las Comisiones que determine el Consejo Distrital.*
- *Solicitar la celebración de una sesión de las Comisiones que integre.*
- *Conducir las sesiones de las Comisiones que integre ante la ausencia momentánea de su Presidente, previa petición de éste último.*
- *Asistir con derecho a voz a las sesiones de las Comisiones del Consejo Distrital de las que no forme parte.*
- *Solicitar, para el adecuado desempeño de su encargo, la colaboración e información oportuna de los Órganos del Instituto, en los términos del Reglamento Interno del Instituto Federal Electoral*
- *Vigilar y participar en el cumplimiento de las atribuciones del Consejo Distrital.*
- *Asistir a las reuniones periódicas nacionales y estatales de Consejeros Electorales.*
- *Ser convocados a las sesiones de las Comisiones de que formen parte y recibir con la debida oportunidad los documentos relativos a los puntos a tratar en el orden del día.*
- *Presentar propuestas por escrito a las Comisiones del Consejo Distrital de las que no formen parte.*
- *Las demás que les confiera el COFIPE y otras disposiciones aplicables.*
- *En el artículo 139, párrafo 4, establece que los Consejeros Electorales recibirán la dieta de asistencia que para cada proceso electoral se determine. Estarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrativas previsto en el Libro Séptimo de este Código y podrán ser sancionados por el Consejo General por la violación en que incurran a los principios rectores de la función electoral que establece la Constitución.*

Lo anterior, forma parte de los derechos que tiene el consejero electoral al formar parte del órgano colegiado. Sin embargo, es en el rubro de las obligaciones, en donde la presente investigación encontró la base para elaborar propuestas al lineamiento enfocado a los Consejeros Electorales Distritales, debido a que se observa que en este rubro, las disposiciones deberían ser más explícitas.

Uno de los supuestos en sus obligaciones se encuentra en el artículo 149, párrafo 6 del COFIPE, en el que se estipula que por cada Consejero propietario habrá un suplente, y en caso de producirse una ausencia definitiva o de incurrir el Consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, el suplente será llamado para que concurra a la siguiente sesión a rendir protesta de ley. En referencia, a "…incurrir el consejero en dos inasistencias consecutivas sin causa justificada…" es ambiguo. Se le debe dar una connotación precisa. Se ha dado el caso, que los Consejeros, justifican de manera poco convencional, es decir, presentando una hoja con un par de líneas escritas a mano y enviado por fax, sin formalidad al cargo. En otros supuestos, asisten a la celebración de una sesión y a otra no, obviamente, evitando la acumulación de las inasistencias consecutivas. En otros casos, inciden en más de 10 inasistencias consecutivas, entregando el justificante correspondiente. Todos los supuestos mencionados, son válidos, porque no existe un documento normativo que regule dichas acciones.

Al respecto, se realizó una base de datos a nivel nacional, de acuerdo a la información ofrecida en la Página Web oficial del Instituto, en donde se observaron las inasistencias de los Consejeros Electorales en cada uno de los 300 Consejos Distritales, durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006, con la intención de brindar un panorama amplio para el entendimiento de las propuestas al lineamiento correspondiente. Se determinó realizar una tabla informativa, únicamente en los Consejos Distritales que presentaron cuatro o más inasistencias por cada Consejero Electoral Distrital, respecto a la totalidad de las sesiones durante ambos procesos electorales. Recordemos que seis Consejeros Electorales integran cada Consejo Distrital los cuales son agrupados en seis fórmulas. En cada fórmula se encuentra un consejero propietario, que es el que asiste al desarrollo de las sesiones, y un consejero suplente, que sustituirá al propietario, en caso de producirse la vacante del mismo.

En los cuadros IV. 2a y 2b se muestra la información concerniente a los Consejos Distritales en donde hubo fórmulas de Consejeros Electorales que tuvieron cuatro o más inasistencias, durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006.

Cuadro IV. 2ª
Inasistencias

Proceso Electoral Federal 2005-2006										Porcentajes					
Entidad	Consejo Distrital	Cabecera	Número de sesiones	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F1	F2	F3	F4	F5	F6
BAJA CALIFORNIA	1	MEXICALI	22	4	0	0	0	0	1	18.18%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	4.55%
BAJA CALIFORNIA	2	MEXICALI	22	4	0	0	0	0	1	18.18%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	4.55%
BAJA CALIFORNIA	4	TIJUANA	22	4	0	1	2	0	2	18.18%	0.00%	4.55%	9.09%	0.00%	9.09%
BAJA CALIFORNIA	8	TIJUANA	25	2	0	4	0	2	0	8.00%	0.00%	16.00%	0.00%	8.00%	0.00%
CAMPECHE	2	CIUDAD DEL CARMEN	23	1	4	2	2	4	6	4.35%	17.39%	8.70%	8.70%	17.39%	26.09%
COAHUILA	1	PIEDRAS NEGRAS	22	0	4	2	1	1	1	0.00%	18.18%	9.09%	4.55%	4.55%	4.55%
COAHUILA	4	SALTILLO	23	1	0	1	0	4	0	4.35%	0.00%	4.35%	0.00%	17.39%	0.00%
COAHUILA	5	TORREON	22	0	0	0	1	4	0	0.00%	0.00%	0.00%	4.55%	18.18%	0.00%
CHIAPAS	6	TUXTLA GUTIERREZ	22	0	4	6	2	1	0	0.00%	18.18%	27.27%	9.09%	4.55%	0.00%
CHIHUAHUA	1	JUAREZ	25	4	4	1	2	3	1	16.00%	16.00%	4.00%	8.00%	12.00%	4.00%
CHIHUAHUA	2	JUAREZ	23	0	8	1	4	0	1	0.00%	34.78%	4.35%	17.39%	0.00%	4.35%
CHIHUAHUA	5	DELICIAS	23	1	0	0	0	4	1	4.35%	0.00%	0.00%	0.00%	17.39%	4.35%
CHIHUAHUA	7	CUAUHTEMOC	24	1	0	0	3	4	5	4.17%	0.00%	0.00%	12.50%	16.67%	20.83%
CHIHUAHUA	9	HIDALGO DEL PARRAL	24	2	2	1	4	2	0	8.33%	8.33%	4.17%	16.67%	8.33%	0.00%
DISTRITO FEDERAL	1	GUSTAVO A. MADERO	23	1	0	1	6	0	1	4.35%	0.00%	4.35%	26.09%	0.00%	4.35%
DISTRITO FEDERAL	2	GUSTAVO A. MADERO	23	5	0	2	1	2	2	21.74%	0.00%	8.70%	4.35%	8.70%	8.70%
DISTRITO FEDERAL	3	AZCAPOTZALCO	23	3	2	4	0	4	1	13.04%	8.70%	17.39%	0.00%	17.39%	4.35%
DISTRITO FEDERAL	4	IZTAPALAPA	22	0	0	4	1	0	0	0.00%	0.00%	18.18%	4.55%	0.00%	0.00%
DISTRITO FEDERAL	7	GUSTAVO A. MADERO	26	1	2	3	6	0	4	3.85%	7.69%	11.54%	23.08%	0.00%	15.38%
DISTRITO FEDERAL	10	MIGUEL HIDALGO	21	3	2	4	5	3	10	14.29%	9.52%	19.05%	23.81%	14.29%	47.62%
DISTRITO FEDERAL	12	CUAUHTÉMOC	23	1	1	5	4	3	0	4.35%	4.35%	21.74%	17.39%	13.04%	0.00%
DISTRITO FEDERAL	13	IZTACALCO	25	1	4	2	1	0	2	4.00%	16.00%	8.00%	4.00%	0.00%	8.00%
DISTRITO FEDERAL	14	TLALPAN	21	1	0	0	4	1	2	4.76%	0.00%	0.00%	19.05%	4.76%	9.52%
DISTRITO FEDERAL	15	BENITO JUÁREZ	22	1	1	3	5	2	2	4.55%	4.55%	13.64%	22.73%	9.09%	9.09%
DISTRITO FEDERAL	16	ALVARO OBREGÓN	23	2	1	0	2	3	4	8.70%	4.35%	0.00%	8.70%	13.04%	17.39%
DISTRITO FEDERAL	18	IZTAPALAPA	26	1	2	5	1	1	4	3.85%	7.69%	19.23%	3.85%	3.85%	15.38%
DISTRITO FEDERAL	21	XOCHIMILCO	21	3	3	0	4	1	3	14.29%	14.29%	0.00%	19.05%	4.76%	14.29%
DISTRITO FEDERAL	25	IZTAPALAPA	23	6	1	1	3	4	6	26.09%	4.35%	4.35%	13.04%	17.39%	26.09%
DISTRITO FEDERAL	26	MAGDALENA CONTRERAS	22	4	2	0	2	6	1	18.18%	9.09%	0.00%	9.09%	27.27%	4.55%
GUANAJUATO	5	LEON	21	2	2	3	0	5	0	9.52%	9.52%	14.29%	0.00%	23.81%	0.00%
GUANAJUATO	7	SAN FRANCISCO DEL RINCON	23	0	4	1	0	3	2	0.00%	17.39%	4.35%	0.00%	13.04%	8.70%
GUANAJUATO	8	SALAMANCA	23	0	4	1	0	3	2	0.00%	17.39%	4.35%	0.00%	13.04%	8.70%
GUERRERO	8	AYUTLA DE LOS LIBRES	23	0	6	1	0	3	0	0.00%	26.09%	4.35%	0.00%	13.04%	0.00%
JALISCO	8	GUADALAJARA	23	2	4	0	3	2	1	8.70%	17.39%	0.00%	13.04%	8.70%	4.35%
JALISCO	9	GUADALAJARA	23	3	3	0	7	3	0	13.04%	13.04%	0.00%	30.43%	13.04%	0.00%
JALISCO	10	ZAPOPAN	23	2	2	3	5	2	4	8.70%	8.70%	13.04%	21.74%	8.70%	17.39%

JALISCO	11	GUADALAJARA	23	0	4	3	0	0	1	0.00%	17.39%	13.04%	0.00%	0.00%	4.35%
JALISCO	12	TLAJOMULCO DE ZUÑIGA	24	1	0	1	1	0	4	4.17%	0.00%	4.17%	4.17%	0.00%	16.67%
JALISCO	16	TLAQUEPAQUE	23	4	8	0	1	1	5	17.39%	34.78%	0.00%	4.35%	4.35%	21.74%
JALISCO	17	JOCOTEPEC	23	0	3	2	2	0	4	0.00%	13.04%	8.70%	8.70%	0.00%	17.39%
MEXICO	9	IXTLAHUACA DE RAYON	23	1	1	0	4	0	0	4.35%	4.35%	0.00%	17.39%	0.00%	0.00%
MEXICO	15	TLALNEPANTLA DE BAZ	22	0	0	0	4	0	0	0.00%	0.00%	0.00%	18.18%	0.00%	0.00%

Página Web del Instituto Federal Electoral. www.ife.org.mx

Cuadro IV. 2b
Inasistencias

Proceso Electoral Federal 2005-2006										Porcentajes					
Entidad	Consejo Distrital	Cabecera	Número de sesiones	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F1	F2	F3	F4	F5	F6
MEXICO	16	ECATEPEC DE MORELOS	22	2	1	1	5	1	3	9.09%	4.55%	4.55%	22.73%	4.55%	13.64%
MEXICO	18	HUIXQUILUCAN DE DEGOLLADO	22	0	0	4	0	3	0	0.00%	0.00%	18.18%	0.00%	13.64%	0.00%
MEXICO	21	NAUCALPAN DE JUAREZ	23	0	2	4	1	0	1	0.00%	8.70%	17.39%	4.35%	0.00%	4.35%
MEXICO	40	SAN MIGUEL ZINACANTEPEC	22	0	0	1	4	4	0	0.00%	0.00%	4.55%	18.18%	18.18%	0.00%
MICHOACAN	8	MORELIA	23	0	1	1	1	4	1	0.00%	4.35%	4.35%	4.35%	17.39%	4.35%
MICHOACAN	10	MORELIA	22	4	2	1	1	0	1	18.18%	9.09%	4.55%	4.55%	0.00%	4.55%
MORELOS	1	CUERNAVACA	22	1	0	0	0	1	4	4.55%	0.00%	0.00%	0.00%	4.55%	18.18%
NAYARIT	1	SANTIAGO IXCUINTLA	24	4	1	1	0	1	0	16.67%	4.17%	4.17%	0.00%	4.17%	0.00%
NAYARIT	3	COMPOSTELA	22	4	0	3	0	0	0	18.18%	0.00%	13.64%	0.00%	0.00%	0.00%
NUEVO LEON	1	SANTA CATARINA	22	1	0	0	1	3	7	4.55%	0.00%	0.00%	4.55%	13.64%	31.82%
NUEVO LEON	3	GRAL. ESCOBEDO	22	0	0	4	0	2	1	0.00%	0.00%	18.18%	0.00%	9.09%	4.55%
NUEVO LEON	4	SAN NICOLAS DE LOS GARZA	22	0	3	0	6	1	1	0.00%	13.64%	0.00%	27.27%	4.55%	4.55%
NUEVO LEON	10	MONTERREY	22	6	1	3	2	0	2	27.27%	4.55%	13.64%	9.09%	0.00%	9.09%
OAXACA	4	TLACOLULA DE MATAMOROS	25	1	0	0	7	0	0	4.00%	0.00%	0.00%	28.00%	0.00%	0.00%
OAXACA	5	SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC	23	5	9	1	3	1	5	21.74%	39.13%	4.35%	13.04%	4.35%	21.74%
OAXACA	7	JUCHITAN DE ZARAGOZA	22	0	0	0	1	5	2	0.00%	0.00%	0.00%	4.55%	22.73%	9.09%
PUEBLA	1	HUAUCHINANGO DE DEGOLLADO	22	0	2	0	1	0	8	0.00%	9.09%	0.00%	4.55%	0.00%	36.36%
PUEBLA	4	ZACAPOAXTLA	22	2	6	5	2	3	0	9.09%	27.27%	22.73%	9.09%	13.64%	0.00%
PUEBLA	6	HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA	22	0	1	2	5	7	5	0.00%	4.55%	9.09%	22.73%	31.82%	22.73%
PUEBLA	9	HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA	22	4	2	4	1	2	0	18.18%	9.09%	18.18%	4.55%	9.09%	0.00%
PUEBLA	16	AJALPAN	22	1	1	1	0	0	5	4.55%	4.55%	4.55%	0.00%	0.00%	22.73%
QUINTANA ROO	1	PLAYA DEL CARMEN	22	0	1	0	1	8	3	0.00%	4.55%	0.00%	4.55%	36.36%	13.64%
QUINTANA ROO	2	CHETUMAL	23	6	0	0	0	6	0	26.09%	0.00%	0.00%	0.00%	26.09%	0.00%
QUINTANA ROO	3	CANCUN	23	1	1	2	6	1	0	4.35%	4.35%	8.70%	26.09%	4.35%	0.00%
SAN LUIS POTOSI	3	RIOVERDE	23	1	1	4	0	2	0	4.35%	4.35%	17.39%	0.00%	8.70%	0.00%
SONORA	1	SAN LUIS RIO COLORADO	22	0	1	1	1	5	0	0.00%	4.55%	4.55%	4.55%	22.73%	0.00%
SONORA	3	HERMOSILLO	22	3	4	2	1	0	0	13.64%	18.18%	9.09%	4.55%	0.00%	0.00%
VERACRUZ	11	COATZACOALCOS	22	0	2	6	0	0	0	0.00%	9.09%	27.27%	0.00%	0.00%	0.00%
VERACRUZ	19	SAN ANDRES TUXTLA	23	1	0	0	2	5	0	4.35%	0.00%	0.00%	8.70%	21.74%	0.00%
YUCATAN	4	MERIDA	23	0	0	1	0	5	2	0.00%	0.00%	4.35%	0.00%	21.74%	8.70%

Página Web del Instituto Federal Electoral. www.ife.org.mx

La información vertida muestra que en 72 Consejos Distritales se tienen fórmulas de Consejeros con cuatro o más inasistencias durante el Proceso Electoral 2005-2006. El tiempo que conlleva el proceso electoral en un Consejo Distrital es de diciembre del año previo al de la elección al mes de agosto del año de la elección, es decir, 9 meses. Por ley, los consejos deberán sesionar una vez al mes de manera ordinaria. Sí un consejero no asiste a cuatro sesiones, querrá decir que no está siguiendo las actividades de la Junta, su inasistencia muestra que no acudió en cuatro meses, si el proceso consta de nueve, casi no acudió a la mitad del proceso. Esto sería sólo si sesionaran de manera ordinaria, sin embargo, existen sesiones extraordinarias, que pueden surgir en cualquier momento derivado de los trabajos del proceso. Entonces de nueve sesiones, aumentan las sesiones de manera impredecible. La asistencia de los integrantes del Consejo, su participación en los trabajos, dará como resultado que la elección se lleve a cabo en un ambiente de cordialidad y respeto, se brindará transparencia y legitimidad, los contendientes no tendrán fundamento para emitir dudas de los resultados en el escrutinio y cómputo.

La intención en todo momento es que el ciudadano que sea designado como Consejero Electoral Distrital, cuente con información, con base en ello, se maneje con total imparcialidad, conozca la trascendencia que tiene el sentido de su voto durante las sesiones en cada Acuerdo tomado en el seno del Consejo, asista a todas y cada una de las sesiones para las que fue convocado, así como a las reuniones de trabajo. El Consejero será la figura que observe y conozca a nombre de los ciudadanos y con el nombramiento de ser autoridad electoral, las bases y fundamentos de las tareas que realiza el Instituto Federal Electoral, y dar fe, de que se realizan apegadas a sus principios rectores.

Las asistencias de los Consejeros Electorales a las sesiones realizadas, reflejan participación, compromiso, responsabilidad, y seguimiento puntual a las

tareas institucionales. El espacio ciudadano queda inerte, cuando las fórmulas de consejeros deciden ausentarse.

Como se vislumbra, el papel del ciudadano dentro de las actividades institucionales electorales, lleva implícito, estar al pendiente en todo momento de los quehaceres propios de la elección. Por ello, se requiere que todo el proceso de convocatoria y selección, permita designar a los ciudadanos con capacidad suficiente de discernir y proponer ante las situaciones que a lo largo del proceso electoral se presenten.

No hay razón para ausentarse a las sesiones y reuniones de trabajo, es primordial que el ciudadano que quiera formar parte del órgano colegiado deba preguntarse sí actuará con la responsabilidad y el compromiso requeridos para el encargo, solo así, podrá estar en condiciones de competir y en su caso ejercer el cargo.

Hasta aquí la presentación y explicación de la participación ciudadana en el contexto del proceso electoral, a partir de la creación del Instituto Federal Electoral, la evolución en el marco jurídico electoral y la integración de los órganos de dirección de dicho Instituto, para así, pasar en el siguiente capítulo, al análisis del Consejo Local en el Distrito Federal como espacio de integración, participación y aportaciones de la ciudadanía, a lo largo del proceso electoral 2005-2006.

2. El Proceso Electoral Federal 2005-2006 en el Distrito Federal.

El Distrito Federal se encuentra ubicado al centro-sureste de la República Mexicana con una superficie aproximada de 1,512.6 km² y situado en la porción suroeste del valle de México; limita al norte, este y oeste con el Estado de México y al sur con el de Morelos. Su marco geográfico-electoral está integrado por de 27 distritos electorales federales [187] (Véase ANEXO 1), divididos en 5,535 secciones electorales que se encuentran distribuidas en 16 Delegaciones[188]; de las cuales 5,491 son urbanas, 43 rurales y 1 es mixta[189] La población aproximada de la entidad fue de 8'720,916 habitantes (lo que por género representa 47.8% hombres y 52.2% mujeres[190]) y el Padrón Electoral ascendió a 7,146, 017 y la Lista Nominal a 7, 104, 889 (lo que represento un 99.42 % de cobertura) para el Proceso Electoral Federal 2005-2006[191].

2.1 Contexto Político Electoral del Distrito Federal.[192]

La Ciudad de México, la principal metrópoli del país, que constituye el espacio de articulación de la economía nacional y que cuenta con la mayor concentración de la infraestructura educativa, cultural y recreativa; sin embargo, la

[187] Producto de la redistritación del año 2005; y cuya vigencia aplicó para los Procesos Electorales Federales 2005-2006 y 2008-2009.
[188] Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco.
[189] Sistema de Consulta de las Memorias del Proceso Electoral Federal 2005 – 2006 de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales. IFE, México, 2007. Disponible en:
http://www.ife.org.mx/documentos/DEOE/MemoriasProcesos/memorias2006/inicio.html.
[190] Fuente: II Conteo de Población y Vivienda 2005, INEG. Disponible en:
http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/Default.aspx
[191] Sistema de Consulta de las Memorias del Proceso Electoral Federal 2005–2006 de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales *Op. Cit.*
[192] Alejandro Quiroz, María de J.; Op.Cit. pp.96-100

mayoría de las personas hablan y saben que el Distrito Federal es la Ciudad de México o viceversa, es la Capital del país, que es lo mismo, pero no conocen el por qué.

De ahí, la pregunta ¿la Ciudad de México es el Distrito Federal?, la respuesta es que sí, ya que de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 44 se establece:

> *La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.*[193]

Con base en lo anterior, se determina que la Ciudad de México es el Distrito Federal; un espacio geográfico en el que residen los Poderes Federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo cual la convierte en el escenario principal de la vida política nacional; es la Capital del país y en el caso de que estos Poderes se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México.

Como todas las elecciones posteriores a la del año 2000, las del 2 de julio de 2006 en México fueron las primeras en las que no se debatieron las reglas del juego ni las autoridades encargadas de organizar los comicios, de contabilizar los votos, de resolver las controversias y finalmente, de declarar los ganadores. El de 2006 se perfiló como "*un proceso electoral marcado por la competencia entre los*

[193] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/CPEUM.pdf, consultada el 21 de marzo de 2010, véase Pág. del documento 22.

tres principales partidos políticos, en el marco de la normalidad democrática identificada por la certidumbre en las normas y la incertidumbre en los resultados"[194]. Dando lo anterior la pauta, para coligar de inicio, la siguiente definición:

> *"Proceso Electoral Federal es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realizados por autoridades electorales, partidos políticos nacionales y ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión"*[195]*.*

Mismo que comprende cuatro etapas:

- Preparación de la elección
- Jornada Electoral[196]
- Resultados y declaraciones de validez de las elecciones
- Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo

Donde la participación de los ciudadanos está inscrita en el diseño institucional de cada parte del proceso electoral; expresándose de manera significativa en la conformación de los Consejos Locales[197] y Distritales[198]; los

---

[194] Peschard Mariscal, Jacqueline. *2 de Julio Reflexiones y Alternativas*. UNAM-FCPyS-SITESA. México, 2007, p. 9.

[195] Artículo 209 del COFIPE.

[196] La Jornada Electoral es el día en que se realizan las elecciones. Inicia a las 8:00 de la mañana con la instalación de la casilla, y concluye con la clausura de la misma.

[197] Como se señaló con anterioridad, algunas de las atribuciones de los Consejeros Locales son: "vigilar el cumplimiento de la ley, los acuerdos y resoluciones que tome el Consejo General del IFE; resolver los medios de impugnación de acuerdo con su ámbito de competencia; acreditar a los ciudadanos mexicanos o a sus agrupaciones para participar como observadores durante el proceso electoral; registrar las fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa; efectuar el cómputo total y declarar la validez de la elección de senadores por el principio de mayoría de relativa. También son responsables de designar a los Consejos Distritales, que realizan labores semejantes a nivel distrital". Revisar González Luna Covera, María de Jesús. "*La solidez del IFE en la organización de las elecciones*" en *Vicisitudes de la Normalidad Democrática Electoral en México,* Edit. Porrúa-UNAM-IUI José Ortega y Gasset-Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2006.

[198] De igual manera, los Consejeros Distritales –como ya se observó- tienen como atribuciones: "determinar el número y la ubicación de casillas; insacular a los funcionarios de casillas y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen de acuerdo con los lineamientos del COFIPE; registrar las fórmulas de candidatos a

cuales, “en su calidad de cuerpos colegiados acompañan y supervisan las tareas del proceso electoral en cada una las etapas del PEF; siendo garantes de la legalidad y actuando como autoridad electoral en cada una de las 32 entidades federativas y de los 300 distritos electorales”[199]. En todas estas fases, la actuación de los Consejeros Electorales debe caracterizarse por su apego a la legalidad y el adecuado cumplimiento de sus atribuciones fundamentales; vigilando el cumplimiento de lo dispuesto en la legislación y reglamentación electoral, así como en los acuerdos y las resoluciones de las autoridades electorales; y por supuesto también, supervisando las actividades que realizan las Juntas Locales y Distritales en las tres primeras etapas que comprende el Proceso Electoral Federal (PEF)[200].

El Proceso Electoral 2005-2006, dio inicio para los órganos locales el 6 de octubre de 2005, cuando el Consejo General del IFE designó a los Consejeros Electorales Locales[201] para los dos siguientes procesos electorales federales[202]; mediante el Acuerdo CG203/2005, instruyendo la Secretaria Ejecutiva del Instituto a los Presidentes de los Consejos Locales -como acto seguido-, a notificar el nombramiento de los ciudadanos designados, convocándolos para los efectos de la instalación en tiempo y forma de los órganos electorales que integrarían.

---

diputados por el principio de mayoría relativa; efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por le principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional; realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional y de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (González, 2006).

[199] González Luna Corvera, María de Jesús; Op. Cit. p. 35.

[200] Nunca es ocioso enfatizar,que la participación de los Consejeros contribuye de forma determinante, al cumplimiento de los principios rectores del Instituto: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

[201] A 192 ciudadanos independientes en total, a través de un proceso abierto con criterios y reglas claras de selección, para la integración de cada uno de los Consejos Locales; aplicando criterios de paridad de género, pluralidad cultural de la entidad, participación comunitaria, prestigio público y profesional, compromiso democrático y experiencia en materia electoral (González, 2006).

[202] Los Consejeros Electorales de los Consejos Locales y los que en su oportunidad se designaron para integrar los Consejos Distritales, fungirán como tales para los procesos electorales del año 2005-2006 y del 2008-2009.

De forma concatenada el Consejo Local en el Distrito Federal determinó el procedimiento para la recepción e integración de los expedientes de candidatos a ocupar el cargo de Consejero Electoral Distrital, quien fungirá como autoridad en los Consejos Distritales del Distrito Federal; realizándose la recepción e integración de expedientes en las instalaciones de la Junta Local Ejecutiva (en el período comprendido del 8 al 18 de noviembre del mismo año) y llevándose a cabo su revisión del 18 al 21 de ese mes; a fin de corroborar que cumplieran con los requisitos que la Ley establecía[203]. En reuniones de trabajo -celebradas del 21 al 25 de noviembre de 2005- los Consejeros Electorales del Consejo Local integraron las listas de propuestas para cada Consejo Distrital; compuestas por doce ciudadanos, a partir del domicilio particular o laboral[204].

Casi en paralelo, el Consejo General mediante el Acuerdo CG238/2005 del 30 de noviembre de 2005[205], designó a quienes durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006 actuaron como Presidentes de los Consejos Distritales y que, en todo momento, fungieron como Vocales Ejecutivos de las correspondientes Juntas Distritales Ejecutivas; para que el 9 de diciembre de ese año, el Consejo Local en el Distrito Federal, en sesión ordinaria, aprobó el "Acuerdo mediante el cual se designa a los Consejeros Electorales, propietarios y suplentes, de los veintisiete Consejos Distritales Federales que se instalaron en la entidad; los cuales fungirán como tales para los Procesos Electorales Federales 2005-2006 y 2008-2009"(Véase ANEXO 2). Procediendo a notificarse a los ciudadanos designados por conducto del Consejero Presidente Distrital respectivo[206].

Como preámbulo de estos comicios federales -de manera particular- puede señalarse que "la elección de 2006 se situó en el extremo opuesto de los acuerdos

[203] Sistema de Consulta de las Memorias del Proceso Electoral Federal 2005–2006. *Op. Cit.*
[204] Habiéndose recibiendo 962 expedientes de ciudadanos que participaron en la Convocatoria en el Distrito Federal.
[205] Ídem.
[206] Ídem.

de 1996, en virtud de que previo al inicio de las campañas, se desató la escalada de descalificaciones recíprocas entre los candidatos"[207]; cuestión que a la postre derivaría en lo que José Woldenberg denominó "campañas negativas [208] configuradoras de un espacio público cargado de descalificaciones y agravios"[209] y desembocara en una controversia; al adicionarse a lo apretado del resultado de la noche del 2 de julio y siendo muchos los testimonios documentales, estudios estadísticos e incidentes específicos que generaron y dieron sustento a estas perspectivas .

2.2 Funciones y atribuciones de los Consejeros Electorales en las Juntas Locales.

Los consejos locales son los órganos delegacionales de dirección, constituidos en cada una de los estados y en el Distrito Federal, que se instalan y sesionan durante los procesos electorales federales[210]. En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se señala que se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 118, párrafo uno, inciso e, quien en todo tiempo fungirá a la vez como vocal ejecutivo; seis consejeros electorales, y los representantes de los partidos políticos nacionales.

---

[207] Pérez Correa, Fernando. "El peso de los símbolos" en *2 de Julio Reflexiones y Alternativas.* UNAM-FCPyS-SITESA. México, 2007. p. 34.

[208] El partido A cree que ensucia al partido B y el B cree que hace lo propio con el A. Al final A y B se ven envueltos en una espiral de desprestigio mutuo. Ese clima por supuesto, no se puede desactivar de la noche a la mañana. Lo que los liderazgos dicen para erosionar la fama de sus adversarios se convierte en una verdad asumida por sus seguidores. Sembrándose así, todos los elementos para la permanencia de la discordia (Woldenberg, 2007).

[209] Woldendenberg, José. "Lo bueno, lo malo y lo peor" *en 2 de Julio Reflexiones y Alternativa*s. UNAM-FCPyS-SITESA. México, 2007, p. 19.

[210] Artículo 17 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral (RIIFE).

Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz, pero sin voto; además del vocal secretario de la Junta, quien será secretario del Consejo Local y tendrá voz, pero no voto.

Los consejeros electorales locales[211] son designados para dos procesos electorales ordinarios, y pueden ser reelectos para un proceso más; para el desempeño de sus funciones tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales, así como de recibir la dieta de asistencia que para cada proceso electoral se determine y quedarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrativas previsto en el libro séptimo del COFIPE (por lo que pueden ser sancionados por el Consejo General por la violación en que incurran a los principios rectores de la función electoral que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). El proceso de designación se hará conforme a lo dispuesto en el inciso f del párrafo uno del artículo 118 del Código Electoral. Por cada consejero electoral propietario habrá un suplente, ya que de producirse una ausencia definitiva o, en su caso, de incurrir el consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, el suplente será llamado para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley, con la posibilidad de impugnar las designaciones ante la sala correspondiente del tribunal electoral, cuando no se reúna alguno de los requisitos para ocupar el cargo[212].

---

[211] Conforme al artículo 139 del COFIPE, deberán satisfacer estos requisitos: ser mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, así como estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía; tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente; contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación; no ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.

[212] Artículo 138 del COFIPE.

Los consejos locales inician sus sesiones a más tardar el 31 de octubre del año anterior al de la elección ordinaria y desde su instalación, hasta la conclusión del proceso electoral, sesionan por lo menos una vez al mes. Estas sesiones, para ser válidas, necesitan la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que indefectiblemente deberá estar su presidente[213] (en caso de que no se reúna esta mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las 24 horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan, entre los que deberá estar el presidente o el secretario). Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos[214].

Los consejos locales, dentro del ámbito de su competencia, tienen las siguientes atribuciones:

[213] Cabe señalar que el presidente podría ser suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero electoral que él mismo designe. En caso de ausencia del secretario a la sesión, sus funciones serán realizadas por un miembro del Servicio Profesional Electoral designado por el propio consejo para esa sesión.
[214] Artículo 140 del COFIPE.

Tabla IV.3ª Atribuciones de los consejos locales	
COFIPE	RIIFE
- Vigilar la observancia del COFIPE y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales	- Velar por la observancia de las disposiciones del COFIPE y del RIIFE, así como adoptar las medidas a que hubiere lugar, con el fin de asegurar a los partidos políticos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos en la materia
- Designar en diciembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los consejos distritales a que se refiere el código electoral, con base en las propuestas que al efecto hagan el consejero presidente y los propios consejeros electorales locales	- Contar con los espacios físicos adecuados para el ejercicio de sus funciones
- Publicar la integración de los consejos distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad	
- Vigilar que los consejos distritales se instalen en la entidad en los términos del COFIPE	
-Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde	- Crear comisiones para el adecuado desempeño de sus funciones
-Supervisar las actividades que realicen las juntas locales ejecutivas durante el proceso electoral	- Crear sistemas de comunicación y enlace con las comisiones de los consejos distritales
	- Vigilar que las vocalías de las juntas locales y distritales cumplan los acuerdos del propio consejo local
	- Supervisar las relaciones de las juntas locales con las autoridades estatales y municipales
	- Conocer el presupuesto con que cuenta el consejo local
	- Solicitar y recibir oportunamente de las juntas locales y distritales, la información necesaria para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones
	- Proporcionar al secretario ejecutivo copias de las actas de las sesiones y demás documentos relacionados con el proceso electoral federal
	- El consejo local deberá evaluar, en la última etapa del proceso electoral, el funcionamiento de las comisiones locales
	- Las que señalen los reglamentos en materia de transparencia, de quejas, de fiscalización y de radio y televisión

Tabla IV.3b Atribuciones de los consejos locales	
COFIPE	RIIFE
- Registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla en el caso previsto en el párrafo tres del artículo 250 del código electoral	- Remitir a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos copia certificada del registro de representantes de los partidos políticos ante el consejo local
	- Emitir la resolución relativa a la pérdida de representatividad de los partidos políticos nacionales ante el consejo local
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan haber presentado su solicitud ante el presidente del propio consejo para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c del párrafo cuatro del artículo 5 del COFIPE	
-Registrar las fórmulas de candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa	- Recibir del Consejo General las determinaciones que haya tomado sobre el registro de las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional y el registro supletorio de las fórmulas de candidatos a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el capítulo cuarto del título cuarto del libro quinto del COFIPE	
- Efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales; dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el capítulo cuarto del título cuarto del libro quinto del código electoral	
-Designar, en caso de ausencia del secretario, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, a la persona que fungirá como secretario en la sesión	

Tabla IV.3c Atribuciones de los consejos locales	
COFIPE	RIIFE
- Resolver los medios de impugnación que les competan en los términos de la ley de la materia	- Sustanciar los medios de impugnación que les competan en los términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
- Los presidentes de los consejos locales tienen las siguientes atribuciones: a) Convocar y conducir las sesiones del consejo b) Recibir por sí mismo o por conducto del secretario las solicitudes de registro de candidaturas a senador por el principio de mayoría relativa, que presenten los partidos políticos nacionales c) Recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos o las agrupaciones a las que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral d) Dar cuenta al secretario ejecutivo del Instituto de los cómputos de la elección de senadores por ambos principios y declaraciones de validez referentes a la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, así como de los medios de impugnación interpuestos, dentro de los cinco días siguientes a la sesión respectiva e) Vigilar la entrega a los consejos distritales, de la documentación aprobada, útiles y elementos necesarios para el desempeño de sus tareas f) Expedir la constancia de mayoría y validez de la elección a las fórmulas de candidatos a senadores que hubiesen obtenido la mayoría de votos, así como la constancia de asignación a la fórmula de primera minoría conforme al cómputo y declaración de validez del consejo local, e informar al Consejo General g) Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el respectivo consejo local h) Recibir y turnar los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del consejo, en los términos de la ley aplicable **i)** Las demás que les sean conferidas por el código electoral **-** Los presidentes serán auxiliados en sus funciones por los secretarios de los consejos, mismos que tendrán a su cargo la sustanciación de los medios de impugnación que deba resolver el consejo - El presidente del consejo local convocará a sesiones cuando lo estime necesario o lo solicite la mayoría de los representantes de los partidos políticos nacionales, haciendo los avisos respectivos por escrito	Para el cumplimiento de las atribuciones que el COFIPE les confiere, corresponde al consejero presidente del consejo local: a) Apoyar a los consejeros locales para obtener los permisos laborales correspondientes b) Someter a la aprobación del consejo local los asuntos de su competencia c) Solicitar, en el ámbito de su competencia, que los juzgados de distrito, juzgados de primera instancia, de los estados y los municipios, así como las agencias delegacionales del Ministerio Público, notarías públicas y las oficinas que hagan sus veces, permanezcan abiertos durante el día de la elección d) Requerir, en caso necesario, para asegurar el orden y garantizar el desarrollo de la jornada electoral, el apoyo de los cuerpos de seguridad pública de la Federación, de los estados y de los municipios e) Instruir al secretario del consejo local para que difunda la conclusión de cualesquiera de las etapas o actos del proceso electoral federal f) Informar al consejo local de los acuerdos y resoluciones del consejo, en la sesión inmediata siguiente a la fecha en que éstos hubieran sido aprobados g) Ordenar al secretario del consejo local que expida las certificaciones que soliciten los partidos políticos, ciudadanos y autoridades competentes* h) Recibir las solicitudes de registro de candidaturas a senador por el principio de mayoría relativa, que presenten los partidos políticos nacionales* m) Las que señalen los reglamentos en materia de transparencia, de quejas, de fiscalización y de radio y televisión **-** El presidente del consejo local que corresponda a la capital cabecera de circunscripción plurinominal, además de las atribuciones anteriores, deberá: a) Publicar en el exterior de las oficinas los resultados obtenidos en los cómputos de la circunscripción b) Integrar y remitir al secretario ejecutivo el expediente de cómputo de circunscripción

Tabla IV.3d Atribuciones de los consejos locales	
COFIPE	RIIFE
- Los consejos locales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción plurinominal, además, tendrán las siguientes las atribuciones**:** a) Recabar de los consejos distritales comprendidos en su respectiva circunscripción, las actas del cómputo de la votación de la elección de diputados por el principio de representación proporcional* b) Realizar los cómputos de circunscripción plurinominal de esta elección* c) Turnar el original y las copias del expediente del cómputo de circunscripción plurinominal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, en los términos señalados en el capítulo Quinto del título cuarto del libro quinto de este código	
-Las demás que les confiera el COFIPE	- Las demás que le confiera el COFIPE y otras disposiciones aplicables

Fuente: Artículos 141 al 143 del COFIPE, 18 y 19 del RIIFE

Para el cumplimiento de las atribuciones que el COFIPE les confiere, corresponde a los consejeros locales:

Cuadro IV.3 **Atribuciones específicas de los consejeros locales***
- Asistir a las sesiones del consejo local con derecho a voz y voto
- Desempeñar su función con autonomía, probidad y respeto
- Someter a la consideración del consejo local proyectos de acuerdos y resoluciones
- Proponer la creación de comisiones de consejeros locales, así como las guías necesarias para el desarrollo de sus atribuciones con el número de miembros que para cada caso acuerde
- Solicitar la incorporación de asuntos en la orden del día
- Suplir al presidente del consejo local, previa designación de éste, en sus ausencias momentáneas de las sesiones del propio consejo local
- Presidir las comisiones que determine el consejo local
- Integrar las comisiones que determine el consejo local y asistir a las sesiones de las mismas con derecho a voz y voto
- Solicitar la celebración de una sesión de las comisiones que integre
- Conducir las sesiones de las comisiones que integre ante la ausencia momentánea de su presidente, previa petición de este último
- Asistir con derecho a voz a las sesiones de las comisiones del consejo local de las que no forme parte
- Solicitar, para el adecuado desempeño de su encargo, la colaboración e información oportuna de los órganos del Instituto, en los términos del RIIFE
- Solicitar ante las instancias competentes y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las normas administrativas correspondientes, la designación de los colaboradores adscritos a su oficina
- Representar al consejo local previa designación hecha de común acuerdo por el presidente del consejo o, en su caso, por el propio consejo local
- Asistir a las reuniones periódicas nacionales y estatales de consejeros electorales
- Ser convocados a las sesiones de las comisiones de que formen parte y recibir con la debida oportunidad los documentos relativos a los puntos a tratar en la orden del día
- Presentar propuestas por escrito a las comisiones del consejo local de las que no formen parte
- Supervisar la realización de las tareas de verificación en campo y gabinete a cargo de los consejeros distritales, tendentes a lograr una adecuada ubicación e integración de las mesas directivas de casilla*****
- Designar en el año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros que integraran los consejos distritales a que se refiere el párrafo tres del artículo 149 del COFIPE, con base en las propuestas que al efecto haga el consejero presidente y los propios consejeros locales
- Resolver los medios de impugnación que les competan en términos de la ley de la materia
- Publicar la integración de los consejos distritales por lo menos en uno de los mayores diarios de circulación de la entidad
- Registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla en el caso previsto en el párrafo tres del artículo 250 del COFIPE
- Registrar las fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales; dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el capítulo cuarto del título cuarto del libro quinto del COFIPE
- Los consejeros locales suplentes podrán asistir a los cursos de capacitación, recibir la información del desarrollo de las actividades del proceso electoral y asistir como invitados a las sesiones del consejo local
- Las demás que le confiera el código electoral
- Los consejeros locales estarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrativas, previstas en el libro séptimo del COFIPE y podrán ser sancionados por el Consejo General o por la Contraloría General por la violación en que incurran a los principios rectores de la función electoral que establece la Constitución

Fuente: Artículos 25 y 27 del RIIFE

Su participación en sesiones de Consejo está planteada con una actitud institucional de complementar, no de obstruir las acciones y propuestas de la autoridad electoral, debido a que se encuentra regulada —por lo menos en principio— en fuentes del Derecho Constitucional, del Derecho Electoral y del Derecho Administrativo, para desempeñar un papel, en las sesiones, de verificadores de la legalidad y validadores de acuerdos institucionales. Se deduce de lo anterior, que los consejos constituyen predominantemente instancias de deliberación técnico-administrativa, que, sin embargo, en su seno también desarrollan una dinámica de discusiones políticas más o menos intensas, de disputas partidarias, enconos personales y reclamos derivados de las campañas electorales.[215]

Por lo anterior, es posible identificar que el atributo institucional de la participación política del consejero electoral se da en una de las modalidades siguientes:

- Las reconocidas por las normas
- Las no reconocidas pero aceptadas
- Las no reconocidas y fuera de la legalidad y certeza de los actos de la autoridad electoral

Siendo en la primera de estas donde se enmarca la mayor parte de la participación de los consejeros electorales locales y distritales.

[215] Por ejemplo, una discusión en torno a la ubicación de casillas que tuviera como trasfondo que determinado partido quisiera tomar la ventaja aparente de ubicar alguna de ellas, en el domicilio de uno de sus militantes.

En perfecta concordancia con esto, el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales señala las atribuciones de los consejeros electorales de estos ámbitos.

Cuadro IV.4 Atribuciones de los consejeros locales y distritales
Concurrir, participar en las deliberaciones y votar en las sesiones del consejo
Integrar el pleno del consejo para resolver colegiadamente los asuntos de su competencia
Solicitar al secretario, de conformidad con las reglas establecidas en el reglamento, la inclusión de algún asunto en la orden del día
Integrar las comisiones del consejo en ejercicio de sus atribuciones conforme al código, el RIIFE y el reglamento en la materia
Integrar los grupos de trabajo que determine el presidente del consejo
Las demás que le otorgue el código, el Reglamento Interior del IFE y este Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales

Fuente: Artículo 6º del Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales

Tras observar que "la creación de la institucionalidad democrática se enfocó hacia la definición de nuevos canales de comunicación y la creación de instancias y mecanismos para la relación con la ciudadanía, en particular orientados a la participación ciudadana" [216], se colige que la atribución fundamental de los consejeros electorales locales y distritales sea vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el Código Electoral, así como de los acuerdos y las resoluciones de las autoridades electorales, a nivel de las entidades federativas y los distritos electorales en que se divide al país.

En este contexto, son causas de responsabilidad administrativa para los consejeros electorales locales y distritales los supuestos señalados a continuación:

[216] Álvarez. *Op. Cit.* 2006, p. 65.

Cuadro IV.5 Causas de responsabilidad administrativa para los consejeros electorales locales y distritales[217]
Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros
Inmiscuirse indebidamente en cuestiones que competan a otros órganos del Instituto
Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar
Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos
Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes
No poner en conocimiento del Consejo General del Instituto Federal Electoral todo acto tendente a vulnerar la independencia de la función electoral
No preservar los principios que rigen el funcionamiento del Instituto Federal Electoral en el desempeño de sus labores
Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento
Dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo
Las previstas, en lo conducente, en el artículo ocho de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
Las demás que determinen el COFIPE o las leyes que resulten aplicables

Fuente: Artículo 380, Apartado 1 del COFIPE, adicionado con la reforma de 2007-2008

Radica en la actualización de alguno de estos supuestos el dar inicio por parte de la Contraloría General, en contra del presunto responsable del procedimiento sancionador previsto en el Artículo 383, Apartado 1 del COFIPE y en su caso, la imposición de la sanción administrativa respectiva, la cual puede consistir en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, sanción económica, suspensión, destitución del puesto y/o Inhabilitación temporal

[217] Cabe destacar que, previo a la reforma del COFIPE publicada en enero de 2008, no se establecía de manera específica la responsabilidad de los consejeros electorales de los consejos locales y distritales, por lo que hubo necesidad de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunciara al respecto, a través de la tesis cuyo rubro dicta: "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. PROCEDIMIENTO A SEGUIR RESPECTO DE CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL", la cual derivó del recurso de apelación identificado como SUP-RAP-051/2001, donde a esos funcionarios, para efectos de responsabilidades, se les sujetaba a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, como a cualquier servidor público.

hasta por cinco años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Se consideran faltas graves el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones X a XIV, XX, XXII y XXIII del artículo ocho de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en los incisos a-e y g del artículo 380, apartado uno del COFIPE.

Así, para comprender las sinergias propias de la autoridad electoral federal en México, a nivel local y distrital, es preciso delimitar el análisis a los ciudadanos que desempeñan las funciones de consejeros electorales en estos ámbitos.

2.3 Operación y trabajo intrainstitucional de los Consejos Distritales.

Los consejos distritales iniciarán sus sesiones a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección ordinaria y desde su instalación hasta la conclusión del proceso, sesionarán por lo menos una vez al mes. Para que los consejos distritales sesionen válidamente, será necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el presidente[218] (en caso de que no se dé esta mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las 24 horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan, entre los que deberá estar el presidente o el secretario). Tomando sus resoluciones por mayoría de votos.[219]

[218] Quien puede ser suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero electoral que él mismo designe. Para el caso de ausencias del secretario a la sesión, sus funciones serán cubiertas por un integrante del Servicio Profesional Electoral, designado por el propio consejo para esa sesión.
[219] Artículo 151 del COFIPE.

Los consejos distritales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

Tabla IV.4a

Atribuciones de los consejos distritales

COFIPE	RIIFE
- Vigilar la observancia del código electoral y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales	- Velar por la observancia de las disposiciones del código electoral y del Reglamento Interior del IFE
- Supervisar las actividades de las juntas distritales ejecutivas durante el proceso electoral	- Supervisar las relaciones de las juntas distritales con las autoridades estatales, municipales y delegacionales
	- Conocer del presupuesto con que cuenta el consejo distrital
	- Crear comisiones para el adecuado desempeño de sus funciones
	- Vigilar el cumplimiento de los avances y resoluciones del propio consejo distrital
	- Vigilar que se capacite a los asistentes en materia jurídico-electoral
	- Participar en la formación de la agenda electoral
- Designar, en caso de ausencia del secretario, de entre los integrantes del Servicio Profesional Electoral, a la persona que fungirá como tal en la sesión	
	- Registrar a los representantes de los partidos políticos y que éstos se acrediten ante el propio consejo distrital, a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la sesión de instalación
Determinar el número y la ubicación de las casillas conforme al procedimiento señalado en los artículos 242 y 244 del COFIPE	- Examinar que los lugares propuestos para la ubicación de casillas cumplan con los requisitos fijados por la ley
- Insacular a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto en el artículo 240 y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos señalados por el código electoral	- Supervisar las etapas del procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla, así como la insaculación, notificación y capacitación de funcionarios de casilla
	- Insacular a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto en el artículo 240 y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos del COFIPE
- Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa	- Recibir del consejo, las determinaciones que haya tomado para el registro de las listas de candidatos por el principio de representación proporcional, así como supletoriamente, por el principio de mayoría relativa
	- Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa
- Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral	- Registrar los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla y generales de los partidos políticos nacionales
- Expedir, en su caso la identificación de los representantes de los partidos en un plazo máximo de 48 horas a partir de su registro, y en todo caso, diez días antes de la jornada electoral	- Adoptar las medidas a que hubiere lugar con el fin de asegurar a los partidos políticos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos en la materia

Tabla IV.4b

Atribuciones de los consejos distritales

COFIPE	RIIFE
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o a la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio consejo para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c del párrafo cinco del artículo cinco del COFIPE	
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional	- Realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas del distrito de que se trate, cuando se acredite cualesquiera de los supuestos señalados en los párrafos dos y tres del artículo 295 del COFIPE, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales
- Realizar los cómputos distritales de la elección de Senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional	
- Realizar el cómputo distrital de la votación para presidente de los Estados Unidos Mexicanos	
- Corresponde a los presidentes de los consejos distritales: a) Convocar y conducir las sesiones del consejo b) Recibir las solicitudes de registro de candidaturas de diputados por el principio de mayoría relativa c) Dentro de los seis días siguientes a la sesión de cómputo, dar cuenta al secretario ejecutivo del Instituto, de los cómputos correspondientes, del desarrollo de las elecciones y de los medios de impugnación interpuestos d) Entregar a los presidentes de las mesas directivas de casilla la documentación y útiles necesarios, así como apoyarlos para el debido cumplimiento de sus funciones e) Expedir la constancia de mayoría y validez de la elección a la fórmula de candidatos a diputados que haya obtenido la mayoría de votos conforme al cómputo y declaración de validez del consejo distrital f) Dar a conocer mediante avisos colocados en el	- Para el cumplimiento de las atribuciones que el código le confiere, corresponde al consejero presidente del consejo distrital: a) Someter a la aprobación del consejo distrital los asuntos de su competencia b) Devolver a los representantes de los partidos políticos acreditados ante el consejo distrital, las formas por duplicado de los nombramientos que corresponda c) Recibir del personal autorizado del Instituto las boletas en el día, hora y lugar preestablecidos, debiendo ser acompañado por el resto de los integrantes del consejo distrital d) Salvaguardar bajo su responsabilidad los paquetes que contienen los expedientes de casilla y, al efecto, disponer que sean selladas las puertas de acceso del lugar en que fueron depositados en presencia de los representantes de los partidos políticos nacionales e) Dar a conocer, mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas, los resultados preliminares de los cómputos distritales f) Conservar en su poder copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales g) Proveer al consejo distrital los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones h) Entregar reconocimientos a los ciudadanos que participaron como funcionarios de casilla el día de la jornada electoral i) Entregar reconocimientos a los participantes en las jornadas infantiles j) Informar al consejo distrital de los acuerdos y resoluciones del consejo local correspondiente y de aquellos

TABLA IV. 4c

Atribuciones de los consejos distritales

COFIPE	RIIFE
exterior de sus oficinas, los resultados de los cómputos distritales g) Turnar el original y las copias certificadas del expediente de los cómputos distritales relativo a las elecciones de diputados, senadores y presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los términos que fija el capítulo tercero del título cuarto del libro quinto del COFIPE h) Custodiar la documentación de las elecciones de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, de senadores por mayoría relativa y representación proporcional y de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente i) Recibir y turnar los medios de impugnación que se interpongan en contra de los propios actos o resoluciones del consejo en los términos previstos en la ley de la materia j) Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el propio consejo distrital y demás autoridades electorales competentes k) Recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos o las agrupaciones a las que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral - Los presidentes serán auxiliados en sus funciones por los secretarios de los consejos - El presidente del consejo distrital convocará a sesiones cuando lo estime necesario o lo solicite la mayoría de los representantes de los partidos políticos nacionales. Las convocatorias se harán por escrito	dictados por el consejo, en la sesión inmediata siguiente a la fecha en que éstos hubieran sido aprobados k) Informar al secretario ejecutivo de manera inmediata, en caso de que el consejo distrital haya acordado el recuento total de los votos, de conformidad con el supuesto contenido en el artículo 295, párrafo uno, inciso a del COFIPE l) Informar al secretario ejecutivo, al término de la sesión de cómputo, el número de paquetes electorales que fueron abiertos para aplicar el supuesto contenido en el artículo 295, párrafo uno, inciso b del código m) Ordenar la creación de grupos de trabajo para la realización del recuento total de votos respecto de una elección determinada, en términos de lo dispuesto por el código y del apartado XI del Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales n) Recibir las solicitudes de registro de candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa ñ) Dentro de los seis días siguientes a la sesión de cómputo, dar cuenta al secretario ejecutivo de los cómputos correspondientes, del desarrollo de las elecciones y de los medios de impugnación interpuestos o) Entregar a los presidentes de las mesas directivas de casilla la documentación y útiles necesarios, así como apoyarlos para el debido cumplimiento de sus funciones p) Expedir la constancia de mayoría y validez de la elección a la fórmula de candidatos a diputados que haya obtenido la mayoría de votos conforme al cómputo y declaración de validez del consejo q) Dar a conocer mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas, los resultados de los cómputos distritales r) Turnar el original y las copias certificadas del expediente de los cómputos distritales relativo a las elecciones de diputados, senadores y presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los términos que fija el capítulo tercero del título cuarto del libro quinto del código s) Custodiar la documentación de las elecciones de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, de senadores por mayoría relativa y representación proporcional y de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente t) Recibir y turnar los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones de consejo en los términos previstos en la ley de la materia u) Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el propio consejo distrital y demás autoridades competentes v) Recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos o las agrupaciones a las que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral
- Las demás conferidas por el COFIPE	- Las que señalen los reglamentos en materia de transparencia, de quejas, de fiscalización y de radio y televisión
	- Las demás que le confiera el código y otras disposiciones aplicables

Fuente: Artículos 152 y 153 del COFIPE, 30 y 31 del RIIFE

En el mismo orden de ideas, para el cumplimiento de las atribuciones que el Código Electoral les confiere, corresponde a los consejeros distritales:

Cuadro IV. 6 **Atribuciones específicas de los consejeros distritales**
- Integrar el quórum de las sesiones del consejo y participar en sus deliberaciones con derecho a voz y voto
- Desempeñar su función con autonomía, probidad y respeto
- Someter a la consideración del consejo distrital los proyectos de acuerdos y resoluciones
- Proponer la creación de comisiones del consejo distrital, así como las guías de procedimientos necesarias para el desarrollo de sus atribuciones
- Solicitar la incorporación de asuntos en la orden del día
- Suplir al consejero presidente del consejo distrital previa designación de éste en sus ausencias momentáneas de las sesiones del consejo distrital
- Presidir las comisiones que determine el consejo distrital
- Participar en las comisiones que determine el consejo distrital
- Solicitar la celebración de una sesión de las comisiones que integre
- Conducir las sesiones de las comisiones que integre ante la ausencia momentánea de su presidente, previa petición de este último
- Asistir con derecho a voz a las sesiones de las comisiones del consejo distrital de las que no forme parte
- Solicitar, para el adecuado desempeño de su encargo, la colaboración e información oportuna de los órganos del Instituto, en los términos del RIIFE
- Vigilar y participar en el cumplimiento de las atribuciones del consejo distrital
- Asistir a las reuniones periódicas nacionales y estatales de consejeros electorales
- Ser convocados a las sesiones de las comisiones de que formen parte y recibir con la debida oportunidad los documentos relativos a los puntos a tratar en la orden del día
- Presentar propuestas por escrito a las comisiones del consejo distrital de las que no formen parte
- Integrar los grupos de trabajo que determine el presidente para la realización del recuento total de votos respecto de una elección determinada, en términos de lo dispuesto por el código y del apartado XI del Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales
- Realizar verificaciones en campo y gabinete tendentes a lograr una adecuada ubicación e integración de las mesas directivas de casilla, e informar con oportunidad los resultados a sus respectivos consejos y/o comisiones
- Las demás que les confiera el código y otras disposiciones aplicables
- Los consejeros distritales estarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrativas, previstas en el libro séptimo del código y podrán ser sancionados por el Consejo General o por la Contraloría General por la violación en que incurran a los principios rectores de la función electoral que establece la Constitución

Fuente: artículo de 34 RIIFE

Cabe señalar que no obstante este marco mínimo de atribuciones, muchas situaciones derivadas del trabajo cotidiano de los consejos no están contempladas

en la ley y son resueltas de manera casuística, legitimadas mediante un acuerdo deliberado y votado por los consejeros durante las sesiones. A pesar de que esto, si bien no los exime del cumplimiento de un acuerdo de consejo de instancia superior, si los faculta para tomar decisiones con un buen margen de libertad.

Los consejos locales y distritales del IFE son, por tanto, espacios vivos, organizados, contestatarios y emprendedores que han decidido intervenir en la gestión de un asunto público.

2.4 La cooperación y las relaciones interinstitucionales con otras autoridades, los órganos electorales y ámbitos de gobierno.[220]

En la democracia procedimental es importante la obtención de resultados, no tanto las intenciones o planes para llevarlos cabo, y refiere de modo puntual a la operación de las instituciones: *"Para el caso del gobierno y las administraciones públicas es fundamental no sólo el dominio de las rutinas y los procesos estandarizados, sino también la creatividad heurística, para vencer restricciones, eludir obstáculos, articular consensos y conseguir resultados eficientes."*[221]

Como se ha podido observar, para la autoridad electoral federal la dimensión pública es de gran importancia y se encuentra inserta en cambios políticos que se desarrollan en el país, mismos que alcanzan aspectos de la vida de las instituciones y provocan que las mismas revisen sus capacidades de dirección y gestión. Para el caso que nos ocupa (el quehacer de los Consejeros Distritales) es importante considerar que éstos tiene a su cargo tareas de alcance

[220] Alejandro Quiroz, María de J., Op. Cit. pp. 125-127.
[221] Uvalle Berrones, Ricardo. I*nstitucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas*. Plaza y Valdés Editores, México, 2000. p. 44.

público y que a pesar de las circunstancias previstas e imprevistas, requieren que se garantice con plenitud el cumplimiento de sus atribuciones y así se garantice el funcionamiento institucional, a fin de evitar que se trastoque la vida social, política y económica de la comunidad[222].

La institucionalidad democrática implica que las autoridades públicas desempeñen un papel clave en las tareas de coordinación, estímulo y desarrollo que favorecen la cooperación de los esfuerzos comunes. La acción ciudadana en este contexto deberá estimular la superación de los desacuerdos, teniendo como referente central a la deliberación y la argumentación sobre los asuntos que son de interés común, a fin de generar un clima que favorezca el entendimiento y posibilite el tránsito hacia la generación de acuerdos.

Lo que sí es seguro es que la comprensión del fenómeno político, como sugieren Shepsle y Bonchek[223], contribuye a construir espacios de participación colectiva redirigida hacia la construcción de ámbitos más democráticos y también a la convicción de que la política es un escenario que puede dar cabida a esa gran masa de ideas que son los ciudadanos

Consecuentemente, la autoridad electoral federal entabla una relación de colaboración y corresponsabilidad con los gobiernos y las autoridades electorales (federales y locales) conjugando binomios para la materialización de la democracia en los niveles procedimental, decisorio y de implementación en la organización de las elecciones. Lo anterior se manifiesta en la planificación de todas y cada una de las etapas y los actos necesarios para llegar con éxito al final

[222] Uvalle Berrones, Ricardo. "La Importancia del Cambio Político en México y su influencia en el Gobierno y la Administración Pública", en *CONVERGENCIA. Revista de Ciencias Sociales.* CIEA en CP y AP, FCPy AP- UAEM, Año 5, N° 16 mayo-agosto de 1998, p. 25.
[223] Shepsle, Kenneth, etal. Op. Cit., p. 180

del proceso electoral, al propio tiempo que evidencia las siguientes actividades genéricas de colaboración, trabajo y demás relaciones interinstitucionales del Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos desconcentrados, con las autoridades electorales locales y los diversos ámbitos de gobierno en México:

- Celebración de convenios con las Fuerzas Armadas para el resguardo de materiales y bodegas electorales
- Celebración de convenios con órganos y autoridades para el uso del Padrón Electoral Federal en procesos electorales locales
- Celebración de convenios, sorteo y asignación, en forma equitativa, de bastidores y mamparas de uso común, conforme al procedimiento acordado por el respectivo consejo y a partir de los acuerdos establecidos con las autoridades locales para tales efectos
- Organización de elecciones concurrentes con los órganos y autoridades electorales locales
- Distribución de espacios comunes y ubicación de casillas para ambos procesos, en un mismo sitio

Finalmente, para cerrar el tema de este capítulo, cabe recuperar la importancia de la actuación de ciudadanos que como autoridades electorales, cuentan con atribuciones y competencias que permiten que a lo largo de los procesos electorales, sean ejemplo en su actuar, de la coordinación de esfuerzos y muestren que el papel de consejeros electorales es una tarea que exige capacidad de convocatoria y responsabilidad compartida de todos como autoridades, donde los consejos locales y distritales tienen un papel decisivo, fungiendo como avales en el desarrollo de estas tareas.

Sirva entonces este apartado como preámbulo para conocer del quehacer de la figura de Consejero Electoral en el proceso electoral federal, realizando una evaluación de su desempeño de los ciudadanos que nombrados autoridad electoral, fungieron como tal en los procesos electorales federales desde el 2005-2006 hasta el 2011-2012, a nivel distrital, encaminado a la Gobernabilidad Participativa.

CAPÍTULO V.

EL QUEHACER DEL CONSEJERO ELECTORAL DISTRITAL EN EL DISTRITO FEDERAL. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES DEL 2005-2006 AL 2011-2012. HACIA LA GOBERNABILIDAD PARTICIPATIVA

SUMARIO:

1.El Quehacer de los ciudadanos y las tareas de los Consejos Locales y Distritales en el Distrito Federal en el Proceso Electoral Federal 2005-2006. 1.1 Integración de Comisiones. 1.2 Actividades de coordinación y colaboración con los Consejeros Distritales en el Proceso Electoral Federal 2005-2006. 1.2.1 Acuerdos del Consejo Local en apoyo al quehacer de los Consejos Distritales. 1.2.2 1ª. Reunión de Consejeros Locales y Distritales en el Distrito Federal. 1.2.3 2ª. Reunión de Consejeros Locales y Distritales en el Distrito Federal. 1.2.4 3ª. Reunión de Consejeros Locales y Distritales en el Distrito Federal. 2. Evaluación del Desempeño de los Consejeros Electorales en el ámbito Distrital en el Distrito Federal en el Proceso Electoral 2005-2006. 2.1 Principales situaciones, controversias, conflictos y demás aspectos relevantes, suscitados en la operación de los Consejeros Electorales en el Distrito Federal, durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006. 2.2 Evaluación del Desempeño de los Consejos Electorales en el ámbito distrital en el Distrito Federal en el Proceso Electoral Federal 2005-2006. 3. La Participación Ciudadana en los Consejos Distritales en el Distrito Federal. Proceso Electoral Federal 2007-2008. 3.1 La Reforma Político Electoral de los años 2007-2008. 3.2 Redimensionamiento de la autoridad electoral federal en los ámbitos local y distrital a partir de la Reforma Político Electortal de los años 2007-2008. 3.3 La Participación Ciudadana en los Consejos Distritales en el Distrito Federal en el Proceso Electoral Federal 2008-2009. 4. La Participación Ciudadana en los Consejos Distritales en el Distrito Federal en el Proceso Electoral Federal 2011-2012. 5. Fortalecimiento de la participación ciudadana en el ámbito de la autoridad electoral y su repercusión en la democracia: La Gobernabilidad Participativa.

1. El quehacer de los ciudadanos y las tareas de los órganos desconcentrados de la autoridad electoral federal, con respecto a los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal en el Proceso Electoral Federal 2005-2006.

Habitualmente el fenómeno de la participación ciudadana directa en los procesos de formación de las decisiones públicas, se ha interpretado como sinónimo de democratización de la administración pública -de la cual forma parte la administración electoral- . En virtud de esto, cabe recordar que un punto toral para el estudio ha sido la ciudadanización, entendida como una expresión clave para comprender la conformación y el funcionamiento de los órganos electorales básicamente a través de los procesos en que los ciudadanos concurren a participar durante la organización de las elecciones[224].

Cabe hacer mención que el Proceso Electoral Federal 2005-2006 contempló por primera vez en la historia del país, la posibilidad del sufragio de los mexicanos residentes en el extranjero para la elección de Presidente de la República; a partir de la adición al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del Libro Sexto, sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.[225] En este proyecto la participación de los órganos centrales y desconcentrados del IFE en el Distrito Federal fue de gran trascendencia para garantizar a los ciudadanos, que el voto emitido desde fuera

[224] La participación ciudadana es relevante para los estudios público- administrativos, debido a que es una de las formas en que, por excelencia, se manifiesta la relación entre el Estado y la sociedad.

[225] La organización de un proceso electoral fuera del país impuso importantes desafíos a la autoridad electoral, en términos de reorganización de sus políticas y programas; así como en cuanto al establecimiento de canales de colaboración con actores que estaban alejados de la vida cotidiana del Instituto, a saber: Cancillería, Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), organizaciones de migrantes, líderes comunitarios, entre otros.

del territorio nacional, contara con los mismos niveles de seguridad y confianza con el que cuentan los sufragios que se emiten en el país.[226]

La responsabilidad de los Consejos Distritales 05, 14, 21, 23, 24, 25 y 26 del Distrito Federal consistió en integrar las mesas de escrutinio y cómputo en exclusiva; no obstante, los 300 órganos distritales tendrían que sumar el resultado del cómputo distrital de la votación emitida en el extranjero al cómputo para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que se originó en las casillas instaladas en sus distritos[227].

La colegialidad[228] de estos órganos implica una integración plural en la que están presentes tanto los Consejeros como los representantes de los partidos políticos, para la deliberación y toma de decisiones. Esta se realiza de manera racional, objetiva y por mayoría de votos, con base en la información disponible y las leyes vigentes[229].

1.1 Integración de Comisiones

Para el PEF 2005-2006 en el Distrito Federal, la integración de Comisiones de Consejeros Locales se dio en la sesión ordinaria celebrada el 9 de diciembre de 2005; mediante la aprobación del acuerdo por el que se crearon:

---

[226] *Aspectos a considerar en torno al Proyecto del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.* Síntesis Ejecutiva para Consejeros Distritales. Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (COVE), IFE, México, 2006, p. 1.

[227] Antes de la Sesión de Cómputo del miércoles 5 de julio 2006, cada uno de los 300 Consejos Distritales recibió copia del acta de cómputo distrital de la votación emitida en el extranjero. El resultado fue informado a los Consejeros por el Presidente, a fin de que éste sea sumado al cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos.

[228] Entendida como una forma democrática de tomar decisiones que involucra el diálogo, el respeto, la deliberación informada y la transparencia (PAC 2009).

[229] Boletín Elección Programa de Acompañamiento Ciudadano PAC 2009, No. 5, Abril de 2009, p.10.

- Comisión de Organización Electoral
- Comisión del Registro Federal de Electores
- Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
- Comisión de Fiscalización y Administración
- Comisión del Voto de los Mexicanos en el Extranjero (Véase ANEXO 3).

Durante este proceso electoral se celebraron un total de 18 sesiones de Consejo Local de la entidad, de las cuales 11 fueron ordinarias y 7 extraordinarias [230] ; en ellas desde su instalación y hasta la conclusión de actividades, se presentaron 46 informes (emitidos por las diversas vocalías y áreas que integran la Junta Local Ejecutiva), se adoptaron 24 acuerdos y se emitieron 2 resoluciones[231].

Es así como los consejos electorales locales y distritales se dividen para un mejor y más eficiente funcionamiento en subcuerpos operativos de trabajo, que si bien los unifica el objetivo de transparentar y ejecutar, conforme a derecho, los actos electorales, se manejan con diferentes intencionalidades. Éstas son las llamadas comisiones, por las cuales se entenderá a "instituciones que funcionan en un entorno definido por estructuras, procedimientos y reglamentos organizacionales, y por las expectativas y las decisiones de otros actores" [232] donde el entramado institucional determina en mayor o menor medida, la capacidad de las mismas para afectar la distribución de competencias y funciones, así como de propiciar un re-equilibrio de fuerzas, que se derive en acciones a favor del diálogo y la equidad al interior de la organización.

---

[230] La única sesión especial de este proceso en la entidad, calendarizada para el 16 de abril de 2006, prevista para el registro de candidatos a Senadores; no se llevó a cabo debido a que los partidos políticos y coaliciones tuvieron a bien registrar a sus candidatos, de manera supletoria, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral; lo cual quedó asentado en los Acuerdos adoptados por el órgano superior el 18 de abril de 2006.

[231] Sistema de Consulta de las Memorias del Proceso Electoral Federal 2005–2006. *Op. Cit.*

[232] Rivera Sánchez, José Abel. *Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México.* Vol. XI. Núm. 2. II Semestre de 2004. p. 264.

A este respecto, una primera consideración a realizar es que en el seno de los propios consejos es donde se determinan las actividades a las que se dará seguimiento y verificación puntual, así como los días, horas y modalidades para esos trabajos. De manera que es, por añadidura, la identificación de aquellos factores que pueden interferir en el buen desarrollo de las actividades propias que desempeñan en el proceso electoral federal, el aspecto considerado como relevante de los trabajos y la información a los que dan cobertura.

Como ya se ha señalado, de conformidad con lo establecido en la Sección Segunda del Capítulo Tercero, en el Título Segundo del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, los consejos locales pueden nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias, para vigilar y organizar el adecuado funcionamiento de sus atribuciones, con el número de integrantes que para cada caso se acuerde. Su justificación está dada en función de generar una forma de trabajo que permita favorecer la reflexión de los ciudadanos que participan como consejeros en los ámbitos local y distrital; acerca de la trascendencia de su participación, así como para que intercambien experiencias y propuestas con sus pares, mediante el acceso a la información y el uso de herramientas informáticas que les permitan organizarse, tomar decisiones y llegar a acuerdos con base en mecanismos y principios democráticos.

Esta forma de trabajo organizacional, evolucionada con cierto grado de disfuncionalidad, se ha sumado a una compleja red institucional que ensancha el margen para la coincidencia, la colaboración y la complementación de los trabajos de los consejeros que las integran, con otros ámbitos e instancias de la autoridad electoral federal (centrales y desconcentrados). Por tal razón, una de las principales características de las comisiones es que pueden definir sus agendas de trabajo, diseñar sus programas de actividades, así como determinar la periodicidad sus reuniones y la magnitud de sus trabajos que no coincidan con las sesiones de consejo.

- **Comisiones del Consejo Local**

Las comisiones del consejo local se integran por sus miembros consejeros (uno de los cuales será su presidente) y los representantes de los partidos políticos acreditados, quienes pueden participar en los trabajos, pero asisten a las sesiones sin derecho a voto. En los acuerdos de integración o creación de las comisiones, pueden establecer las formas y modalidades de operación que asumirán, de conformidad a las necesidades y la naturaleza de los asuntos que les sean expresamente encomendados. Para cumplir con sus tareas y fines, el presidente del consejo local, el vocal secretario de la junta local, las vocalías respectivas, las coordinaciones[233], así como las comisiones locales y distritales de vigilancia, tendrán la obligación de facilitarles la información que les sea solicitada.

A partir del Proceso Electoral Federal 2008-2009 se evalúa el funcionamiento de las comisiones, estableciéndose la obligatoriedad de presentar al consejo local[234]:

- Un programa de trabajo
- El informe de actividades mensual
- El informe final de actividades
- Un proyecto de resolución de dictamen en caso de tratarse de una comisión específica

Se debe señalar también que a las comisiones de los consejos locales les serán aplicables —en lo conducente— las disposiciones contenidas en el Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral[235].

[233] Artículo 23 del RIIFE (Modificado y adicionado con la reforma de 2007-2008).
[234] Artículo 24 del RIIFE (Modificado y adicionado con la reforma de 2007-2008).
[235] Artículo 24 del RIIFE (Modificado y adicionado con la reforma de 2007-2008).

- **Comisiones del Consejo Distrital**

Por su parte, los consejos distritales[236] se encuentran facultados para integrar comisiones de vigilancia y organización para el ejercicio adecuado de sus atribuciones, con fundamento en las facultades y funciones que el Consejo General del Instituto, el Reglamento Interior del IFE y el propio consejo distrital señalen, las cuales podrán ser integradas por consejeros y representantes de los partidos políticos[237] acreditados ante los mismos; éstas serán presididas por un consejero distrital, quien presentará verbalmente un resumen de las actividades desarrolladas por la comisión que presida. Cabe señalar que a las comisiones de los consejos distritales también les resulta aplicable, en lo que haya lugar, las disposiciones contenidas en el Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Análogamente a como ocurre con la de los consejos locales, para el cumplimiento de sus tareas, el presidente del consejo distrital, el vocal secretario de la junta distrital, las vocalías respectivas, las coordinaciones, así como las comisiones locales y distritales de vigilancia, deberán colaborar con las distritales, teniendo la obligación de suministrarles toda la información que les sea solicitada.

Finalmente, a pesar del hecho de que a las comisiones se les ha concedido facultades y atribuciones significativas —sobre todo a partir del Proceso Electoral Federal 2008-2009—, en la práctica han enfrentado y seguirán enfrentando, tanto hechos como situaciones que les impiden una plena consolidación e institucionalización de los trabajos que realizan. Mismas que se señalan a continuación:

- Falta de certeza jurídica en torno a su naturaleza, atribuciones, funciones y obligaciones de sus integrantes
- Vacíos de procedimiento en las reglas de su operación

[236] En el caso de que los consejos distritales determinen crear comisiones, se observará lo dispuesto por el artículo 116, párrafo tres del COFIPE.
[237] Los cuales sólo tendrían derecho a voz.

- Vinculación o subordinación de sus integrantes hacia consejeros electorales del ámbito inmediato superior, funcionarios de las juntas y representantes, líderes o candidatos de los partidos políticos

Lo que se traduce en una muestra es que la calidad de la democracia viene dada en la medida en que los ciudadanos participan con mayor información en procesos de votaciones libres, imparciales y frecuentes e influyen en la toma de decisiones políticas, exigiendo responsabilidad a las autoridades y representantes[238].

Para el Proceso Electoral Federal 2005-2006 en el Distrito Federal, la integración de comisiones de los consejeros distritales se aprobó en sesión ordinaria en cada uno de ellos (Véase ANEXO 4).

A continuación se presentan los hechos más significativos y acontecimientos trascendentes, ubicados durante el seguimiento de huellas en este periodo:

1.2 Actividades de coordinación y colaboración con los Consejeros Distritales.[239]

El Instituto Federal Electoral ha acumulado durante los últimos años un sólido y especial capital organizacional, consistente en un buen número de experiencias de la democratización, una fecunda producción de confianza y la construcción de un vasto y profesional entramado institucional, el cual presupone el desarrollo y el despliegue de una serie de capacidades para procesar, interpretar, codificar, manipular y dar acceso a la información a los ciudadanos que concurren a participar como consejeros en las áreas desconcentradas, con el

[238] Levine, Daniel H. y Enrique Molina, José. "La calidad de la democracia en América Latina: Una Visión Comparada" en *América Latina Hoy.* No. 45, Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2007, p. 23.
[239] Alejandro Quiroz, María de J.; Op. Cit. pp. 168-181

propósito de fortalecer la cooperación y el trabajo coordinado con las diferentes áreas del Instituto.

Por tal razón, se puede observar la forma en que la cooperación y el trabajo intra-institucional se encaminan hacia la coordinación de todos los esfuerzos para la organización de la elección, buscando que tengan como atributos la eficiencia, la eficacia y la transparencia.

Como ya se señaló en el documento, los Consejos locales y distritales son órganos directivos de carácter temporal que se instalan y funcionan en las capitales de las entidades federativas, exclusivamente durante el periodo que dura el proceso electoral federal. La naturaleza de sus consejeros los coloca en la virtud de representantes de la opinión y del interés cívico, consistente en garantizar que en sus localidades, la organización de la elección se apegue en todo momento a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, en un marco de la transparencia y equidad garantizado por la autoridad electoral federal.

En función de lo anterior, cabe advertir que algunas de las actividades que realizan los consejeros locales y distritales no son susceptibles de inclusión y regulación en el marco rector que el legislador, el Consejo General del Instituto y los mismos Consejos han ido configurando. Es por tanto que algunas de las funciones que deben cumplir los Consejeros para verificar, supervisar y dar seguimiento a las actividades propias de las distintas etapas del Proceso Electoral Federal, son realizadas en virtud de que reflejan amplias capacidades de *dirección pública,* la cual no es equivalente al ejercicio discrecional y categórico de la autoridad.

Por el contrario, se destaca la capacidad de persuadir a los ciudadanos para que aumenten su injerencia en la discusión y toma de decisiones sobre

asuntos que son de interés general. De esta forma una de las principales responsabilidades por parte de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral es apoyar a la Secretaría Ejecutiva en la debida integración de los órganos, tanto temporales como permanentes en los ámbitos local y distrital.

De lo anterior, se infiere que la dirección pública que despliega la autoridad electoral federal, se sustente en tres aspectos que son vitales para el conjunto de la sociedad[240]:

- Convocatoria[241]
- Coordinación[242]
- Corresponsabilidad[243]

Este es el eje que determina la acción de los Consejos distritales y locales, como un medio exitoso de la expresión de la participación ciudadana, ya que toman decisiones y actúan en los asuntos públicos más allá de la acción de las áreas institucionalizadas.

---

[240] Uvalle Berrones, Ricardo, "La Institucionalidad democrática: Eje articulador de la Sociedad, El Ciudadano y el Estado" Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático, Instituto Nacional de Administración Pública, México 2001, p. 22.

[241] La convocatoria es la forma en que se exhorta al público ciudadano a participar en el debate, la definición de opciones que tiene como meta la gobernación de lo público(…) es el camino para que los grupos de interés sean tomados en cuenta como fuerzas creativas, que aportan capacidades y recursos para la respuesta institucional a demandas viejas y nuevas(…) es el medio para evitar que la sociedad y el Estado carezcan de puentes que garanticen la comunicación necesaria para que fructifiquen los proyectos a emprender.

[242] La coordinación se refiere al modo en que el poder público es capaz de enlazar y estructurar los incentivos que permiten la acción organizada de los ciudadanos; implica destreza para aprovechar el caudal de energías que tienen disposición para aportar ideas, proyectos y acciones orientados al aprovechamiento inteligente de los recursos escasos; exige que las capacidades propias y ajenas se articulen con base en un eje de referencia; en este caso, los órganos de gobierno que tendrían la misión de concitar y ubicar en el sitio correspondiente a los agentes sociales y económicos (Uvalle, 2001).

[243] La corresponsabilidad denota que el Estado no realiza ni pretende realizar todo en la sociedad; sino que acepta que hay espacios públicos que pueden estar en manos de los grupos ciudadanos y demás agrupaciones civiles. La corresponsabilidad es el mejor ejemplo de cómo lo público y lo privado se pueden armonizar en cuanto sistema de gestión que favorece los tramos de la responsabilidad compartida. En ningún momento significa que el Estado abdica de sus tareas públicas, y que los ciudadanos tienen senda libre para realizar lo que desean; por el contrario, la corresponsabilidad se desenvuelve y propicia normas regulatorias que autorizan lo que corresponde a cada agente social; no es un conjunto y preceptos que únicamente se enjuician, sino que deben cumplirse (Uvalle, 2001).

1.2.1 Acuerdos del Consejo Local en apoyo al quehacer de los Consejos Distritales.

La realización de sesiones ordinarias de trabajo de los Consejos locales y distritales se encuentra regulada por ordenamientos específicos, tales como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral y el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del IFE.

Recuérdese lo ya señalado sobre los Consejos Locales y el tiempo en el que deberán iniciar actividades, mismo que está dispuesto en el COFIPE a más tardar el 31 de octubre del año anterior al de la elección ordinaria, y es que a partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso electoral federal que deberán sesionar por lo menos una vez al mes; siendo requisito para que sus sesiones sean válidas, la mayoría del quórum entre los que deberá estar el Presidente del Consejo, mismo que puede ser suplido en sus ausencias, únicamente momentáneas, por un Consejero electoral designado por él mismo. Las resoluciones adoptadas en las sesiones solamente serán válidas con la mayoría de los votos.

En el mismo orden de ideas, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que los Consejos Locales y los Distritales[244], a partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso electoral, como ya se señaló, deben sesionar de manera ordinaria, extraordinaria o especial como lo establece el Reglamento de Sesiones de los Consejos locales y distritales.

[244] Artículo 140 Párrafo II y Artículo 151 Párrafo II COFIPE.

Conforme a la experiencia del proceso electoral 2005-2006, es importante destacar que la existencia de canales de participación ciudadana sin acceso a la información, invalida en la práctica a la participación como recurso de influencia sobre los asuntos públicos; es así como ya se ha mencionado, que los ciudadanos participen de modo activo en la discusión y la formulación de los acuerdos que consiguen, entre otros elementos, en un presupuesto público del orden político, donde la calidad democrática también depende de las estrategias, esfuerzos solidarios, alicientes y oportunidades que se activen "en y por la ciudadanía"[245].

La autoridad electoral en el ámbito federal pretende establecer una relación de colaboración y corresponsabilidad en sus ámbitos de actuación, intentando combinar esquemas para la materialización de la democracia en los niveles procedimental, decisorio y de implementación, en la organización de las elecciones.

Ello se refleja en la planeación de las etapas y los actos necesarios que permitan llegar con éxito al final del proceso electoral, al propio tiempo que evidencia sus actividades genéricas de colaboración, trabajo y demás relaciones interinstitucionales del Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos desconcentrados, con las autoridades electorales locales y de los otros ámbitos de gobierno en México.

Conforme a lo anterior, la coordinación de esfuerzos es una tarea que exige capacidad de convocatoria y responsabilidad compartida de todas estas autoridades, donde los consejos locales y distritales tienen un papel decisivo, fungiendo como avales en el desarrollo de estas tareas de corte electoral y ciudadano, de ahí que a continuación, se enlisten las diversas acciones que reflejan la coordinación de esfuerzos entre el Consejo Local y los Consejos

[245] Vargas-Machuca Ortega, Ramón; Op. Cit. p. 12.

Distritales en el Distrito Federal a lo largo del Proceso Electoral Federal 2005-2006:

- ***Acciones a favor de dotar a las juntas distritales con un equipo de cómputo, en apoyo a los trabajos de los consejeros distritales***

Por iniciativa de miembros del Consejo local y con el apoyo del Consejero Presidente, se convocó a los integrantes de los consejos distritales a una sesión de trabajo el 14 de febrero de 2006 en la sede de la Junta Local en el Distrito Federal, a fin de acordar una posible compra consolidada de equipos de cómputo. Derivado de ésta reunión de trabajo —a la cual, asistieron consejeros presidentes y al menos dos consejeros distritales de los 27 distritos de la entidad— se acordó que de cada consejo distrital se hiciera llegar a la Oficina de Apoyo a consejeros locales, el requerimiento de insumos acordado por los consejeros distritales, mismo que incluiría sus necesidades en materia de equipo de cómputo[246].

Finalmente, y a pesar de la generosa propuesta, sólo nueve distritos enviaron su lista de requerimientos en tiempo y forma para poder atender sus necesidades básicas.

- ***Actividades específicas de apoyo a consejos distritales, por parte del consejo local y su oficina de apoyo en la junta local***

Conforme se desarrollaron las etapas del proceso electoral federal, diversos consejeros distritales se acercaron al Consejo local, vía su Oficina de Apoyo, para solicitar orientación o ayuda sobre algunas situaciones adversas, anómalas o no tipificadas en el marco normativo que regía el trabajo de los consejos distritales hasta ese momento.

[246] Así, como en su caso, las cotizaciones que hubieran hecho los mismos, a fin de comparar precios y enviarlos a los distritos que serían los que tomarían la decisión de realizar la compra consolidada.

A continuación se presenta una relación y breve síntesis de estos casos:

Cuadro V. 1
Actividades específicas de apoyo a consejos distritales

Actividad	Fecha o Periodo
La oficina de apoyo a consejeros hizo llegar cada mes, por vía de correo electrónico, a los consejeros distritales el Calendario Mensual de la Agenda Electoral del Proceso Electoral Federal 2005-2006 en la Entidad	Durante todo el proceso electoral
El Consejero Electoral presidente de la Comisión de Capacitación Electoral del Distrito 02, solicitó apoyo para que le fuera remitida información del Sistema Informático ELEC2006[247], a fin de contar con mayores elementos que le permitieran tomar decisiones razonadas al momento de votar asuntos o la aprobación de acuerdos en las sesiones de consejo	No indicado
Los consejeros del distrito 05 manifestaron que no contaban con la información oportuna sobre casillas especiales ante una inexplicable postura de las autoridades de la Junta Distrital para proporcionárselas; tal como les había notificado el Vocal Ejecutivo distrital que se haría. La acción realizada por la Oficina de Apoyo al consejo local fue el envío de la información solicitada	No indicado
Los consejeros del distrito 08 solicitaron la lista de casillas especiales aprobadas en los procesos electorales de 1994 y 2000, en tanto que aún no la habían recibido de la junta distrital correspondiente.	No indicado
Los consejeros del distrito 09 solicitaron el envío de información sobre el acuerdo de consejo local referente a casillas especiales, así como toda aquella que no les hubiera sido entregada por parte de la junta distrital	No indicado
Los consejeros del distrito 12 recibieron (a petición de parte) toda aquella información sobre el procedimiento y consideraciones relacionadas con la exhortación sobre modificar el número de casillas especiales aprobadas por su consejo	No indicado
Derivado de la no integración de comisiones y de que en la Junta Distrital 13 se presentó, en reunión de "pre-consejo", una situación de conflicto entre los miembros del consejo distrital, se convocó a una reunión en la sede de la junta local. En esta, los consejeros de este distrito pudieron expresar sus necesidades e inquietudes. Posteriormente, el día 26 del mismo mes, uno de los consejeros implicados en el desaguisado se reunió con algunos consejeros locales en la sede de la Junta.	7 de Junio de 2006
En sesión de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Consejo Distrital 15 se manifestó una situación anómala en el acuerdo distrital sobre las "Secciones de Atención Especial", por considerarse su número demasiado elevado. A invitación del secretario técnico de la Comisión de Capacitación Electoral del consejo local, se	28 de abril de 2006

[247] Sistema informático desarrollado y operado desde las oficinas centrales del Instituto, a fin de dar seguimiento y análisis al cumplimiento de las diferentes etapas y actividades del Proceso Electoral 2005-2006. Cabe señalar que para efectos de la solicitud realizada por este consejero, sólo le era permitido el acceso a informes y generación de reportes sobre el distrito de su competencia.

convocó a miembros del consejo local y a representantes de partidos políticos y coaliciones a participar en una reunión en el distrito en cuestión, a fin de explicar y exponer la causal del acuerdo de consejo distrital en este rubro	

Cuadro V. 2
Actividades específicas de apoyo a consejos distritales

Actividad	Fecha o Periodo
El Consejo Distrital 17 dio seguimiento al desarrollo del procedimiento iniciado ante las autoridades centrales en contra del consejero Eugenio Laris. La Oficina de Apoyo a consejeros concluyó actividades sin que se hubiera emitido resolución o sanción en firme; sin embargo, el asunto fue sobreseído posteriormente	Durante todo el proceso electoral
El día de la jornada electoral un grupo de observadores electorales que acudieron al Consejo Distrital 17 no recibió información sobre la ubicación de casillas especiales, por lo cual uno de los consejeros distritales contactó al Consejo local (mediante la Oficina de Apoyo), a fin de que se le pudiera brindar alguna orientación sobre el asunto	No indicado
Los consejeros del Distrito 18 se quejaron en más de una ocasión de la arbitrariedad del Consejero Presidente, de quien señalaron, no tomaba en cuenta a los consejeros en las decisiones que le competen al consejo distrital. Fue recibida en sesión de comisiones unidas de Organización Electoral y Capacitación Electoral del Consejo local una de las consejeras de este distrito, quien, a nombre de sus compañeros, manifestó las situaciones adversas en el distrito referido	No indicado
Los consejeros del Distrito 20 expresaron que el Vocal Ejecutivo, en sesión del 2 de mayo, les notificó que el Consejo General había aprobado en sesión del 28 de abril, un total de mil 500 boletas para las casillas especiales, y que por lo tanto no era necesario aumentar el número de este tipo de casillas, siendo que en realidad el Consejo General aprobó un total de 750 boletas. La Oficina de Apoyo a Consejeros Locales les informó que el dato preciso y fidedigno era este último; así como que correspondía expresar un extrañamiento por la acción del Vocal Ejecutivo en la sesión extraordinaria que se celebraría en días próximos. Remitiéndoseles la información para sustentar el punto.	No indicado
En el Consejo Distrital 25, durante una reunión “pre-consejo” y en sesión de la Comisión de Fiscalización, se manifestó la preocupación de los consejeros del Distrito 25, en relación con la postura de los miembros del Servicio Profesional Electoral de su distrito y de los procedimientos en cuanto a la movilidad de los mismos. Se convocó a una reunión en la sede de la junta local a los consejeros de este distrito, para que expresaran sus necesidades e inquietudes	6 de Abril de 2006

Fuente: ***Informe Final de Actividades del Área de Apoyo de Consejeros Locales de la Junta Local, durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006.***

De igual forma se señaló que durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006 se presentó una sinergia de cuestionamientos a los Consejos electorales —tanto el General, como los locales y distritales— aunada a la dificultad agravada de que varios actores políticos manifestaron dudas y pusieron en tela de juicio y entredicho la legalidad y legitimidad del resultado de la elección. Una primera aseveración al respecto, fue atribuida a la *partidización* de los órganos electorales; comprendiendo por este hecho, a que en la designación de los consejeros prevalecieron intereses partidarios, impidiendo con ello —o al menos obstruyendo— el proceso doble de *ciudadanización e independencia*, que sustenta su autoridad, así como un alto nivel de legalidad.

Evidencia de lo anterior fueron los 66 recursos promovidos de conformidad con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación[248] y las 6 quejas que existieron como probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales[249], interpuestos contra actos y resoluciones de los consejos local y distritales en el Distrito Federal.

Al respecto de este punto, se observa como una muestra de la postura institucional con relación a lo acecido en el seno de los Consejos locales y distritales, tanto de la Ciudad de México como del país en su conjunto, en el documento denominado *Líneas de comunicación para vocales ejecutivos*, dirigido por la Coordinación Nacional de Comunicación Social del IFE a los órganos desconcentrados, el 31 de julio de 2006. El documento en mención precisa (en la cuarta de sus recomendaciones generales) que "*las opiniones de los consejeros electorales distritales se realizan a título personal, así como que éstos son ciudadanos elegidos por los consejos locales y General del IFE (…) respetándose*

[248] Informe de recursos interpuestos en contra de actos de los consejos locales y distritales. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. IFE 12 de julio de 2006.
[249] Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo seis del Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y la aplicación de sanciones administrativas establecidas en el titulo quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 16 de noviembre de 2006.

por ello, su derecho de expresar opiniones personales que, sin embargo, no reflejan el punto de vista institucional ni tampoco del Consejo General"[250].

Es preciso señalar que la razón de ser del Estado, al actuar de acuerdo con una institucionalidad democrática, es el resultado de la correlación de fuerzas de las reglas que se tienen con el auxilio de la discusión razonada, el acuerdo entre los actores y la voluntad de cumplir las condiciones que puedan afectar la vigencia del orden jurídico político. Sin referencia a las instituciones, el Estado es un poder sin límites y significa dominio, cohesión, violencia instrumental y destrucción.

Para efectos de esta parte de la investigación, en los sub apartados siguientes, se retoman las actividades de coordinación que se realizaron entre el Consejo Local y los Consejos Distritales del Distrito Federal a fin de apoyar el funcionamiento y operación de los órganos desconcentrados, tanto de forma colegiada como de manera individual.

1.2.2 1ª. Reunión de Consejeros Locales y Distritales en el Distrito Federal.

- *1ª Reunión estatal de consejeros distritales en el Distrito Federal*[251]

El objetivo del evento fue de intentar alcanzar una mejor comprensión de las responsabilidades a cumplir por los consejeros distritales en cada una de las etapas del proceso electoral federal; mejorar el desempeño en el cumplimiento de las tareas en que coadyuvan con las diversas áreas que tienen a su cargo las juntas distritales, así como encontrar un espacio propicio para la expresión de dudas, el intercambio de ideas y la discusión en torno a la viabilidad de realización de propuestas, a fin de evitar problemáticas en la inmediatez.

---

[250] *Líneas de comunicación para vocales ejecutivos*. Documento de la Coordinación Nacional de Comunicación Social del IFE, el 31 de julio de 2006.

[251] Celebrada el 4 de febrero de 2006 en el Hotel Del Prado de la ciudad de México, contó con la asistencia del entonces presidente del Consejo General del Instituto, Luis Carlos Ugalde.

La reunión estatal se desarrolló en torno a temas relacionados con las etapas y actividades del Proceso Electoral Federal 2005-2006 (en particular aquellas que tendrían lugar en los órganos delegacional y subdelegacionales del IFE). Para el efecto se organizaron los trabajos en cuatro mesas temáticas: Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Medios de Impugnación, Capacitación Electoral y Educación Cívica. y se finalizó con una sesión plenaria en donde se revisaron los acuerdos y posiciones generales, así como las específicas.

Es importante destacar que el Acuerdo para la realización de esta reunión, se derivó de los trabajos del Consejo Local.

1.2.3 2ª. Reunión de Consejeros Locales y Distritales en el Distrito Federal.

En un marco de naturaleza democrática, la Administración Pública es inexplicable sin referencia a la relación dinámica, tensa y cooperativa, que es fruto de la interacción (que se ubica de manera pública) entre las autoridades y los ciudadanos[252]

Como se puede observar, la dimensión pública para la autoridad electoral federal resulta de gran importancia por lo que se encuentra inserta en los cambios políticos que se desarrollan en el país, mismos que alcanzan aspectos de la vida de las instituciones y provocan que las mismas revisen sus capacidades de dirección y gestión. Para el caso de la administración electoral es importante considerar que ésta tiene a su cargo tareas de alcance público y que a pesar de las circunstancias previstas e imprevistas, requieren que se garantice con plenitud

[252] La administración pública en la versión hiperestatizada del poder carece de efectividad si no se toma en cuenta a los ciudadanos y las modalidades de participación política que se forman y multiplican en el espacio de lo público (Uvalle, 2005).

su funcionamiento, a fin de evitar que se trastoque la vida social, política y económica de la comunidad.

Continuando con la reseña y revisión del proceso electoral, objeto de estudio, se destaca que los integrantes de las comisiones unidas de Organización Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica del Consejo local, programaron una reunión de trabajo con los Presidentes de las comisiones distritales respectivas, así como con los Secretarios Técnicos correspondientes, a fin de tratar el procedimiento en la modificación del número de casillas especiales.

Ésta reunión de trabajo se llevó a cabo el jueves 20 de abril de 2006, en la sede del Consejo local dentro de la Junta Local Ejecutiva. Para el efecto el Orden del Día contempló como sustantivos los siguientes dos puntos:

- Casillas especiales
- Estrategia de capacitación y asistencia electoral.

La reunión por supuesto que permitió que se desahogaran y resolvieran los principales aspectos y dudas en torno al tema de las casillas especiales, su ubicación, funcionamiento y alcances. Asimismo, se abordó el programa contemplado para convocar, recibir, atender y preparar a los funcionarios electorales, a través del esquema de capacitación.

1.2.4 3ª. Reunión de Consejeros Locales y Distritales en el Distrito Federal.

Una vez concluida la Jornada Electoral, se realizó la 3ª. Reunión entre Consejeros Locales y Distritales en el Distrito Federal, denominada: ***Reunión-Taller de evaluación de la jornada electoral de consejeros distritales en el Distrito Federal.***[253]

A iniciativa de integrantes de varios de los consejos distritales, el Consejo Local convocó a un Taller de Evaluación de la Jornada Electoral, a fin de intercambiar información y opiniones entre los consejeros electorales en el Distrito Federal.

Los temas en torno a los cuales se desarrollaron los trabajos fueron los siguientes:

- La preparación, desarrollo y resultados de la jornada electoral
- La sesión de cómputo distrital
- Situación del proceso electoral (diagnóstico y pronósticos)
- Inquietudes y propuestas

La reunión se realizó bajo el esquema de taller, con mesas de análisis, debate y discusión, para que en ella se pudieran abordar los tópicos por los cuales se convocó, y así alcanzar conclusiones, acuerdos o propuestas generales para presentarlas en la Sesión Plenaria.

Se siguió una línea de trabajo en la cual la Institución procuró crear las condiciones de convivencia que tradujeran los conflictos en cooperación; y estos a

[253] La reunión se llevó a cabo el 15 de julio de 2006 en el Hotel Casablanca de la Ciudad de México; contó con la presencia de los miembros del Consejo Local, de los 81 consejeros distritales y una consejera general.

su vez —a partir de las reglas y acuerdos que comprometieran a todos los miembros de una comunidad—, en procedimientos para el cumplimiento de las etapas del Proceso Electoral Federal, en tiempo y forma conforme a las normas. De esta manera con la realización del Seminario-Taller se coadyuvó al correcto desahogo de los imprevistos, por medio de los cauces institucionales.

A fin de organizar los trabajos de esta reunión, se elaboró una Guía Temática de Discusión de las mesas a integrar por Distrito, misma que incluyó los siguientes puntos:

- Funcionamiento del Consejo Distrital en la organización y supervisión del proceso electoral.
- Jornada Electoral.
- Sesión Permanente del Cómputo Distrital.
- Situación Actual y papel de los Consejeros Distritales.
- Propuestas

(Véase ANEXO 5).

Así pues, la discusión fue abierta y franca, lográndose información rica que permitió recomendaciones plasmadas en el Informe de las Comisiones de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

2. Evaluación del Desempeño de los Consejos Electorales en los ámbitos Local y Distrital en el Distrito Federal.

2.1 Principales situaciones, controversias, conflictos y demás aspectos relevantes, suscitados en la operación de los Consejos Electorales en el Distrito Federal, durante al Proceso Electoral Federal 2005-2006.

Como se estableció páginas atrás, los consejos locales y distritales tienen como principal atribución garantizar la estricta observancia del código electoral, de los acuerdos y de las resoluciones del Consejo General en su aplicación para las diversas actividades que se desarrollan como parte de cada una de las etapas del Proceso Electoral Federal, así como también: realizar los cómputos distritales y por entidad (de las elecciones de diputados por ambos principios y de senadores por el de mayoría relativa), expedir la constancia de mayoría a quienes hubiesen obtenido el triunfo en la elección de diputados y senadores por el principio antes referido, y realizar los cómputos distritales de la votación para presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La elección de 2006 fue muy reñida, los resultados fueron muy cerrados -pues la diferencia entre el ganador y el segundo lugar fue de apenas 0.58%- y se "*…evidenció el peso del electorado volátil; es decir de aquel que no se identifica con un partido en particular, sino que está dispuesto a votar por aquel que mejor garantice su objetivo último; aunque este fuera incluso, evitar el triunfo de un candidato en especial*"[254]. Sin embargo "la cuestión no consiste en saber si es útil o no la lectura polarizada e los hechos que han ofrecido los intérpretes de los bandos en disputa, sino -desde el punto de vista disciplinario- el comportamiento real; la práctica de los actores y la participación de los individuos"[255].

[254] Peschard Mariscal, Jacqueline;. *Op. Cit.* p. 9.
[255] Pérez Correa, Fernando; *Op. Cit.*, 2007. p. 34.

También se ha señalado que durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006 se presentó una sinergia de cuestionamientos a los Consejos Electorales tanto Generales como Locales y Distritales- acompañada de la dificultad agravada, que varios actores políticos pusieron en entredicho la legalidad y legitimidad del resultado de la elección. Una primera aseveración sobre esto, es atribuida a la "partidización" de los órganos electorales; entendiendo por tal, al hecho de que en la designación de los Consejeros prevalezcan los intereses partidarios; eliminando con ello -o al menos obstruyendo- el doble proceso de "ciudadanización e independencia", que fundamentara su autoridad y altos niveles de legalidad. Muestra de ello fueron los 66 recursos promovidos de conformidad a la Ley General del Sistema de Medios de impugnación[256] y las 6 quejas por probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales[257]; interpuestos contra actos y resoluciones de los Consejos Local y Distritales en el Distrito Federal.

Sobre este punto, una muestra de la postura institucional con relación a lo acecido en el seno de los Consejos Locales y Distritales; tanto de la Ciudad de México, como del resto del país, se observó en el documento denominado *Líneas de Comunicación para Vocales Ejecutivos*, dirigido por la Coordinación Nacional de Comunicación Social a los órganos desconcentrados, el 31 de Julio de 2006. En este escrito se puntualiza (en la cuarta de sus recomendaciones generales) que "las opiniones de los Consejeros Electorales Distritales se realizan a título personal; así como que estos son ciudadanos elegidos por los Consejos Locales y General del IFE (…) respetándose por ello, su derecho de expresar opiniones personales que, sin embargo no reflejan el punto de vista institucional, ni tampoco del Consejo General"[258].

---

[256] Informe de recursos interpuestos en contra de actos de los Consejos Locales y Distritales. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. IFE 12 de Julio de 2006.

[257] Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 6 del Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y la aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Titulo Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 16 de Noviembre de 2006.

[258] *Líneas de comunicación para Vocales Ejecutivos*. Documento de Coordinación Nacional de Comunicación Social del IFE, el 31 de Julio de 2006.

No obstante para hacer un análisis y sobre todo evaluar la actuación de la autoridad electoral, se debe de analizar focalizadamente la naturaleza y la causa de los problemas y deficiencias que se enfrentaron. En este sentido se ubicaron dos grandes grupos de ellas: por un lado, las que surgen del mal diseño, insuficiencia o carencia total de solución legal-normativa; por el otro, las generadas por las malas o inadecuadas decisiones y actuaciones de los funcionarios electorales.

> *"En el primer grupo se inscriben, al menos, las que tuvieron que ver con: las precampañas, el control, fiscalización, origen y destino de recursos; acceso a medios de comunicación y contenido de la propaganda; la intervención de funcionarios públicos y de terceros durante las campañas y su presencia en medios antes y durante el desarrollo de las mismas; candidaturas independientes; el margen de intervención directa o indirecta de los medios de comunicación a favor o en contra de candidatos y partidos políticos; uso recursos públicos(en especial de los programas sociales) para lograr concitar el voto de los electorales a favor de candidato o partido político determinado; reglas claras para la calificación de la elección presidencial; mecanismos de legitimación y sistemas de seguridad en elecciones muy cerradas (segunda vuelta; nuevo recuento, etc.) y la no renovación escalonada del Consejo General del IFE y de la Sala Superior del TEPJF (…) en el segundo grupo se encuentra en la elección del año 2006, por ejemplo; la inadecuada capacitación electoral (en lo particular a los funcionarios de las mesas directivas de casilla); el manejo de la información de las encuestas de salida y los conteos rápidos; la comunicación de los resultados del PREP; y el uso de expresiones inadecuadas o incompletas por parte de la autoridad electoral al dar a conocer los resultados de los cómputos distritales en la elección presidencial que propiciaron debates innecesarios respecto de los resultados"*[259].

[259] Franco González-Salas, José Fernando. "Las Instituciones Electorales a prueba" en 2 de Julio Reflexiones y Alternativas. UNAM-FCPyS-SITESA. México, 2007. pp. 59-60.

En adición a esto, aunque la tesis del fraude no tuvo sustento empírico, lo cierto es que los tonos que caracterizaron a las campañas presidenciales, las intromisiones de algunos empresarios y del Presidente de la República en la contienda; así como las fundadas esperanzas de triunfo por parte de la izquierda y el cerrado resultado que arrojaron las urnas, despertaron en muchos mexicanos la histórica desconfianza en las autoridades electorales; "de ahí que la frustración de los perdedores buscara refugio y consuelo en la irracional pero fructífera teoría del complot"[260]; en la que tampoco fue convincente la existencia de un algoritmo invisible, cuya misteriosa existencia ha sido en todo caso ineficaz para modificar los resultados electorales; como no lo son la idea de un fraude masivo, los hechos registrados durante la Jornada Electoral, los estudios estadísticos, o las correlaciones e inferencias que acreditan dicha versión; en contra partida las deficiencias informativas del IFE tuvieron efectos resultaron devastadores en la confiabilidad del órgano electoral[261]. Lo anterior provocó que "en la última etapa de del PEF, la resolución de las impugnaciones[262] y la sucesiva calificación de la elección; adquiriera una relevancia y virtuosidad que hasta entones había pasado desapercibida para muchos"[263].

> *"Si bien es cierto que el IFE cometió algunos errores en zonas muy sensibles de la comunicación (como fue el no dar a conocer cifras de los conteos rápidos la misma noche de la elección, o la no distinción entre actas recibidas y las actas computadas en el Programa de Resultados Electorales Preliminares) nadie ha podido demostrar (y seguramente nadie podrá) un fraude maquinado en el computo de los sufragios, y ello*

[260] Salazar Ugarte, Pedro. "Un fraude que no fue, una elección eterna y una reforma pendiente" *en 2 de Julio Reflexiones y Alternativa*s. UNAM-FCPyS-SITESA. México, 2007. p. 66.
[261] Pérez Correa. *Op. Cit.* p.35.
[262] El conjunto de impugnaciones que se presentaron en los días siguientes (la coalición que postulara a Andrés Manuel López Obrador presentó 231 juicios de inconformidad en contra de 230 de los 300 cómputos distritales de la elección presidencial) buscaron sustentar jurídicamente esa acusación. En su recurso principal se demandaron esencialmente dos actuaciones del Tribunal Electoral: Que se hiciera un recuento parcial o total de los votos; Que en sus caso no se declarara la validez de la elección presidencial, es decir, que decretara la nulidad de la elección (Córdoba, 2007).
[263] Córdova Vianello, Lorenzo. "La calificación de la elecciones presidenciales en 2006" *en 2 de Julio Reflexiones y Alternativa*s. UNAM-FCPyS-SITESA. México, 2007. p. 83.

por la forma en que se cuentan los votos en México (…) fueron los ciudadanos (insaculados y capacitados) los que participan como presidentes, secretarios y escrutadores (más de 520 mil) los que conjuntamente, con los representantes de los partidos políticos hacen, el mismo día de la elección; el primer computo de cada una de las casillas, para que el miércoles siguiente, los Consejos Distritales del IFE –donde también participan representantes de los partidos políticos- realicen el computo oficial a partir de las actas con las que todos cuentan. Pudiéndose abrir incluso (como se abrieron), en ese momento, los paquetes para volver al contarlos votos"[264]

De tal forma que el renacimiento de la incredulidad y de la duda en relación al cómputo de los votos, fue la dimensión más preocupante del conflicto postelectoral; en virtud de que "erosionaron un patrimonio que compartían casi todos los mexicanos: la confianza en la vía y las instituciones electorales y la consecuente presunción de que se había alcanzado un acuerdo mínimo sobre un mecanismo eficiente, para regular la lucha entre partidos, programas y candidatos; al desgastarse la fórmula de competencia basada en la coexistencia pacífica de la diversidad de fuerzas políticas"[265].Estos acontecimientos, la coyuntura, los tiempos y plazos jurídico-políticos posteriores; obligaron a realizar una reforma electoral en los años siguientes a la elección de 2006, aunque sin entrar de lleno al tema de las nuevas formas de participación política (institucionalizada o no), ni tampoco a la redefinición de ciudadanía o los nuevos estadios de relaciones entre el Estado y la sociedad.

[264] Woldendenberg Karakowsky, José; *Op. Cit*, 2007. p. 21.
[265] Ídem.

2.2 Evaluación del desempeño de los Consejos Electorales en el ámbito distrital en el Distrito Federal.

La calidad de la democracia viene dada en la medida que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votaciones libres, imparciales y frecuentes e influyen en la toma de decisiones políticas; exigiendo responsabilidad a las autoridades y representantes[266].

Luego entonces, uno de los primeros discernimientos radicó en la construcción de un instrumento de investigación empírica que permitiera conocer y analizar aspectos específicos de la operación y funcionamiento de los órganos desconcentrados de la autoridad electoral federal en la Ciudad de México, durante el PEF 2005-2006; llevando el análisis hacia una perspectiva metodológica que combinara diversos métodos de control operativo[267] cualitativos y cuantitativos[268]. En consecuencia para analizar la institución electoral en estos ámbitos y sus posibles efectos en las postrimerías de esos comicios, se consideró necesario partir de una categorización que permitiera agrupar los diversos arreglos institucionales que se generaron; hecho que a su vez, implicó la construcción de variables operacionales que facilitarán el estudio en diferentes niveles; al propio tiempo que dieran cuenta de sus principales incidencias e interacciones.

Procediéndose entonces a la búsqueda de los referentes empíricos del objeto que operan los marcos teórico-conceptuales de la investigación; mismos que se originaron a raíz de estos cuestionamientos: ¿cómo estudiar la participación de los ciudadanos en la organización de las elecciones? y ¿cómo evaluar y mejorar tal participación?

---

[266] Levine; *Op. Cit.* p. 23.

[267] El método de control comparativo permite al investigador explorar al máximo las evidencias empíricas que proporcionan cada una de las realidades investigar y facilita la construcción de generalidades.

[268] Jiménez Ruiz, Francisco Javier. *Financiamiento a Partidos Políticos y Teoría de Juegos.* Miguel Ángel Porrúa-Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. México, 2004. p. 28.

En tal virtud, la correlación de variables e indicadores y la sistematización de las formas de medición fue la siguiente:

CUADRO V. 3

Correlación de variables e indicadores para esta investigación

NOMBRE DE VARIABLE	TIPO DE VARIABLE	CONTENIDO
Legislación Electoral	Independiente	Marcos legal e Institucional de las interacciones de los actores
Desempeño real de los actores	Dependiente	Consideraciones sobre el ejercicio de funciones
Autoridad Electoral	Independiente	Libertad de decisión y acción
Funciones específicas de los Consejeros Electorales Locales y Distritales del IFE	Dependiente	Atribuciones imperfectas o difusas de servidores públicos
Legalidad	Independiente	Obligación irrestricta
Legitimidad	Dependiente	Condición derivada
Reforma o cambio Institucional (redefinición de una institución de la democracia)	Independiente	Procesos graduales y transitivos
Viabilidad de la renovación de los Consejos Locales y Distritales, con base en la experiencia, desempeños eficientes y la certeza jurídica que precisa la función	Dependiente	Mecanismo de profesionalización de los órganos colegiados locales y distritales del IFE
Autonomía e Independencia	Independiente	Rango constitucional que posibilita la libertad de acción y decisión las instituciones públicas
Funcionamiento interno de estos órganos colegiados del Instituto Federal Electoral y obtención de resultados	Dependiente	Grados de eficiencia y eficacia en el desempeño de funciones
Redición de Cuentas	Independiente	Estadio de consolidación institucional, a partir de la participación de la ciudadanía -a través de su involucramiento- en la gestión de los asuntos públicos
Democracia Procedimental y Dimensión de *Responsabilidad*	Dependiente	Operación de las institucionales, teniendo como eje la obtención de resultados y la responsabilidad por actuación y desempeño.

FUENTE: Elaborado en el Área de Apoyo a Consejeros Locales de la Junta Local durante el Proceso Electoral Federal. Revisar García Rodríguez, Juan Alberto; Op. Cit. 2010 p. 98

Refrendándose con esto, que la metodología planteada en este trabajo se encuentra delineada para la realización de una investigación empírica con enfoque institucional. Ergo, en la reconstrucción de la participación y documentación de la experiencia de los Consejeros Local y Distritales en el Distrito Federal, durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006, se consideraron las áreas y actividades del Instituto involucradas en el ejercicio de la función; a fin de elaborar un instrumento que se aplicaría en la determinación de la eficiencia, la eficacia y el grado de participación; así como también el cumplimiento de funciones en las diferentes etapas y el desarrollo de las reuniones, trabajos y demás actividades inherentes al cargo durante el Proceso Electoral Federal. Abocándose posteriormente a la introspección para la obtención de los valores y parámetros de medición definidos como indicadores; mismos que se contextualizaron y aplicaron a los 27 distritos electorales federales que conforman la Ciudad de México.

Acto seguido, para recabar y sistematizar la información correspondiente a la experiencia de estos órganos, se elaboró un cuestionario que se envió por correo electrónico a la población conformada por los Consejos Distritales del IFE en el Distrito Federal. El instrumento aplicado incluyó las siguientes características(Véase ANEXO 6)*:

- *Se consideraron las variables definidas para esta investigación, sobre la actuación de áreas y ámbitos del Instituto, así como sobre el desempeño de los Consejero; antes de la jornada electoral, durante su desarrollo y posterior a la misma.*

- *La encuesta tuvo por objeto el conocer los efectos de los diversos arreglos, participación y comportamiento institucional en el proceso electoral 2005-2006; así como identificar tendencias y perspectivas referentes al funcionamiento de los órganos colegiados descentrados del Instituto Federal Electoral*

- *En el cuestionario se incluyeron preguntas sobre actitudes y percepciones básicas como: el compromiso de los ciudadanos que participaron como Consejeros, la*

*Para mayor detalle se sugiere consultar el Anexo 6 de esta Investigación.

identificación con ámbito territorial a que se circunscribieron sus labores; así como su independencia con respecto a los miembros de las Juntas Distritales Ejecutivas y los partidos políticos.

- *De los aspectos que se buscó profundizar con la aplicación del cuestionario a estos miembros de la autoridad electoral federal destacan: los relacionados con la necesidad de capacitación para el ejercicio del cargo, el desarrollo de las actividades y el cumplimiento de las tareas en sus esferas de competencial; la participación en acciones, mecanismos, lineamientos e instrumentos de planeación, implementación, seguimiento y evaluación dentro del Proceso Electoral Federal; el apercibimiento de las directrices institucionales y el conocimiento de la normatividad aplicable, para el ejercicio de la función de Consejero Electoral; la revisión de las condiciones de infraestructura y apoyos materiales con que se contaron en los órganos desconcentrados; el trabajo en Comisiones y la participación específica que tuvieron durante las sesiones de Consejo.*

- *La información obtenida de los instrumentos contestados y devueltos por los Consejeros Distritales, se integró en una base de datos que permitió profundizar en el análisis y los resultados de su participación y opinión del Proceso Electoral Federal (Véase ANEXO 7[•]).*

- *Se solicitó que las respuestas fueran anónimas y que solo se indicara el número del distrito a que pertenecían en el cuestionario.*

- *Las respuestas a cada pregunta se indicaron marcando con una X la opción de preferencia; o en una escala del 1 al 5, la opción que mejor correspondiera a su percepción sobre el asunto, hecho o cuestionamiento planteado; indicándose también, que si no deseaba contestar, no entendía o no sabía alguna respuesta debería anotarlo así.*

Es así -como se verá a lo largo de este apartado- que teniendo como base la descripción del marco institucional, se examinaron las huellas y se precisaron las condiciones específicas del objeto de estudio; correlacionándose indicios con indicadores para la construcción de argumentos y cifras agregadas que se muestran a lo largo de este capítulo; permitiéndose así la identificación de las regularidades, y la ponderación de los indicadores de operación en función de las categorías de análisis construidas. Todo esto, a fin de analizar lo ocurrido en los

[•] Los aspectos técnicos del sondeo y los resultados completos de la Investigación, aparecen en el Anexo 7.

Consejos Local y Distritales del IFE en el D.F. y generar explicaciones sobre las principales incidencias de esta elección.

La elección de 2006 tuvo como principal característica que las campañas fueron mediáticas y tuvieron impacto entre los ciudadanos[269]. En este escenario lo concerniente a la participación ciudadana y los procesos electorales federales, evidencia cuestiones puntuales que fueron resaltadas para efectos de esta investigación; adicionalmente a las que la propia normatividad señala para los órganos colegiados locales y distritales de la autoridad electoral Federal.

Las interrogantes a partir de las cuales se trabajó en esta parte de la investigación fueron: ¿cómo se desempeñó el consejero distrital? y ¿hasta dónde su comportamiento fue guiado por la normatividad o condicionado por factores endógenos a la función que cumplió? Recordando que en los Consejos Distritales y Locales del IFE, son ciudadanos[270] quienes integran estos órganos de decisión del Instituto a nivel distrital y en cada entidad federativa; mismos que dan seguimiento de manera pormenorizada a las diferentes etapas, procesos y actividades del Proceso Electoral Federal; en virtud de que su conocimiento del territorio y cercanía a la comunidad, les permite cumplir las funciones que implica dar seguimiento a la organización de la elección, así como atender con eficacia cualquier posible eventualidad.[271]

Para dar paso a la evaluación del desempeño de los Consejeros Electorales a nivel distrital en el marco de su quehacer institucional, se presenta en la investigación un primer eje de análisis, centrado en la *ciudadanización* de los

[269] Abundis, Francisco y Nares, Yail. "Campañas y Medios de Comunicación" en *2 de Julio Reflexiones y Alternativas*. UNAM-FCPyS-SITESA. México, 2007 p. 286.

[270] A diferencia del Consejo General cuya integración es permanente, los Consejos Distritales y Locales sólo se instalan durante el proceso electoral y no están conformados por "Consejeros Profesionales" (dedicados exclusivamente a la función electoral) sino por ciudadanos. Es decir, por personas que conocen el distrito o entidad que están bajo su responsabilidad y que en tiempos no electorales se desempeñan en diversas profesiones, oficios o negocios, distinguidos por su buena disposición al desempeño de estas tareas cívicas (PAC 2009).

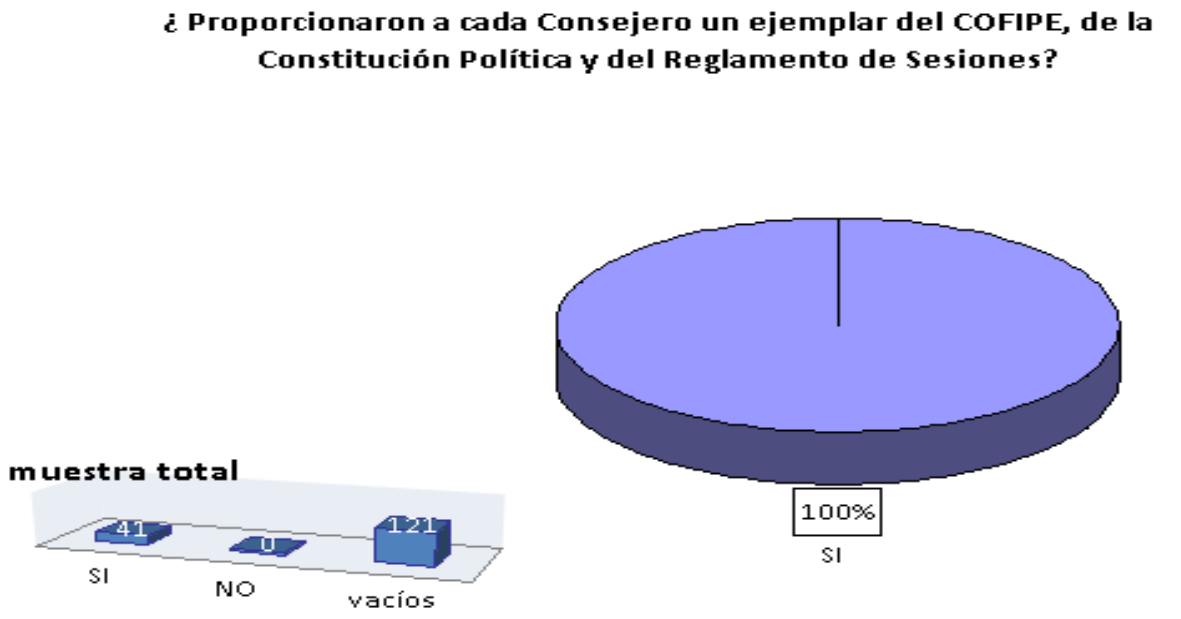
[271] Boletín Elección Programa de Acompañamiento Ciudadano PAC 2009, No. 5, Abril de 2009, p. 9.

Consejos Locales y Distritales; misma que definida como categoría, tuvo por variables a la relación normatividad electoral/desempeño real de los actores; y como indicador a la participación institucional de los Consejos durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006.[272]

Para lo cual, de las interrogantes que se plantearon a los Consejeros Distritales en la encuesta que se les aplicó al final del proceso electoral y que fue mencionada en el capítulo anterior, se retoman las siguientes para ilustrar los aspectos centrales de esta categoría en esta parte de la investigación[273].

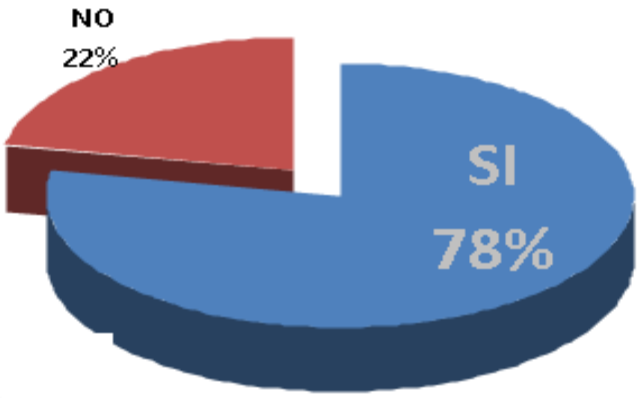
GRÁFICA V. 1
Preguntas de la encuesta para la construcción de la categoría de análisis "Ciudadanización de los Consejos Locales y Distritales"

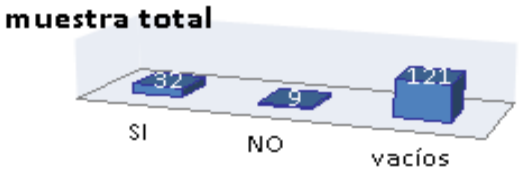
Variable Independiente:
Legislación Electoral



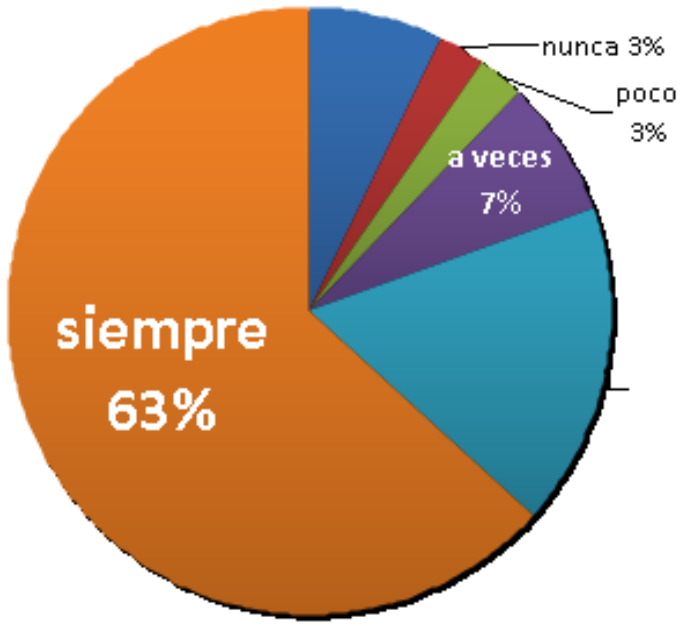
[272] Midiéndose a partir del cumplimiento de las funciones y obligaciones inherentes, a partir de los datos obtenidos con la encuesta aplicada vía correo electrónico a los Consejeros Distritales.
[273] Con independencia de que en etapas posteriores de la investigación y al final, en los anexos del documento, se puedan consultar los resultados.

¿Los Consejeros Electorales recibieron una explicación inicial sobre los aspectos generales del Reglamento de Sesiones, el trabajo en comisiones y el reglamento?

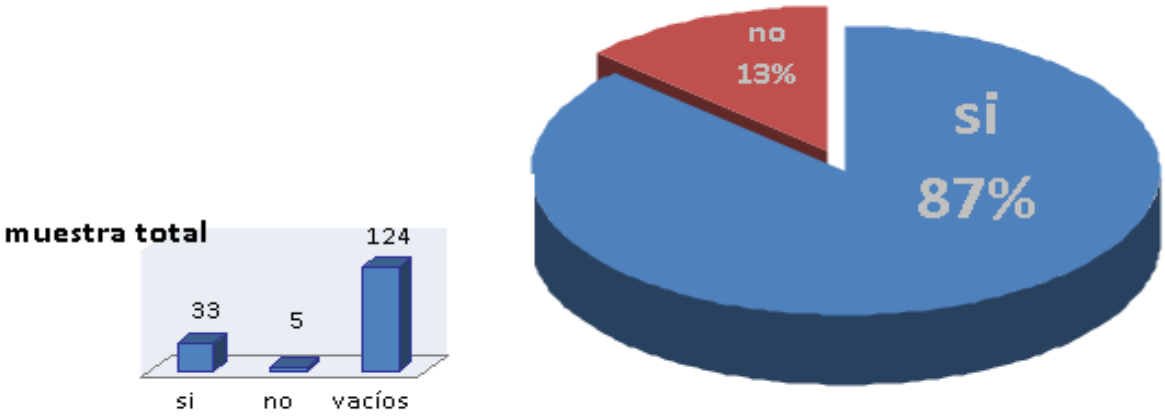




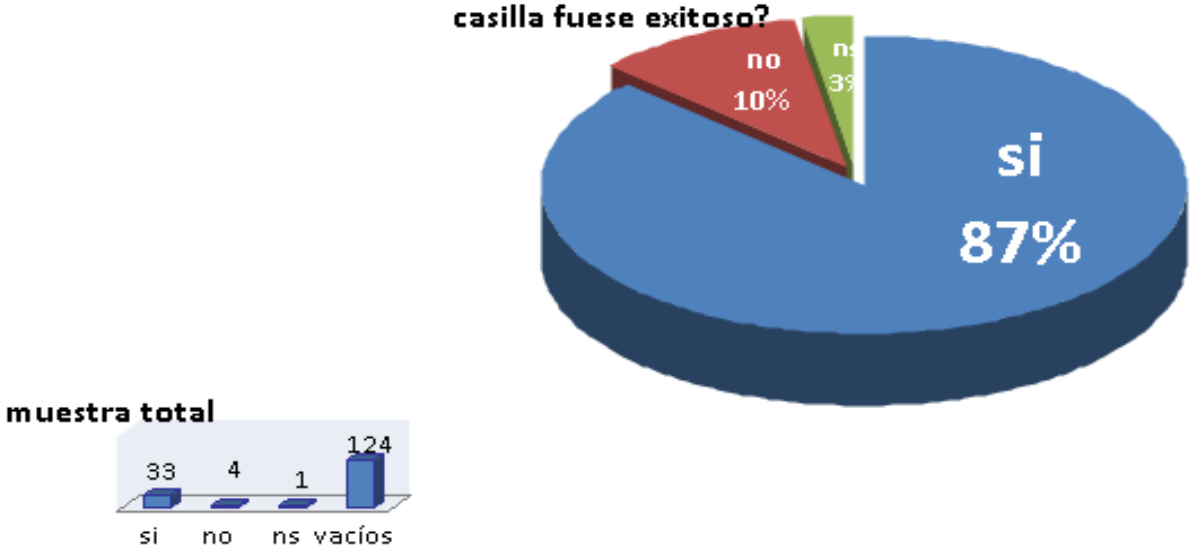
¿Recibió usted copia y/o información oportuna, suficiente y constante sobre los acuerdos adoptados por el Consejo General para cada etapa del proceso electoral?



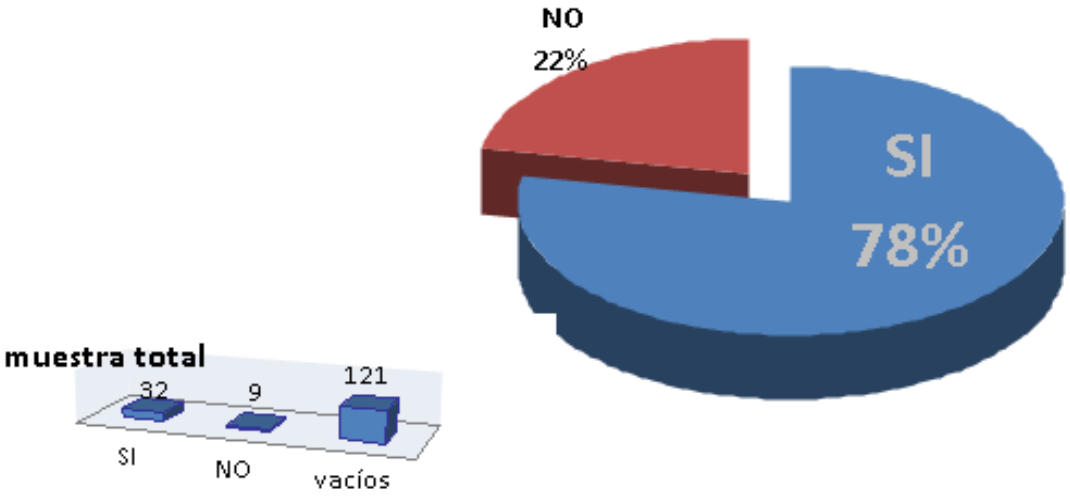
¿La integración de mesas directivas de casilla en el Distrito, contó con la supervisión directa de los Consejeros y del personal de la Junta Ejecutiva?



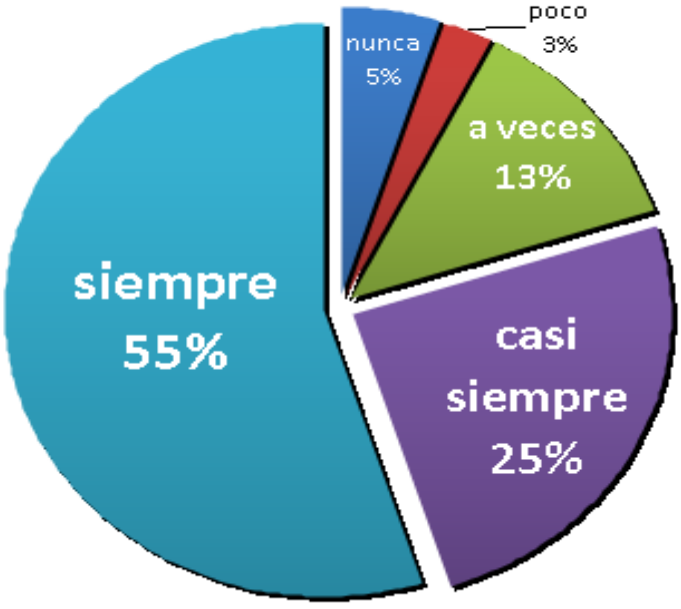
¿El Consejo tomó las medidas razonables y suficientes para verificar que el trabajo de capacitación e integración de mesas directivas de casilla fuese exitoso?



¿El Consejero Presidente mantuvo informados a los Consejeros de los avances e incidentes de la jornada electoral?

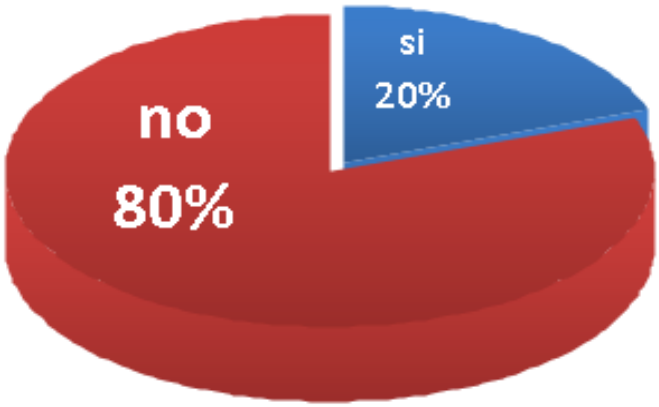


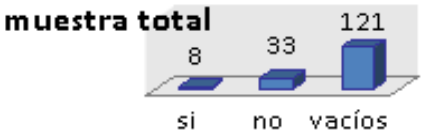
¿El Consejero Presidente mantuvo informados a los Consejeros de los avances e incidentes de la jornada electoral?



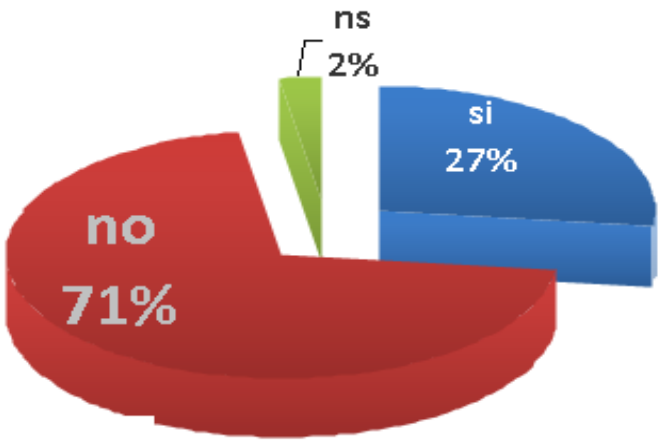
Variable Dependiente:
Desempeño Real de los Actores

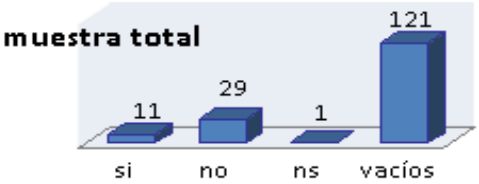
¿Alguna vez el Consejero Presidente le llamó la atención por hacer uso de la palabra en las sesiones del Consejo en lugar de hacerlo en reuniones "no oficiales" o "pre-consejos"?

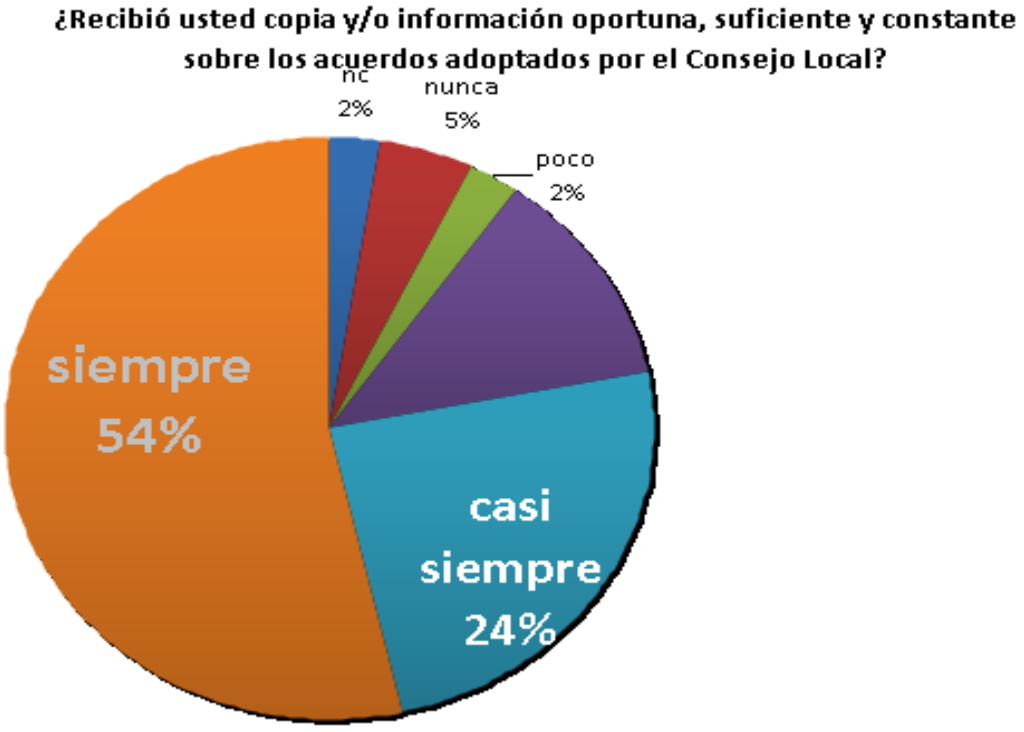




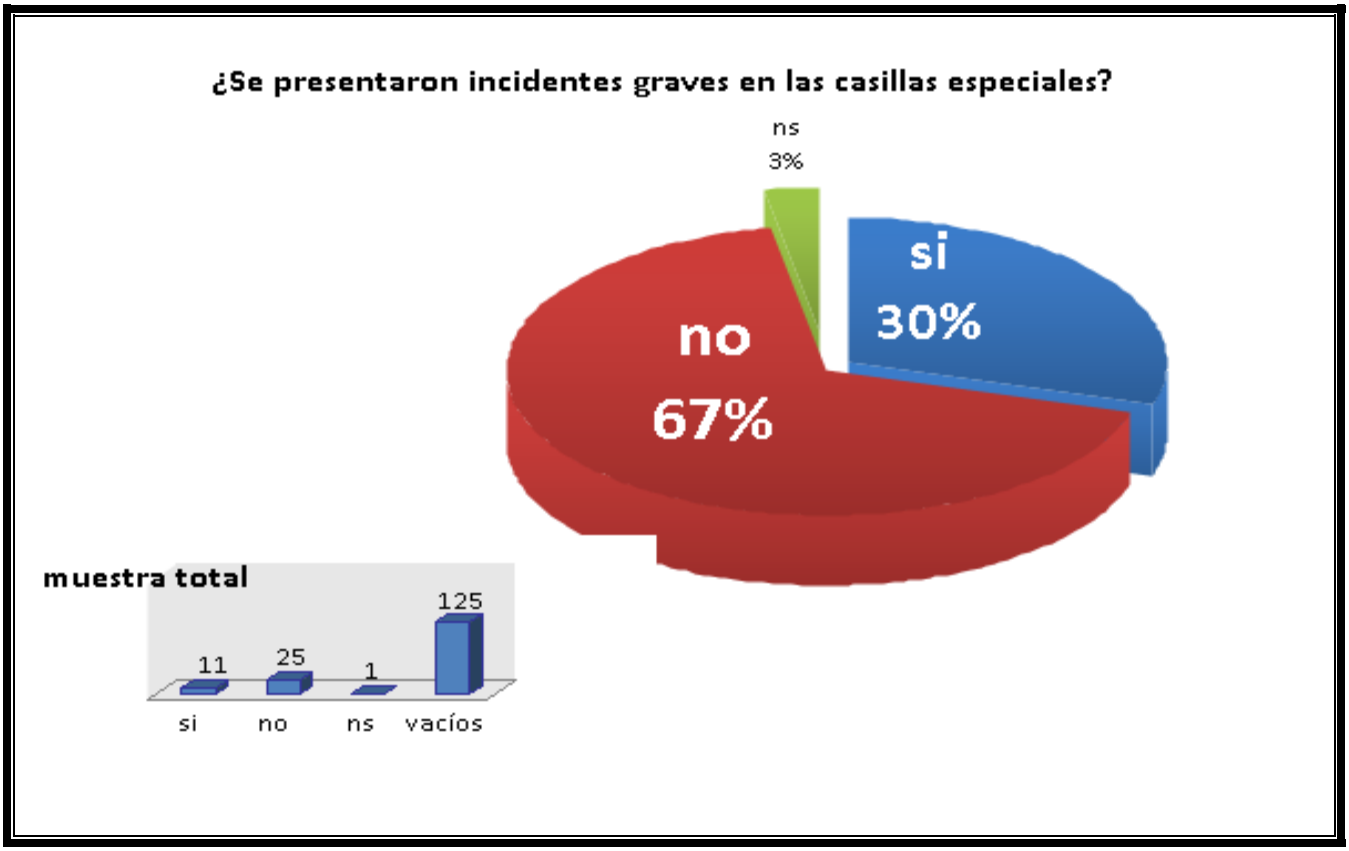
¿Percibió usted alguna molestia por parte del Consejero Presidente por hacer uso de la palabra en las sesiones formales del Consejo?






¿Recibió usted copia y/o información oportuna, suficiente y constante sobre los acuerdos adoptados por el Consejo Local?
nc 2%
nunca 5%
poco 2%
siempre 54%
casi siempre 24%


¿Se presentaron incidentes graves en las casillas básicas o contiguas?
ns 3%
si 8%
no 89%
muestra total
124
34
3
1
si
no
ns
vacíos



A la luz de estos datos y al momento de cualificar la categoría *Ciudadanización de los Consejos Locales y Distritales del IFE en el DF durante el PEF 2005-2006;* a través de la operativización de sus variables y la ponderación del contenido de sus indicadores *(Marcos legal e Institucional de las interacciones de los actores y consideraciones sobre el ejercicio de funciones*), se observó que a pesar que el Consejo Local en el Distrito Federal operó con relativa cordialidad y eficiencia durante el PEF 2005-2006, en los Consejos Distritales se presentaron situaciones que derivaron en cuestionamientos y que se tradujeron en dificultades de operación, funcionamiento y toma de decisiones, al interior de estos órganos colegiados.

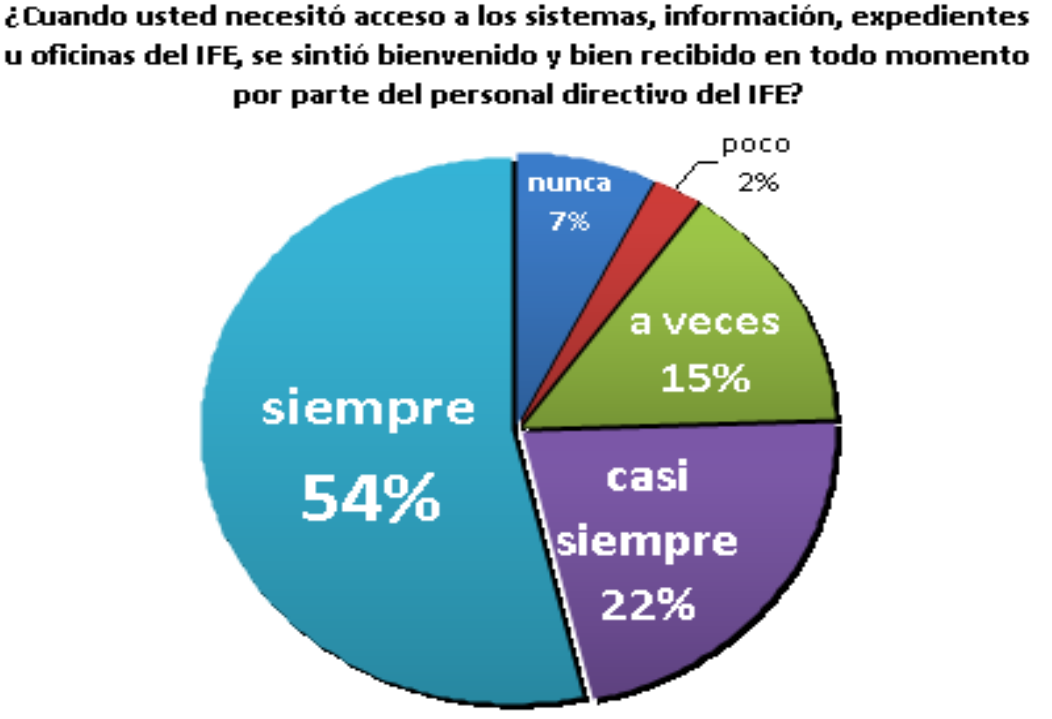
En esta tesitura, la exploración del diseño y operación del entramado institucional que soporta los órganos colegiados desconcentrados del Instituto Federal Electoral; se trabajó a partir de su definición como categoría de análisis,

con los siguientes parámetros de medición: Como variables al nivel o ámbito de la autoridad electoral en relación con las funciones específicas de los Consejeros Electorales Locales y Distritales del IFE y como indicador al comportamiento de quienes integraron estos órganos colegiados; estableciéndose la correlación ponderada entre las libertades de acción y decisión, así como el sesgo que en éstas se generó; a partir de las atribuciones imperfectas o difusas que en estos ámbitos persistieron durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006[274].

Lo anterior, a través de las siguientes preguntas:

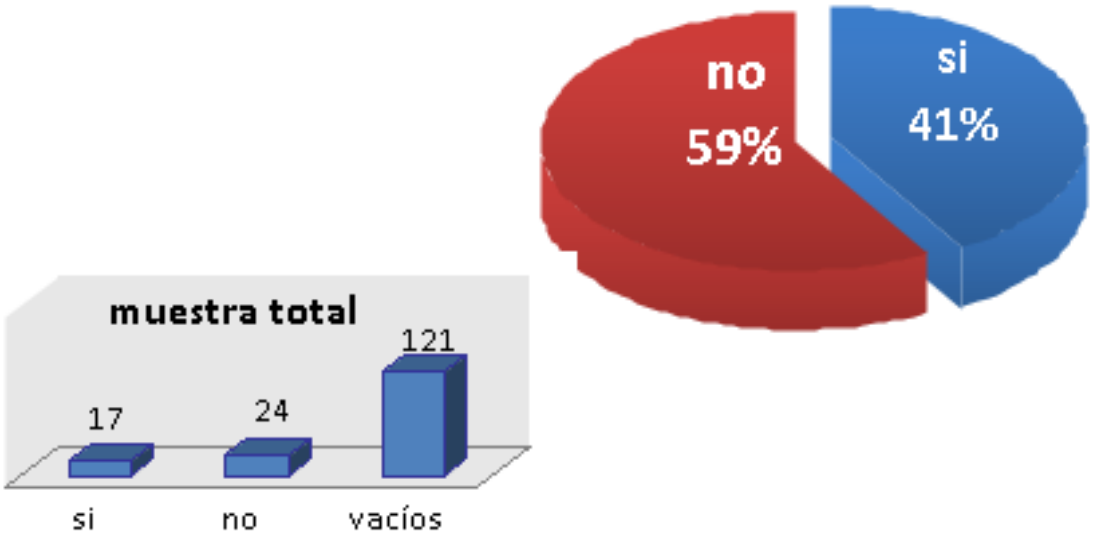
GRÁFICA V. 2
Preguntas de la encuesta para la construcción de la categoría de análisis "Diseño Institucional"

Variable Independiente:
Autoridad Electoral



[274] A partir de los datos obtenidos con la encuesta aplicada vía correo electrónico a los Consejeros Locales y Distritales.

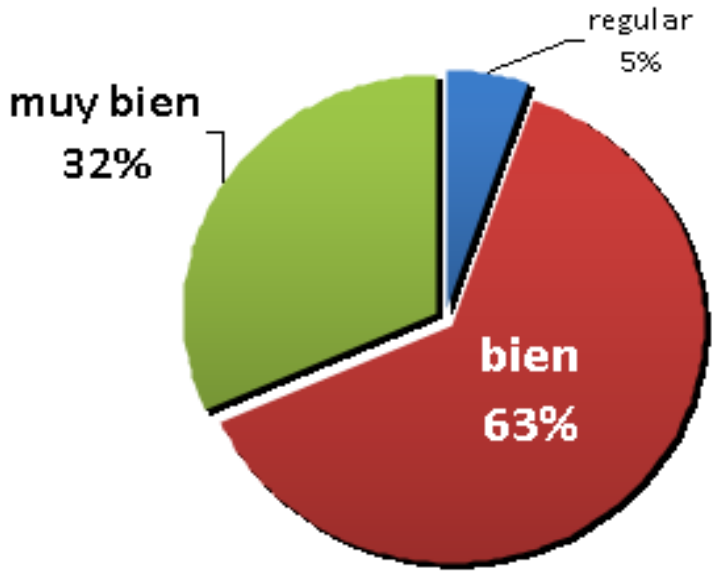
¿Se contrató a algún asistente para los Consejeros con cargo al apoyo para Consejeros?



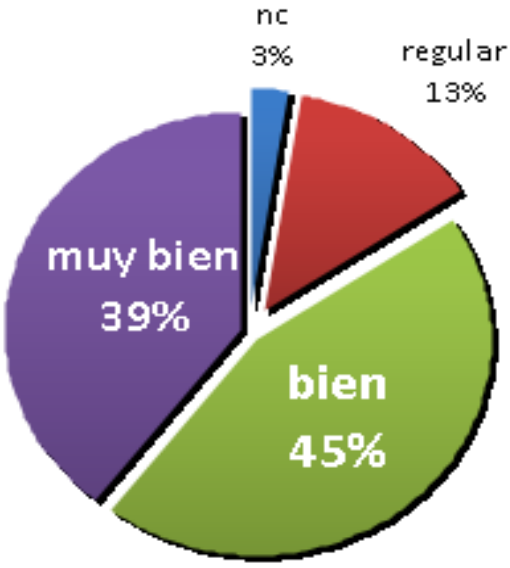
¿Realizó tareas de verificación respecto de la visita, notificación y capacitación de ciudadanos para la integración de mesas directivas de casilla?



¿Cómo considera usted la elección de los sitios para ubicar las casillas electorales en su Distrito?

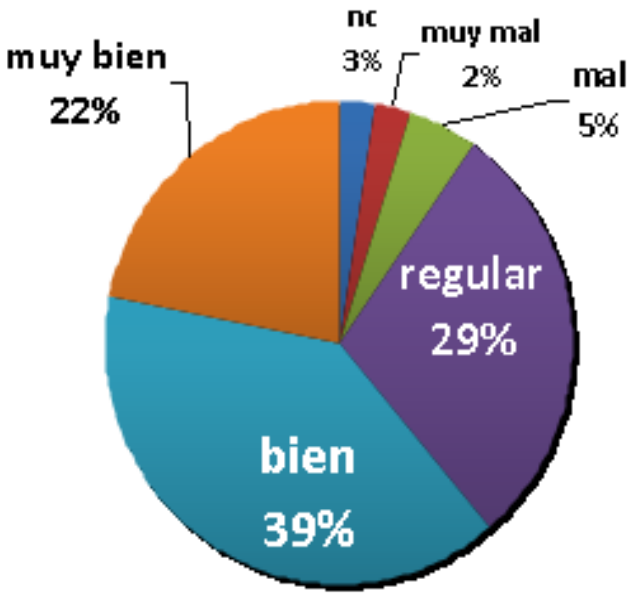


¿Cómo evalúa las condiciones en que se desarrolló la Jornada Electoral en su Distrito?

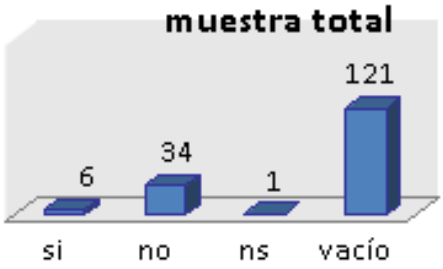


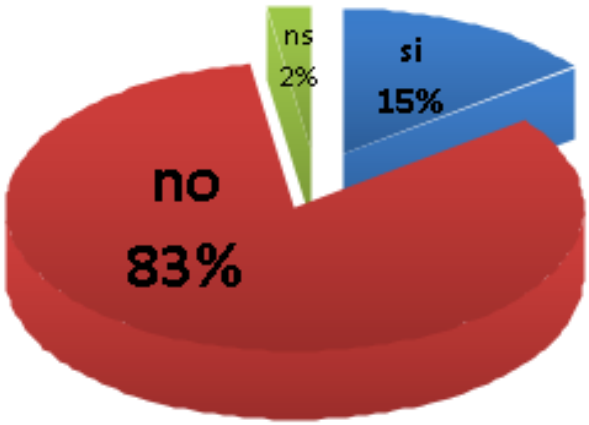
Variable Dependiente:
Funciones Específicas de los Consejeros Electorales Locales y Distritales del IFE

¿Cómo describiría el ambiente y la relación entre los integrantes de la Junta Distrital?



¿Percibió algún tipo de presión para votar siempre de forma unánime?

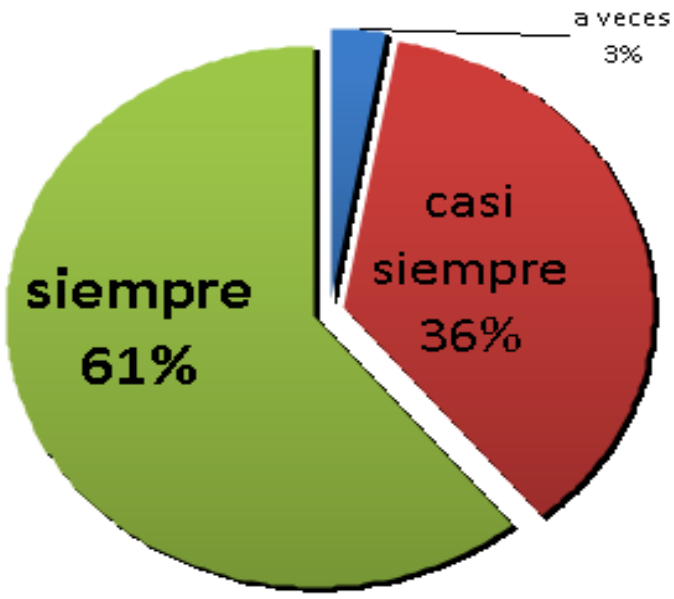




¿Participó en el proceso de entrevista y selección de Capacitadores Asistentes Electorales (CAE's) y Supervisores?



¿Participó usted en recorridos para ubicar casillas?



De esta serie de reactivos planteados a los Consejeros, es posible desprender la siguiente lectura; a partir de los datos recabados sobre la variable independiente *autoridad electoral* y la dependiente *funciones específicas de los Consejeros Electorales Locales y Distritales del IFE*. El indicador *Comportamientos de quienes integraron órganos colegiados en los ámbitos local y distrital de la autoridad electoral federal,* que tuviera por contenido operativizable a las libertades de decisión y acción y las atribuciones imperfectas o difusas de servidores públicos; corroboró que "la participación y vigilancia ciudadana en los Consejos Locales y Distritales (como espacios de decisión que atañen al interés general) refrenda el papel central que la ciudadanía tiene en la organización de las elecciones de México" [275] ; traduciéndose para este caso, en una nueva oportunidad para demostrar la capacidad institucional de sumar esfuerzos, coordinarlos y propiciar el encuentro de la institución electoral y de la sociedad; todo esto en un marco de corresponsabilidad y confianza, que garantice certeza e imparcialidad en la organización de los procesos electorales federales.

Continuando con la valoración de las categorías analíticas en el contexto de la evaluación del desempeño de los Consejeros Distritales, el siguiente rubro a analizar es la *Institucionalidad*, entendida como el "*conjunto de reglas convenidas vigentes y difundidas que permiten a la sociedad, ingresar a fórmulas de asociación que coadyuven a una mejor articulación de los intereses en competencia"*[276]. En virtud de lo anterior, todo conjunto de procedimientos políticos e instituciones debe ser considerado dentro del contexto social en que funciona; de forma que pueda ser evaluado en la medida que los individuos y las organizaciones, tienen posibilidades de acceso a la participación de manera libre e igual; teniéndose en este caso, a la gestión pública como el pilar que apoya el funcionamiento de la democracia y que se inscribe por ello, en el conjunto de procesos, prácticas y estructuras que se generan en el seno de las mismas.

---

[275] González. *Op. Cit*. p.36.

[276] O´Donell, Guillermo. "Otra institucionalización" en *Revista Política y Gobierno CIDE,* Vol. III N° 2, México, 1996, p. 235.

En este sentido se comprende que el diseño institucional del IFE sea virtuoso; cuando menos por cuatro razones fundamentales[277]:

1) Porque la mayoría de sus decisiones son colegiadas y todos los órganos de decisión son colectivos e integrados por ciudadanos; no vinculados a partidos políticos
2) Porque existe una estructura profesional encargada de la ejecución de todas las tareas electorales sustantivas
3) Porque todos sus actos están abiertos al escrutinio de los partidos políticos que integran sus órganos de dirección, vigilancia y transparencia; al igual que de los ciudadanos vigilantes del desempeños de la autoridad electoral
4) Porque todos sus actos sin excepción, pueden impugnarse ante el TEPJF; ya sea por los partidos o los ciudadanos

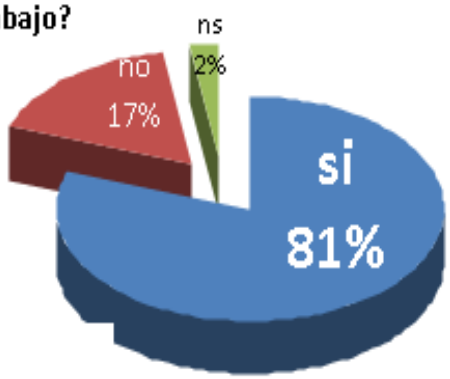
Lo cual es un fiel reflejo de cómo la institucionalidad democrática se ha convertido en un medio para evitar que las discrepancias resulten en antagonismos irreductibles; a la vez que ha contribuido a estructurar consensos y acuerdos, con apego a reglas puntuales y eficaces[278]; que al combinarse con reglas operativas definitivas -sobre la base de la profesionalización del ejercicio de la función Consejero Electoral en los ámbitos local y distrital del IFE- dan la pauta para considerar a la *Evaluación* como categoría de análisis; misma que para efectos de esta investigación, se encuentra dada partir de la relación de variables: *autonomía/independencia[279] y funcionamiento interno de estos órganos colegiados del Instituto Federal Electoral/obtención de resultados[280]*. Correlaciones que se plantearon a partir de la información recuperada de la encuesta aplicada a los Consejeros, con estos reactivos:

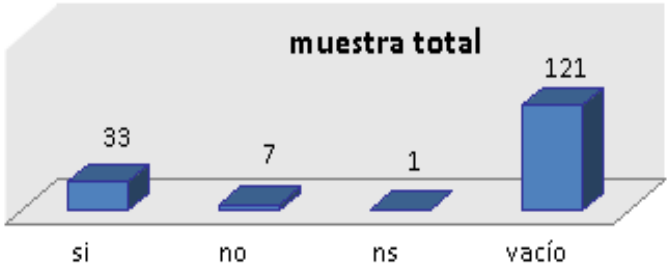
[277] Córdova. *Op.Cit. p*. 66.
[278] Uvalle, *Op. Cit.* 1998, p. 15.
[279] Esta se medirá de forma nominal, y partirá de la determinación de la libertad de acción y decisión que los ciudadanos que participaron como Consejeros, ejercieron; considerando que es una potestad que por rango constitucional se le atribuye a la autoridad electoral federal, en todos sus órganos y ámbitos.
[280] Calculándose porcentajes, a partir de la experiencia recuperada del trabajos de las Comisiones al Interior de los Consejos Locales y Distritales; con base en las funciones específicas y desempeño –en lo individual- de los Consejeros. Estos datos se obtendrán de la encuesta aplicada vía correo electrónico a los Consejeros Locales y Distritales.

GRÁFICA V. 3
Preguntas de la encuesta para la construcción de la categoría de análisis "Evaluación"

Variable Independiente:
Autonomía e Independencia

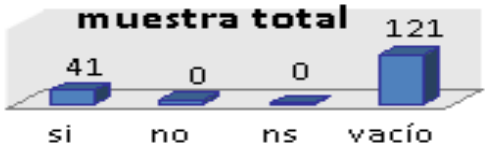
¿Los Consejeros contaron con lugar de apoyo para tener reuniones de comisiones o juntas de trabajo?





¿Se integraron Comisiones de trabajo en el Consejo Distrital?

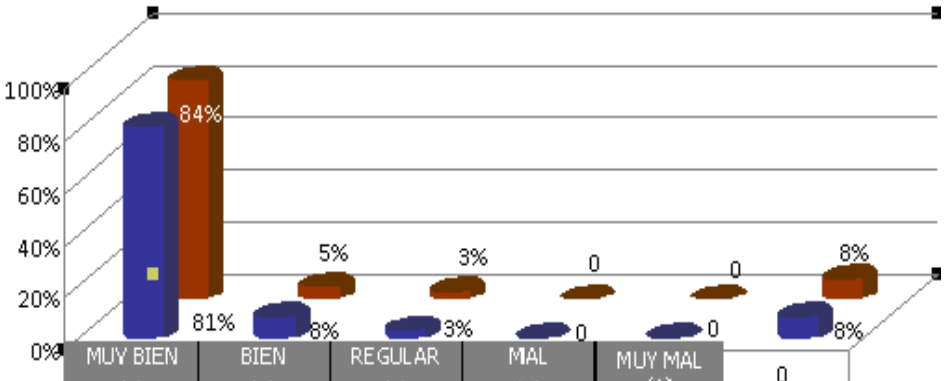




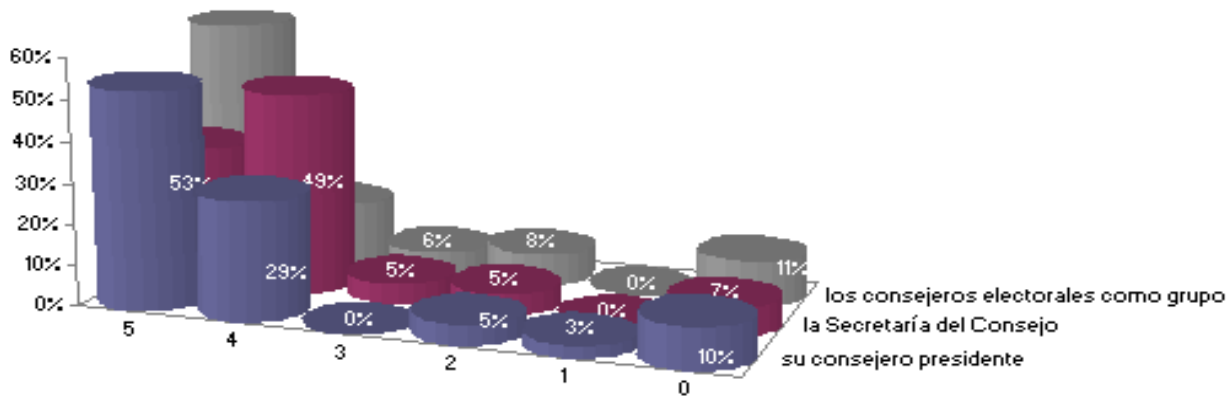
¿Se llevaron a cabo "pre-consejos" para discutir y analizar los puntos a tratar en cada sesión?



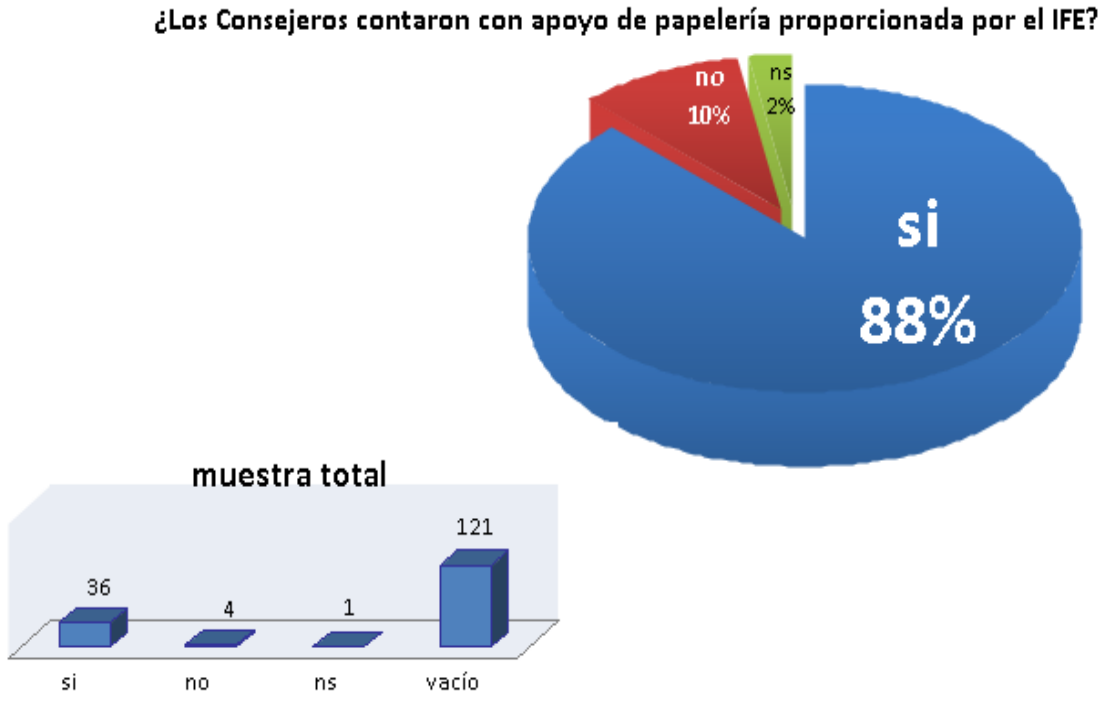
¿Qué tan satisfecho se siente usted de su trabajo y participación como Consejero Electoral, durante ...



	MUY BIEN (5)	BIEN (4)	REGULAR (3)	MAL (2)	MUY MAL (1)	0
la preparación de la jornada electoral	81%	8%	3%	0	0	8%
los computos electorales	84%	5%	3%	0	0	8%



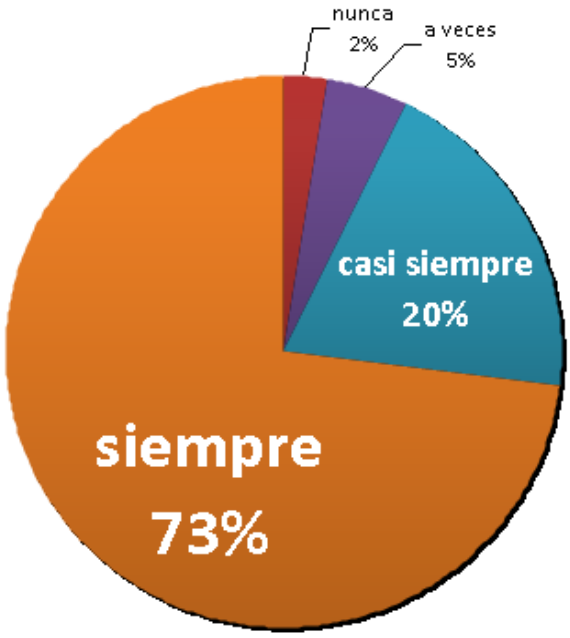
Variable dependiente:
Funcionamiento interno de estos órganos colegiados del Instituto Federal Electoral y obtención de resultados

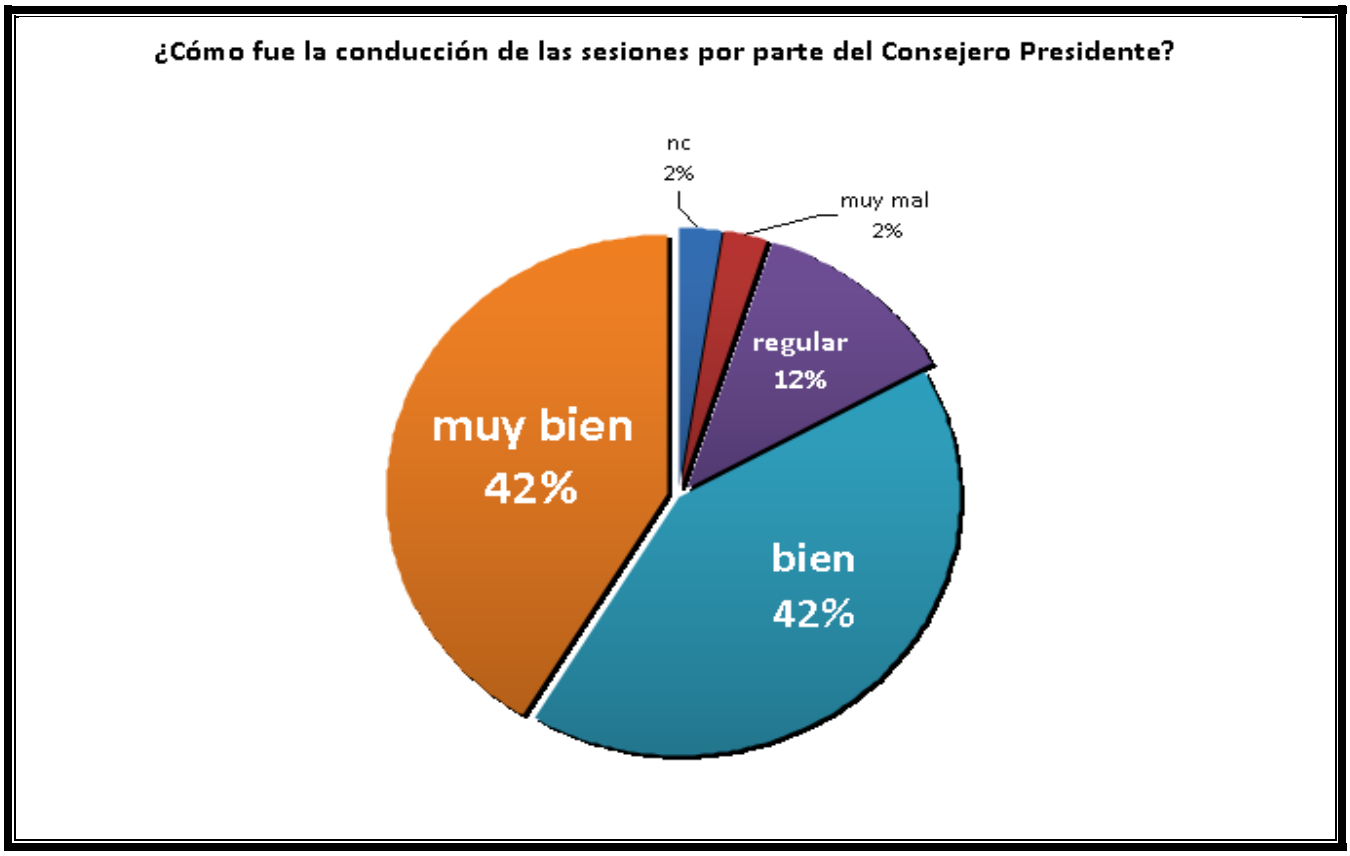


¿Cómo funcionaron las Comisiones del Consejo?



¿Sintió usted total libertad para expresar sus puntos de vista, opiniones, preguntas o señalamientos en las sesiones del Consejo?





En este orden de ideas, la evaluación es concebida como uno de los aspectos más visibles del desempeño institucional y sienta las bases para que la eficiencia en el trabajo sea un proceso ascendente; en virtud de que tanto el aprendizaje de los errores, las omisiones, las deficiencias, los retrasos, las contingencias; así como de las restricciones formales e informales se toman como un caudal de información que servirá para reformular políticas, planes, lineamientos; y en general todas las directrices que en el futuro se traducirán en el aumento de la eficacia[281] de las instituciones[282]. Luego entonces –partiendo de los sucintos elementos presentados-, el establecimiento de sistemas de evaluación en los Consejos Locales y Distritales debe estar encaminado al fortalecimiento e incremento de las facultades operativas de estos órganos colegiados; en tres

[281] La eficacia trasciende la mera relación de fines y medios para situarse en la red de capacidades que se aplican para conseguir el cumplimiento de los valores, los objetivos y las metas.

[282] Uvalle Berrones, Ricardo. *Los fundamentos institucionales de la gestión pública.* VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, p. 10.

vertientes, una vez obtenidos y presentados los resultados del periodo de funciones correspondiente ante el Consejo General o los Consejos Locales del Instituto:

- *Selección, acceso y permanecía a los cargos:* Definir parámetros para el otorgamiento de incentivos y reconocimientos por labor sobresaliente de los ciudadanos que participan en estos niveles con la autoridad electoral; así como las medidas correctivas o sanciones, derivadas de un desempeño deficiente de éstas funciones. Este sería de inmediata realización una vez concluido el Proceso Electoral Federal y permitirá obtener elementos para elementos necesarios para la valoración de los procedimientos señalados

- *Ejercicio de funciones y cumplimiento de obligaciones*: Este análisis y validación de datos, se daría a partir de las siguientes dimensiones: función, obligación, tiempo y lugar; en consecuencia, del desempeño individualizado de cada Consejero, mismo que se ponderaría en razón de su participación y eficiencia en relación con los niveles conflictividad e incumplimiento de las funciones inherentes al cargo

- *Desviaciones en la actuación o faltas cometidas:* Su comprobación y debida documentación sería muy importante para el procedimiento de evaluación general de los consejeros de estos ámbitos; a fin de contar con información que permita conocer la naturaleza violaciones o de los desapegos a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que deben observar en su desempeño estos servidores públicos.

De esto se desprende que en esencia el fin de la evaluación se oriente en un primer momento a determinar las diferencias entre las funciones y responsabilidades previstas para cada posición sujeta a análisis; así como cuantificar y cualificar el cumplimiento que de ellas realicen los miembros de la institución.

Verbigracia, para operativizar la categoría analítica *Consolidación Democrática*, en la que se establecieran como variables al binomio *legalidad*[283]*-legitimidad*[284] y como indicadores a la *credibilidad y confianza* que éstas generan en la institución electoral, se procedió nuevamente a recuperar la percepción de

[283] Entendida como obligación irrestricta.
[284] Señalada como condición derivada.

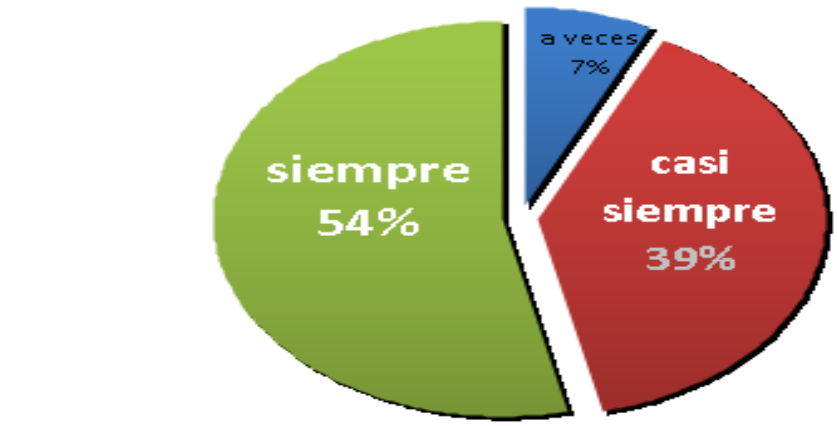
los actores en torno a su intervención institucional durante las elecciones federales de 2006[285] (debido a que las modificaciones al marco normativo y la reingeniería institucional que puso en marcha el IFE para su materialización de 2007-2009, podría tener efectos de disociación entre los escenarios y traducirse en un sesgo en la investigación). Por ello, se optó por darle valor al indicador *credibilidad y confianza en la institución electoral,* a través de las siguientes preguntas[286]:

GRÁFICA V. 4
Preguntas de la encuesta para la construcción de la categoría de análisis "Consolidación Democrática"

Variable Independiente: Legalidad

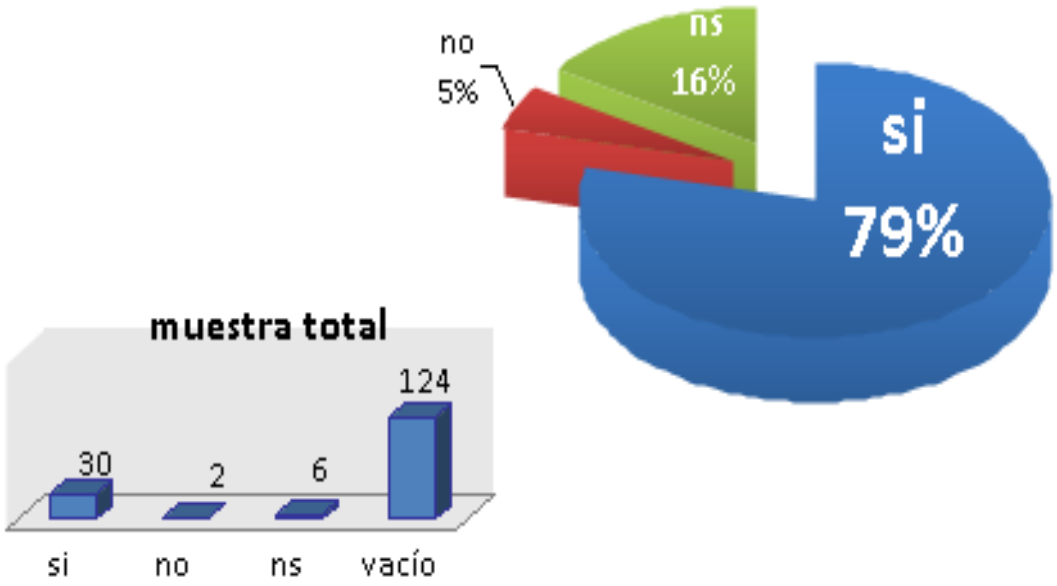


[285] Con datos obtenidos con la encuesta aplicada vía correo electrónico a los consejeros locales y distritales.
[286] Datos con los que ya se contaba —derivado de la aplicación de la encuesta— y que permitirían construir con información fidedigna y relevante la categoría.

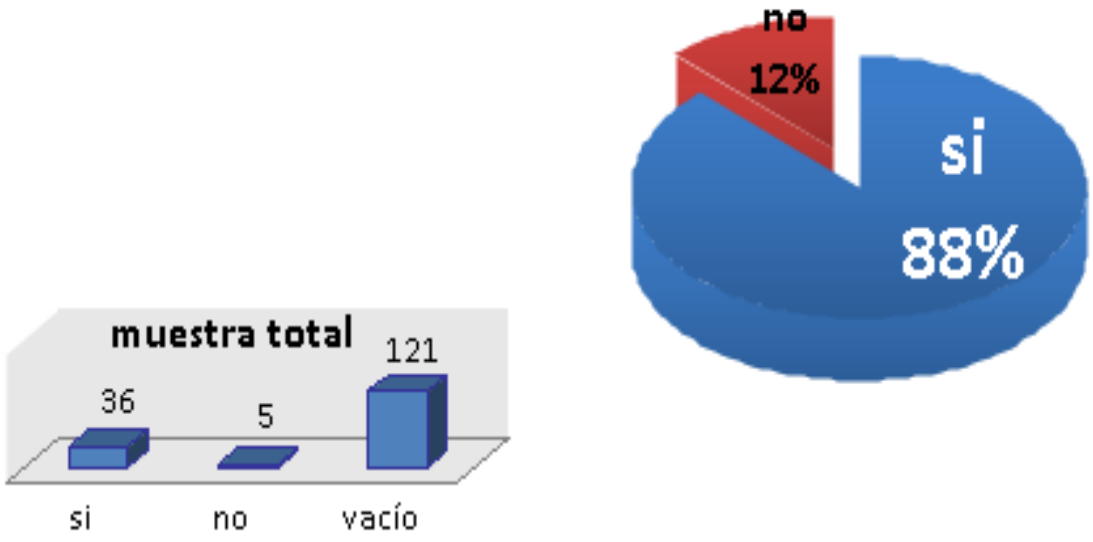

¿Recibió las convocatorias y los documentos de cada sesión en su domicilio, con la anticipación suficiente y de forma completa?
a veces 7%
casi siempre 39%
siempre 54%


¿Recibió el acta de cada sesión?
casi siempre 7%
siempre 93%

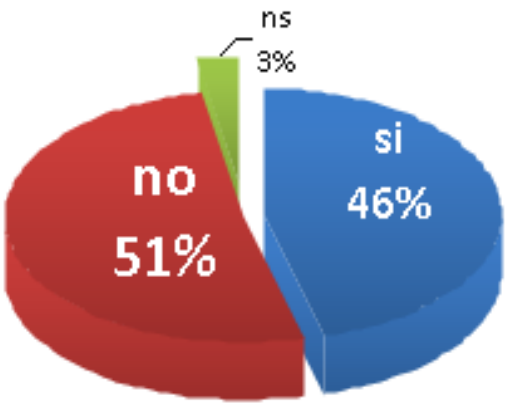
¿Se realizaron sustituciones de funcionarios de mesas directivas de casilla en la semana previa a la jornada electoral?



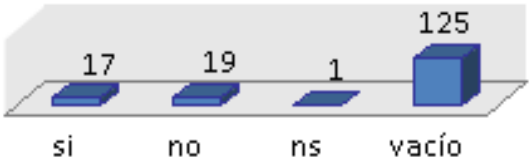
¿Era fácil y accesible el vocal secretario para recibir e incorporar sus observaciones y comentarios sobre el contenido de las actas de las sesiones?



¿Supo de casos de personas que contaban con credencial para votar pero que no aparecían en el listado nominal y no pudieron votar?

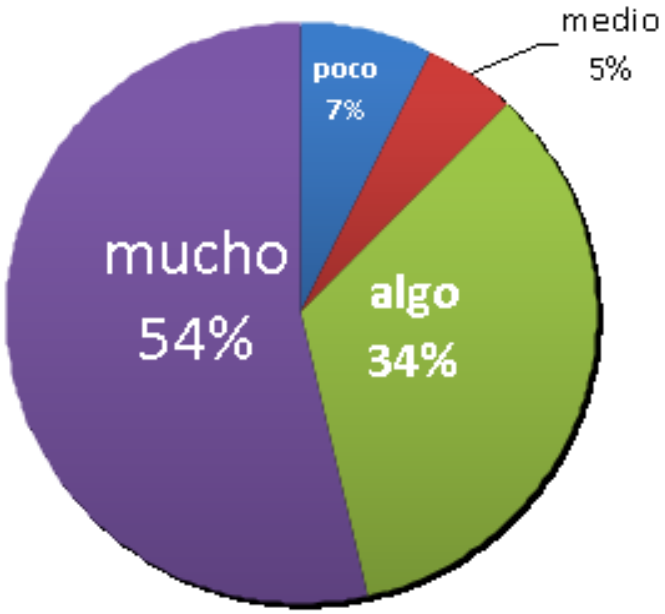


muestra total

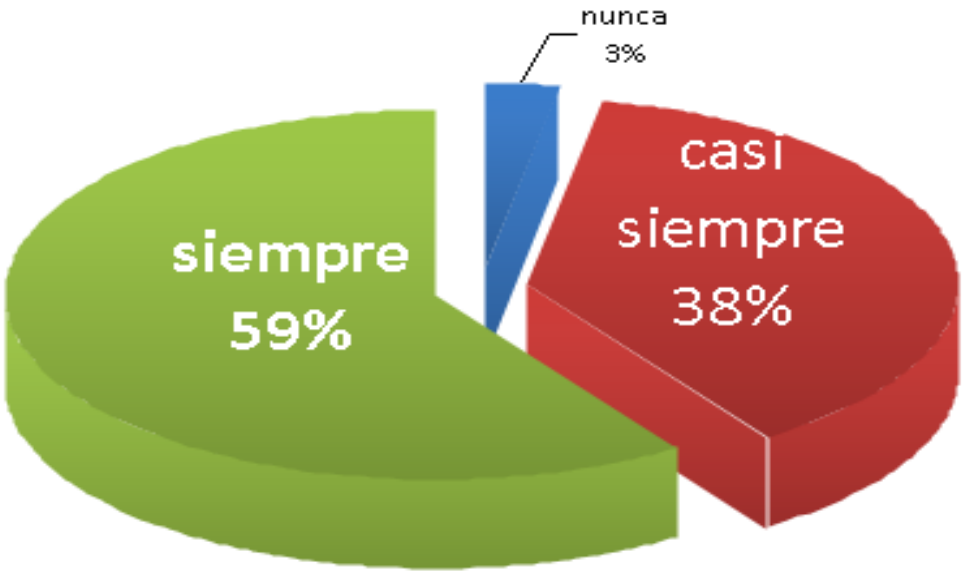


Variable Dependiente: Legitimidad

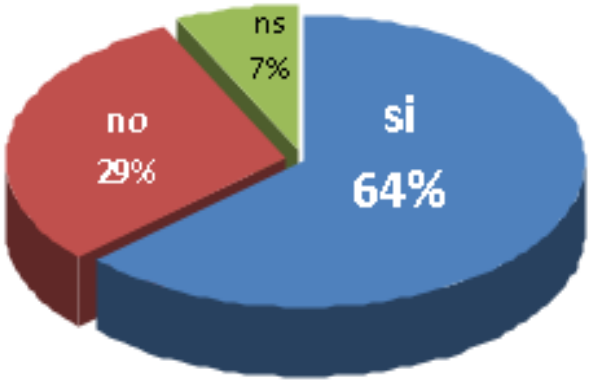
¿La información que recibió del IFE fue útil y suficiente para razonar el sentido de sus participaciones y votos?

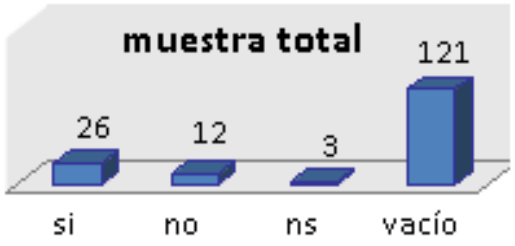


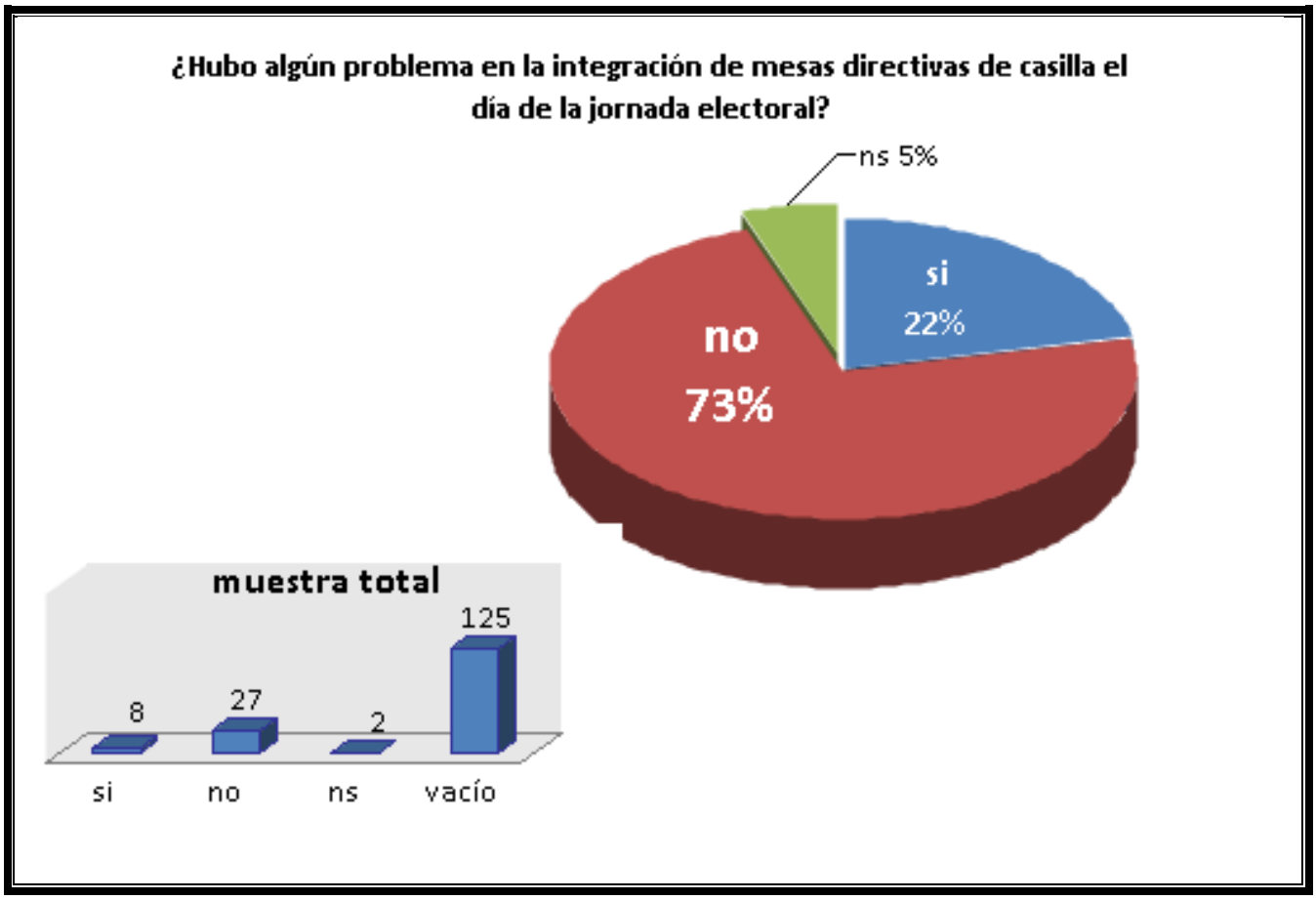
En general, ¿usted sentía la capacidad de participar libremente e influir en los temas que se discutieron y se votaron en las sesiones de Consejo?



¿El audio grabado de las sesiones estuvo a disposición de los Consejeros para verificar o aclarar dudas respecto de las actas?







A diferencia de la legalidad que es punto de origen para reconocer y aceptar a la autoridad, la legitimidad es el resultado de capacidades demostradas en el ejercicio de las funciones; por lo tanto, legitimidad se asocia más con el grado de eficacia con que se cumplen las metas y las capacidades de gestión que se comprueban; sin embargo, en conjunto son la base para que el desempeño institucional se acredite con el mejoramiento de las decisiones y las acciones.

Los reactivos de la encuesta anteriormente ilustrada permitieron inferir los siguientes aspectos de relevancia sobre las variables *Legalidad* (independiente) y *Legitimidad* (dependiente), como obligaciones irrestrictas y obligadas que se tomaron como base para darle contenido a la categoría

(estimando los niveles de credibilidad y confianza en la institución electoral), para con esto lograr un mayor acercamiento al perfil básico que deben de satisfacer los ciudadanos que participen como consejeros locales y distritales, el cual debiera incluir, por lo menos, los siguientes aspectos:

- *Capacidad para identificar, comprender y llevar a la práctica vivencial y cotidiana un comportamiento congruente con el conjunto de valores y disposiciones éticas que constituyen una forma específica de convivencia democrática* (sólido desarrollo de conocimientos y competencias cívicas, así como de valores éticos propios del orden democrático)

- *Capacidad de pensamiento crítico e intervención responsable en los asuntos públicos* (a fin de aplicar el conocimiento para la participación, la toma de decisión, el diálogo y el ejercicio responsable de derechos y obligaciones)

- *Conocimientos en materia político-electoral y de marco normativo aplicable a las instituciones y procedimientos electorales* (para el desarrollo de actitudes, conocimientos y habilidades).

- *Comprensión de derechos y mecanismos legales con los que cuenta para exigir su respeto* (identificación de las situaciones en las cuales se viola algún derecho o se falte a un obligación)

- *Contar con un apercibimiento de los sucesos públicos actuales, los problemas de su comunidad y los de su localidad* (habilidades necesarias para denunciar los actos contrarios y el incumplimiento de la ley)

- *Tener experiencia previa en el desarrollo de prácticas democráticas, en el ámbito de la vida social y colectiva* (convivencia democrática, proyectar su capacidad de manera interpersonal)

- *Desarrollo de la capacidad diálogo* (es decir, para expresar con claridad las ideas propias, configurar una postura, argumentar con fundamento y contra-argumentar en caso necesario)

- *La capacidad de escuchar activamente las intervenciones de los otros, a fin de comprender su postura, argumentos y sentimientos* (poniendo en marcha actitudes de respeto a las diversas opiniones, tolerancia, autocontrol de las emociones y de apertura a nuevos puntos de vista que incluso le pueden hacer cambiar de opinión)

- *Respetar la diversidad social, la equidad de género, la multiculturalidad y en general* (es decir, todas las formas de pluralismo)

- *Capacidad de trabajo en equipo (*a través del establecimiento de grupos de trabajo que permitan mejorar y eficientar el desempeño intrainstitucional, mediante procedimientos democráticos de involucramiento en las decisiones sobre los asuntos que le conciernen, así como en las acciones tendentes a mejorar su gestión)

- *Capacidad para el manejo y la resolución de conflictos* (de manera no violenta y a través del diálogo, entendimiento, comprensión y aplicación tanto de habilidades, como de actitudes congruentes, a fin de resolver conflictos que ocurren en distintas escalas, a partir de las acciones y procedimientos legales)

- *Contar con un alto sentido de justicia y legalidad para el cumplimiento de la ley y sus deberes fundamentales* (para participar en procesos electivos y de consulta democrática, a partir del conocimiento de los derechos políticos, la comprensión de los procesos electorales y el desarrollo de habilidades para elegir, tomar decisiones y expresar su opinión mediante los mecanismos de participación ciudadana)

- *Capacidad de toma de decisiones, con base en el ejercicio responsable e informado de sus atribuciones y de los elementos de análisis* (articuladas a partir de las condiciones sociales y culturales de su entorno inmediato, con relación a los distintos contextos y los niveles de respuesta a las situaciones complejas y no previstas en el marco normativo que lo rigen)

Lo anterior, realizando una tarea fundamental que se hace válida al cumplirse la siguiente expresión: "La administración debe redundar en el aumento de su eficiencia para aportar realmente a la construcción de ciudadanía"[287], es decir, trascendiendo más allá de la simple tarea de organizar las elecciones federales, contribuyendo a la formación ciudadana y al desarrollo de prácticas, habilidades y destrezas democráticas para coadyuvar a la transformación de la cultura política de los mexicanos en un sentido democrático (en el caso de la administración electoral mexicana, superando la dependencia respecto de los partidos políticos, por medio de sus fracciones parlamentarias y de sus representantes en los órganos de dirección, miembros de las juntas e incluso consejeros generales que proponen, inciden el proceso de selección y designan a todos los consejeros locales y distritales del país).

En la democracia procedimental[288] es importante la obtención de resultados, no tanto las intenciones o planes para llevarlas cabo, por lo que la

[287] Cunill. *Op. Cit*. 2004., p. 2.

[288] Los fundamentos de la democracia procedimental —consistente en las formas y los modos cómo funcionan las instituciones— se manifiesta en una mejor y más eficiente operación y realización de la gestión pública.

profesionalización[289] se encuentra dada —de manera continua— a través del modo y la calidad de las instituciones públicas, donde los valores democráticos libertad, equidad, justicia e institucionalidad, así como el sistema de reglas operativas, son la base para destacar su importancia para el ejercicio de la función pública[290].

En este orden de ideas, una primera consideración respecto de la materia de este apartado es que se carece de una fórmula óptima para decidir la conformación y las funciones de las áreas y los órganos responsables de administrar las elecciones; sin embargo, cualquiera que sea la decisión, inevitablemente implicará la conciliación entre una diversidad de factores.

Profesionalizar es una etapa relevante que demuestra cambios en los patrones de institucionalidad y en el perfil de las instituciones, lo que implica un elemento central para el trabajo que las instituciones del Estado realizan para desarrollar la vida pública, vinculándola con el comportamiento de la vida institucional del país, aludiendo condiciones de trabajo que implican una mejor calificación de aptitudes profesionales y una toma de conciencia para revalorar la importancia del servicio público (haciendo referencia a la imparcialidad y la calidad, visualizadas como un desempeño integral que comprende la definición de los requisitos de ingreso, la capacitación, la promoción y evaluación del desempeño). En esta línea de argumentación, "la profesionalización parte de elevar los niveles de preparación y conocimiento en el ejercicio de la función, individualiza responsabilidades y permite corregir irregularidades" [291] ; entendiéndose en este sentido su importancia, así como la vigencia de la democracia y el progreso material de la sociedad"[292].

---

[289] Sin duda, la profesionalización es uno de los meollos fundamentales de la democracia procedimental, ubicada en el epicentro de ¿cómo se gobierna? y cómo se ¿administra la vida de la sociedad?, proporciona los recursos que permiten definir objetivos, determinar prioridades, asignar recursos e implementar las políticas.

[290] La profesionalización es consustancial a la vida democrática, porque responde a los valores de la equidad, la competencia y la lealtad institucional.

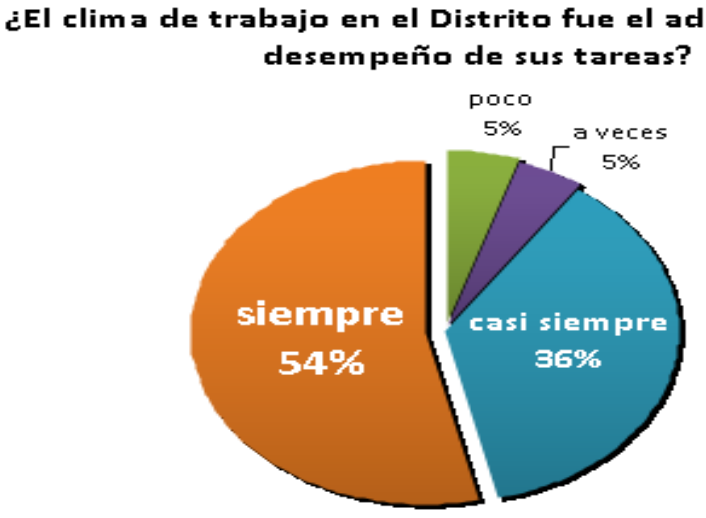
[291] Fernando Franco citado por Flavio Galván Rivera en *Derecho Procesal Electoral Mexicano.* Porrúa, México, 2006. p. 94.

[292] Uvalle. *Op. Cit.,* 2000, p. 40-41.

En función de lo anterior, se retomaron los siguientes elementos para construir y operacionalizar la categoría analítica de *Profesionalización*: como variables a la *reforma* o *cambio institucional*[293] y a la *viabilidad de la renovación de los consejos locales y distritales —con base en la experiencia, desempeños eficientes y la certeza jurídica que precisa la función*[294]— y como indicador a la *participación de los consejeros locales y distritales en actividades de colaboración y vigilancia que realizaron con las juntas locales y distritales del IFE en el DF, para el correcto desarrollo de las diferentes etapas del Proceso Electoral Federal 2005-2006* (todo esto partir de los datos obtenidos con la encuesta aplicada vía correo electrónico), como a continuación se muestra:

GRÁFICA V. 5
Preguntas de la encuesta para la construcción de la categoría de análisis "Profesionalización"

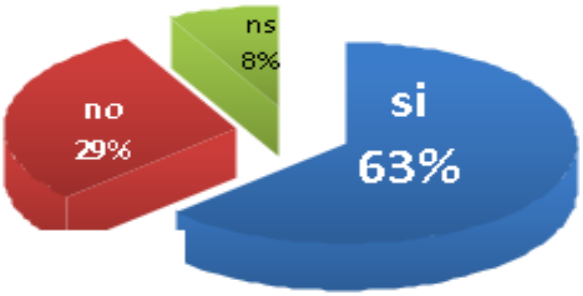
Variable Independiente: Reforma o cambio institucional

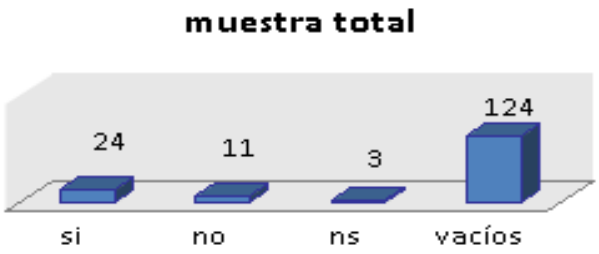


[293] Determinándose su gradualidad y transitividad de forma nominal.

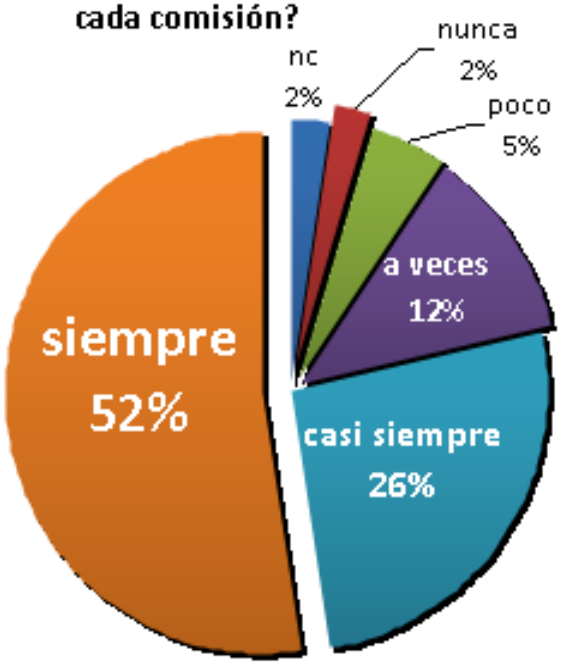
[294] Ponderándole a partir de aspectos, situaciones o procesos concretos que brinden elementos para determinar la viabilidad del mecanismo; como instrumento de profesionalización de los órganos colegiados locales y distritales del IFE.

¿Los Consejeros Electorales recibieron capacitación mínima respecto de la forma en que se llevaría la sesión permanente de cómputo, la forma de contar y cotejar los datos de las actas y posibles eventualidades?





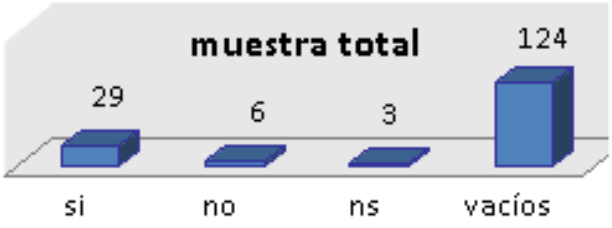
¿Los informes de las comisiones fueron elaborados por los presidentes de las comisiones y acordados con los integrantes de cada comisión?

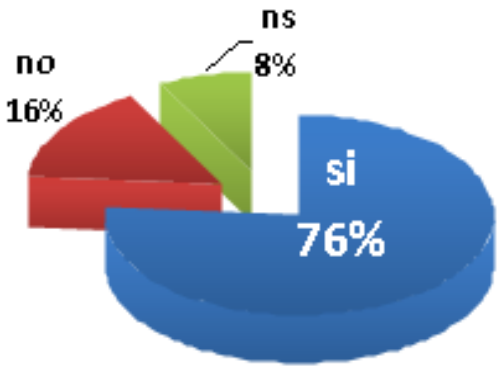


¿Los informes de las comisiones fueron elaborados por la Junta Distrital?

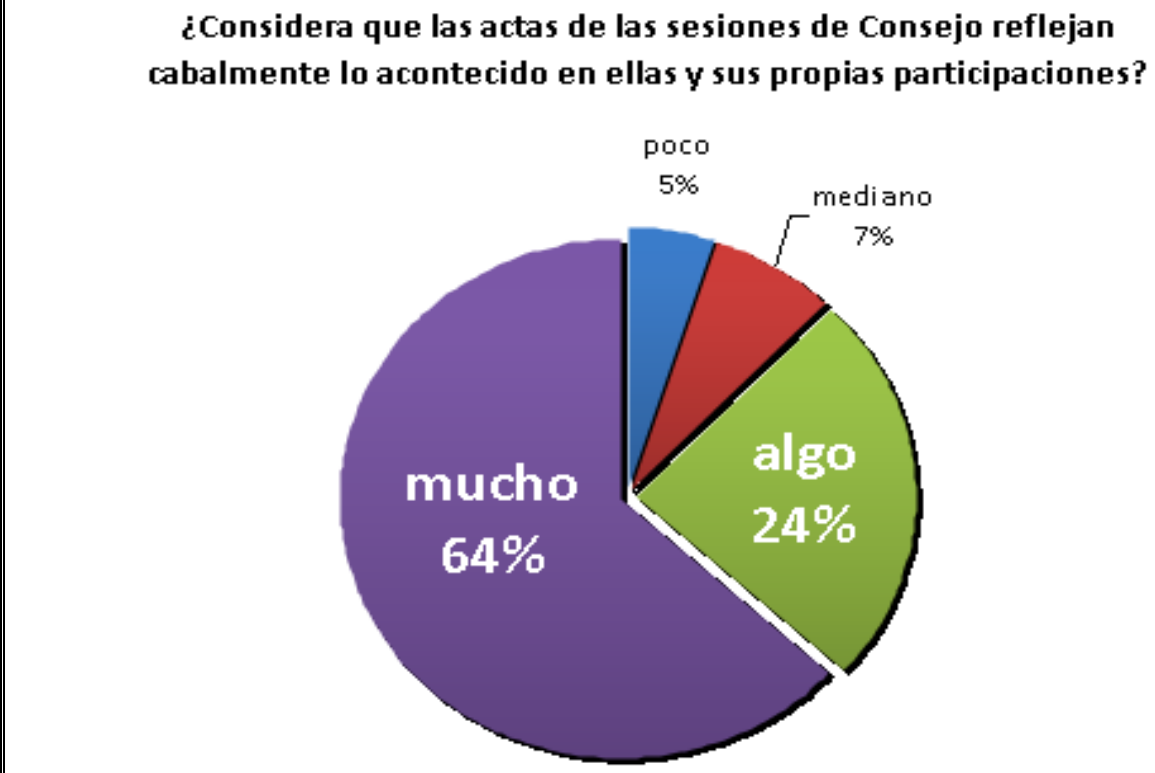


¿Los Consejeros Electorales recibieron una explicación previa y suficiente sobre el orden en que se realizaría el cómputo de los resultados electorales?





Variable Dependiente:
Viabilidad de la renovación de los consejos locales y distritales, con base en la experiencia, desempeños eficientes y la certeza jurídica que precisa la función



La información recuperada del instrumento aplicado a los consejos sirvió para aportar información y datos relevantes para la operativización del indicador, misma que posteriormente servirá de sustento a propuestas subsecuentes de profesionalización de estos ámbitos que apunten hacia el establecimiento de mecanismos de profesionalización para los órganos colegiados locales y distritales del IFE. Tomando en cuenta estos factores, la profesionalización se asume como un proyecto factible de convertirse en un sistema de prácticas institucionales; por ello, profesionalizar al servicio público es una tarea importante para que la calidad sea parte de su accionar cotidiano.

Páginas atrás se hace referencia a los principios jurídicos que rigen la actividad profesional, y se observa que éstos pueden sintetizarse en uno solo: el

de la legalidad; esto es, "la observancia estricta de lo previsto en los ordenamientos jurídicos en lugar y tiempo determinados; especialmente de aquellos que regulan en forma inmediata y directa una actividad particular"[295]. Hecho que da la pauta para afirmar que en las sociedades contemporáneas la profesionalización del servicio público es imperativo de primer orden, entendida como *"un conjunto de procesos que se inducen y estimulan para que el desempeño de la acción de los servidores públicos sea más consistente; lo que significa también el grado de formación y preparación en el renglón de pericias, habilidades y capacidades de los servidores públicos"*[296] (incluidos el mérito, la imparcialidad y la calidad en el trabajo como cualidades de un servicio público abierto y competitivo, a partir de controles y rendición de cuentas).

En esta parte de la investigación, es menester traer a cuenta que no existe un sistema electoral perfecto, que satisfaga todas y cada una de las expectativas y opiniones; por eso, cuando se trata de analizar y evaluar un sistema electoral (más aún, una reforma al mismo), resulta necesario ser extremadamente cuidadoso en la observación de ciertos elementos, pues "si bien es cierto que no existe un sistema electoral perfecto, también lo es que éste puede ser un mecanismo más o menos eficiente para el funcionamiento de la regularidad electoral; consustancial a la implantación, consolidación y desarrollo de un auténtico régimen democrático de gobierno"[297].

Por ello, en cualquier análisis que tenga por objeto el estudio de alguna de sus partes o su evaluación, la clave para evaluar la efectividad de los sistemas electorales radica en su capacidad de dejar satisfechos a los principales actores políticos en la obtención de tres o cuatro valores que suelen ser enfatizados en el funcionamiento de los regímenes democráticos[298].

---

[295] Galván Rivera, Flavio en *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Porrúa, México, 2006. p. 94-95.
[296] Uvalle. *Op. Cit.* 2000, p. 40.
[297] Valdés. *Op. Cit.* p. 168.
[298] *Ibíd*. p. 170.

1. En primer lugar *el sistema político debe de estar libre de toda sospecha*. Desde que se realizan elecciones, la posibilidad del fraude y, en consecuencia, la desconfianza que rodea al acto electoral, son un dato relevante que precisa ser atendido

2. *El sistema electoral debe de ser equitativo.* Equidad que se produce cuando en términos elementales, todos y cada uno de los actores (en tanto son competidores) tienen acceso a los recursos necesarios para desarrollar sus campañas proselitistas

3. Un tercer elemento del que debe dar cuenta todo sistema electoral tiene que ver con lo que se ha dado por llamar *gobernabilidad*. Entendida como las condiciones institucionales para que los actores políticos puedan tener acceso y ejercer con legitimidad las funciones de gobierno o de representación que les corresponden

4. Finalmente, *los sistemas electorales están obligados a permitir que la ciudadanía participe con confianza y certeza*. Evidentemente, un sistema electoral muy complejo puede ser muy confiable, pero a la vez puede bloquear la posibilidad de participación de una ciudadanía que posiblemente no se encuentre acostumbrada a hacer uso de los recursos que el sistema pone a su disposición.

"Visto desde el punto de vista de los ciudadanos, el sistema debe de ser confiable, pero también los más sencillo posible, a fin de que los ciudadanos puedan, sin grandes dificultades, hacer uso de los recursos que el sistema pone a su disposición"[299]; en este contexto, la calidad ciudadana comienza a construirse cuando la persona siente la necesidad de informarse y exige estar convenientemente informada, al propio tiempo que se le dota de elementos que le ayudan a discernir, a edificar la crítica personal y a razonar sobre su comunidad política. Así, la ciudadanía[300] se ejerce cuando la persona se asume como sujeto político capaz de influir en el entorno social y político que le rodea[301].

Por consiguiente, el trabajo por la legitimidad y la transparencia en los procesos electorales ha permitido el posicionamiento y consolidación de las instituciones políticas federales, así como de la vigencia y el ejercicio libre de los

[299] *Idem.*

[300] Esta conciencia encuentra su expresión más acabada cuando el sujeto se convierte en individuo observante y respetuoso del cumplimiento de sus obligaciones ciudadanas.

[301] *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010.* Instituto Federal Electoral, México, Primera Edición, marzo de 2005. p.20.

derechos relevantes[302]dentro del marco legal, mismos que son centrales para la calidad de la democracia.

Lo anterior entonces, implica "prestar atención particular a las condiciones para la participación política, a los mecanismos de transparencia y a los derechos que garantizan la libertad de organización e información"[303]; verbigracia, un elemento importante para el estudio de la implementación de la reforma electoral durante el proceso electoral de 2009 y sus posteriores aplicaciones, serán las adecuaciones en materia de organización electoral (concretamente en los consejos locales y distritales), no obstante que las modificaciones a las atribuciones en materia de administración de tiempos del Estado en radio y televisión, la fiscalización de los recursos de partidos políticos y las APN, así como los procedimientos administrativos sancionadores, dieron otra perspectiva a los efectos de la ampliación y diversificación de las funciones del IFE en este primer ejercicio de aplicación.

Dicha reflexión, conlleva para el futuro sin lugar a dudas, a la modificación que mayor impacto puede tener en la etapa de resultados y declaración validez de la elección[304], es la referente a los cómputos distritales y la posibilidad de los recuentos totales de la votación, en la que no sería extraño observar posibles dificultades logísticas y de operación para su implementación, si no en la elección de 2009, sí para procesos electorales donde la organización de la elección contemple no uno, sino tres cómputos independientes y diferenciados[305]. Éste continuará siendo un punto importante para el seguimiento a la implementación de

[302] Se entiende por estos a aquellos que en alguna medida hacen posible o facilitan el acceso a los procesos políticos y sus instituciones, como son los vinculados a la decisión electoral, a la igualdad de acceso y de trato por las instituciones políticas, y a la responsabilidad política (Levine, 2007).
[303] Levine. *Op. Cit*. pp. 41-43.
[304] Los riesgos no parecen ser importantes a nivel central, ya que las instancias dedicadas a los aspectos técnicos y logísticos de la elección no están concernidos con las nuevas atribuciones, situación que es muy distinta en los órganos desconcentrados, donde no solamente se aumentan las atribuciones, sino que además se mantiene el mismo recurso humano (equipo investigador de IFES, 2007).
[305] Evidenciándose así la preocupación por que las nuevas atribuciones del Instituto aumenten y diversifiquen la carga de trabajo de la organización de la elección; lo que pudiera tener efectos negativos al momento de llegar a la etapa de resultados y declaración de validez de la elección.

la reforma, que trascenderá a otros procesos electorales federales; de no ser objeto de reforma o adecuación.

En este sentido, un primer ejercicio de aproximación hacia una profesionalización de la función de consejero electoral en los ámbitos local y distrital del Instituto Federal Electoral, se aprecia en la elaboración de la *Guía para Consejeros y Consejeras Electorales de los Consejos Locales y Distritales,* cuyo objetivo fue *"proporcionar a las y los consejeros una herramienta que les permita conocer, planear, dar seguimiento y establecer el grado de intervención que consideren necesario en las diferentes actividades que se deberán realizar dentro de cada una de las etapas del Proceso Electoral Federal 2008-2009* [306] ". Asimismo, el análisis de las reformas electorales locales más recientes, da cuenta de cómo se ha progresado en la extensión generalizada de los requisitos esenciales de una legislación democrática, que se resume en la frase coloquial *elecciones libres y justas*.

Algunas de la entidades federativas han ido más allá en la incorporación y la protección de derechos políticos adicionales al del sufragio, como son el de asociación y otras formas de participación o el de una representación más plural, registrándose también adecuaciones para el fortalecimiento a las instituciones electorales, haciéndolas más eficaces en el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas. En contraparte, otras evidencian resistencias claras a aprobar nuevas reformas, e incluso se han registrado retrocesos: ¿cómo explicar esta diversidad de posiciones frente al reformismo electoral de la periferia mexicana? [307]

Para éstas y otras interrogantes, emerge la *dimensión de responsabilidad,* la cual, dirige la atención hacia mecanismos sociales e institucionales que

306 *Guía para Consejeros y Consejeras Electorales de los Consejos Locales y Distritales.* Proceso Electoral Federal 2008–2009, IFE, México, diciembre de 2008. p. 1.
307 Peschard *Op. Cit*. pp. 51-52

someten a los funcionarios públicos (elegidos o no) a rendición de cuentas y posible sanción, y que puede operar de manera formal e informal:

> *"La responsabilidad formal se encuentra institucionalizada en leyes y normas administrativas; no obstante que puede existir sin que exista un poder sancionador directo por parte del actor que puede exigirle cuentas al funcionario (…), sin embargo, para que se pueda hablar de una relación de responsabilidad, basta que exista el poder potencial de imponer sanciones, y que la relación de responsabilidad esté formalmente establecida en la ley."*[308]

En este sentido, el planteamiento[309] se reafirma en una dimensión especial: la de la transparencia y la rendición de cuentas, que son de los valores más apreciados en la actualidad, no obstante que ambos son valores contextuales, debido a que *"lo que pueden lograr en la gestión pública es resultado de un proceso complejo que requiere tanto un enfoque comprensivo como un abordaje institucional multifacético y político"*[310]. Esta característica de la transparencia y de la rendición de cuentas, es decir, "*la capacidad que tienen de contribuir a que los organismos de interés público o colectivo no trastoquen o deformen los objetivos comunes"*[311], es fundamental para implantación de la reforma en estos ámbitos de la autoridad electoral; en virtud de que los consejos locales y distritales (dada su cercanía con la población en cada uno de sus ámbitos geográficos) son decisivos para el cumplimiento de los objetivos planteados en cada una de las etapas que comprenden los procesos electorales federales.

A este respecto, una metáfora de Mauricio Merino, quien, para ilustrar el proceso llevado a la transición democrática, señala que: *"Éste no se resolverá de*

---

[308] Levine *Op. Cit*. pp. 26-27.

[309] De origen profundamente democrático está inserto en el derecho de los ciudadanos, no sólo de estar correctamente informados de la conducción política y exigir explicaciones a los funcionarios, sino también del deber de éstos (simples depositarios del poder, de la representación o de la autoridad pública) de dar cuentas sobre su gestión.

[310] Cunill Grau, Nuria. "*¿La Transparencia. La Gestión Pública ¿Cómo Construirle Viabilidad?"* En *Estado, Gobierno, Gestión Pública.* Revista Chilena de Administración Pública, Santiago 2007. p. 22.

[311] Giménez *Op. Cit*. p. 26.

manera automática, sino mediante la conciencia de los partidos políticos para contener sus propias tendencias al centralismo y para evitar que vengan a ocupar el sitio que ha dejado vacante el aparato del régimen posrevolucionario; así sea en nombre de la realidad y la democracia"[312]. Lo que aplicado a los órganos colegiados de la autoridad (al igual que las autoridades que revisan a otras autoridades), parte de la idea de que es inevitable la diversidad de opiniones[313], por lo que en vez de intentar eliminarla, se establecen reglas para definir cuál de ellas debe prevalecer[314]: Obviando que *"la objetividad y certeza en la actuación de la autoridad, se cumple no sólo cuando existe opinión unánime, sino también cuando se convierte en decisión de la autoridad, precisamente la opinión que debe prevalecer sobre las otras, de acuerdo con las reglas que el propio derecho establezca"*[315].

Todo lo anterior para que con esta investigación se evidenciaran las fortalezas y debilidades, así como los puntos de confluencia y divergencia de estos ámbitos de la autoridad electoral, donde aumentaron tareas y responsabilidades, pero no se han incrementado las capacidades institucionales, lo que ha dado como resultado la creación de nuevas dinámicas entre los funcionarios electorales, los partidos políticos y los ciudadanos que participan como consejeros. Es en estos puntos donde tendrá que centrarse la evaluación de los efectos de las nuevas medidas. Ergo, para finalizar el estudio es conveniente revisar la categoría de análisis que engloba a las demás: *Calidad de la Democracia,* la cual, para efectos de esta investigación, fue entendida como la relación *eficiencia-eficacia-obtención de resultados de los consejos locales y*

---

[312] Merino. *Op. Cit.* p. 42.

[313] La objetividad y la certeza en la actuación de las autoridades electorales de ningún modo significan la ausencia de debate.

[314] Es un hecho reiterado que lo mismo en el seno de los consejos del Instituto Federal Electoral, que en las salas del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, y en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al interior de cualquier otro órgano colegiado electoral, las decisiones no siempre se adoptan por unanimidad de votos, sino a veces por simple mayoría, evidenciando así la diferente concepción que del derecho electoral tienen personas igualmente profesionales y conocedoras de la materia (Arenas, 2000).

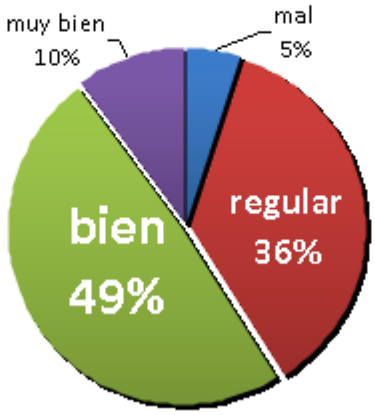
[315] Arenas Bátiz, Carlos Emilio. "Marco Teórico del Derecho Electoral" en *Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia.* Tribunal Electoral del Poder Judicial e la Federación, México, 2000. p. 6.

distritales durante Proceso Electoral Federal 2005-2006, de acuerdo con la siguiente composición: como variables a la *rendición de cuentas*[316] y la *relación democracia procedimental/dimensión de responsabilidad*[317] y como indicadores a la actuación de la ciudadanía; estableciéndose por ello la siguiente correlación: *mejor calificación de actitudes para las condiciones del trabajo institucional como consejero local y distrital. funciones y actividades que debe cumplir la autoridad electoral federal en estos ámbitos,* operativizada con datos obtenidos de la encuesta aplicada, que analizados para efecto de este estudio, arrojó los siguientes resultados:

GRÁFICA V. 6
Preguntas de la encuesta para la construcción de la categoría de análisis "Calidad de la democracia"

Variable Independiente: Rendición de cuentas

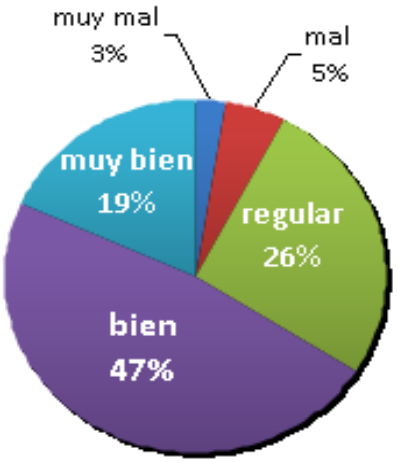
¿Cuál es su opinión general sobre la calidad del trabajo de los capacitadores en la Primera Etapa de Capacitación?



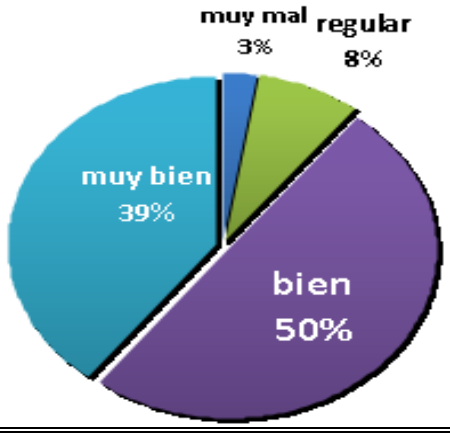
316 Entendiéndose por ésta un grado o nivel de consolidación institucional derivado de la participación de la ciudadanía —a través de su involucramiento— en la gestión de los asuntos públicos, la cual tiene una escala de medición de relación, es decir, generada a partir de los datos obtenidos con la encuesta aplicada vía correo electrónico a los consejeros locales y distritales.

317 En ésta reflejará la operación de la institución en estos ámbitos, teniendo como eje la obtención de resultados y la responsabilidad por actuación y desempeño.

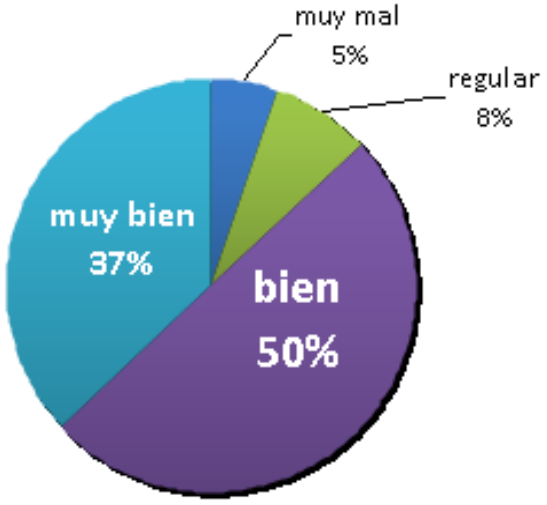
¿Cual es su opinión general sobre la calidad del trabajo de los Supervisores en la primera etapa de capacitación?



¿Cómo considera las condiciones de seguridad y libertad para el cumplimiento de las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla?



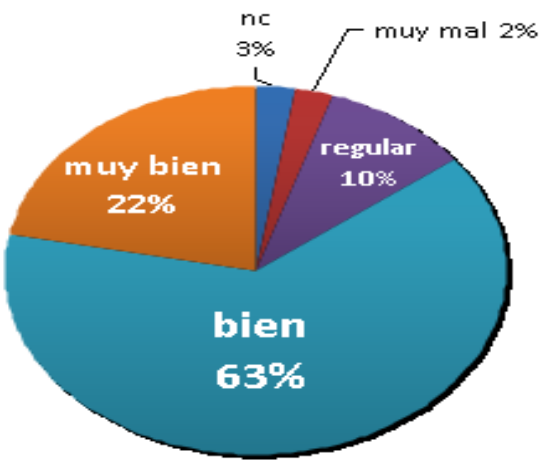
¿Cómo considera las condiciones de seguridad y libertad para los electores, el día de la jornada electoral?



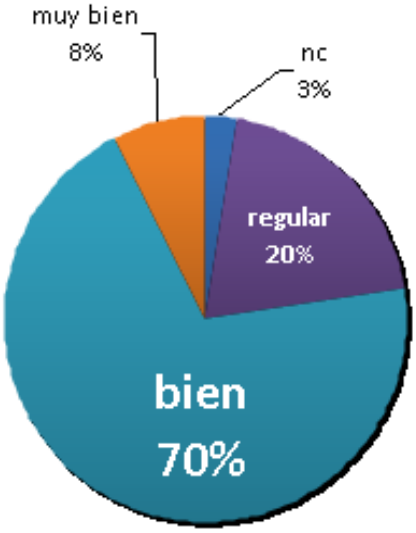
¿Cuál es su opinión del trabajo del Consejo en conjunto?



¿Cuál es su opinión del trabajo de la Junta Distrital?

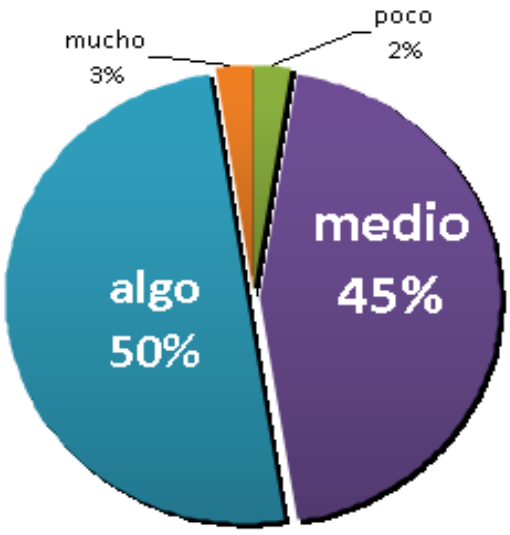


¿Cuál es su opinión respecto del trabajo de los representantes de partidos y coaliciones?

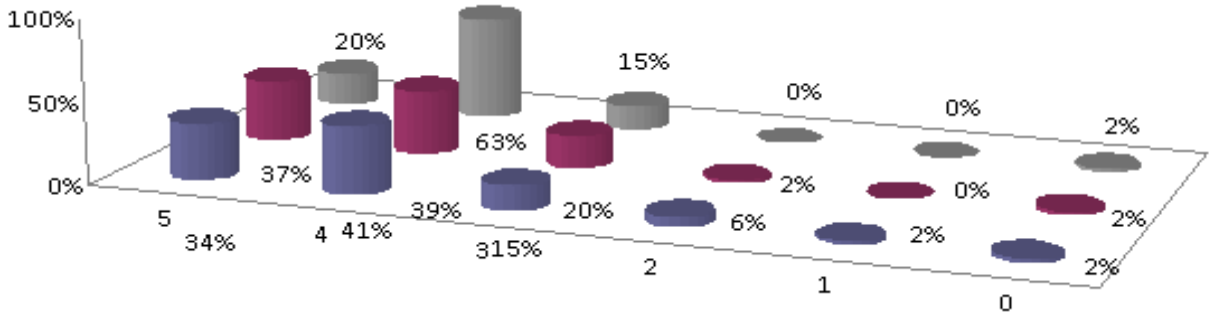


Variable Dependiente:
Democracia procedimental y dimensión de responsabilidad

Por lo que pudo ver en la sesión de cómputo, ¿considera que el trabajo de los funcionarios de mesa directiva de casilla refleja una capacitación electoral de calidad?



Cómo describiría la relación...



	MUY BIEN (5)	BIEN (4)	REGULAR (3)	MAL (2)	MUY MAL (1)	0
entre los seis Consejeros	34%	41%	15%	6%	2%	2%
de los Consejeros con los vocales de la Junta Distrital	37%	39%	20%	2%	0%	2%
con los representantes de los partidos políticos	20%	63%	15%	0%	0%	2%

Con esta última representación se observan interesantes datos y se obtuvieron valiosos elementos que permiten operativizar el indicador, los que a grandes rasgos son reflejo de las necesidades que se presentan estos ámbitos de la autoridad electoral y constituyen una dimensión de la evaluación dirigida a precisar: ¿cómo deberían de operar estos ámbitos de la autoridad electoral?

De lo anterior se colige que c*alidad de la democracia* sea finalmente la mayor o menor capacidad de la *ciudadanía* para participar en las prácticas democráticas y la gestión de los asuntos públicos.

Así, para concluír este apartado sobre la Evaluación del Desempeño de los Consejeros Electorales, el desarrollo de las seis categorías analíticas arrojó datos relevantes para determinar desde una perspectiva institucional de las organizaciones públicas, se identificaron pautas generales bajo las cuales se estructuran y operan los consejos locales y distritales. Se conceptualizó a los órganos desconcentrados del IFE, como instancias vigorosas que en proceso electoral, se convierten en espacios para los procesos de democratización, donde se promueve el pluralismo y la competencia, en los que las fuerzas políticas, ciudadanos y autoridades electorales encuentran un entorno favorable para la participación y el desarrollo de actividades en condiciones crecientemente democráticas para la realización del ejercicio cívico por excelencia.

3. La Participación Ciudadana en los Consejos Distritales en el Distrito Federal. Proceso Electoral 2008-2009.

3.1 La Reforma Político Electoral de los años 2007-2008.

Las instituciones públicas están inmersas en procesos permanentes de revisión, reforma y reestructuración, para adaptarse a situaciones de incertidumbre y cambio. Tal como se ha podido observar, esta investigación ha retomado categorías que permiten explicar con precisión el contenido social, político e institucional de un ámbito no lo suficientemente explorado de la autoridad electoral, así como demostrar que el valor de la administración de procesos electorales en mucho depende de los cambios que institucionaliza en el seno de su estructura operacional.

En este orden de ideas, se hizo evidente que después de los resultados de las elecciones de 2006, la tarea de completar el diseño institucional del Instituto Federal Electoral apuntó hacia la inminente necesidad de garantizar la equidad y la imparcialidad en el proceso de las elecciones, siguiendo una clara tendencia: "El confiar la preparación, organización, sanción, impugnación y vigilancia a los órganos del Estado[318] que sean neutrales, desde un punto de vista partidista, y autónomos[319] con relación a los demás órganos estatales."[320]

---

[318] La función electoral del Estado se encuentra regulada por el propio derecho electoral, por lo que no es de extrañarse que esta disciplina exhiba precisamente los rasgos de especialidad y autonomía que distinguen la función estatal por ella regulada.

[319] Aun cuando se presentan muchas variaciones de detalle al pasar de un país a otro, la autonomía de la organización electoral a cargo del Estado es una preocupación común y se registra como una tendencia creciente. Todo ello parece indicar que la administración de las elecciones es un servicio público especial en el que la función electoral —en condiciones ideales— debería operar como una auténtica rama del poder público.

[320] Hernández Becerra, Augusto. "*El Derecho Electoral y su autonomía*" en *Proceso Electoral Y Regímenes Políticos. Memoria Del Ii Curso Anual Interamericano De Elecciones: Proceso Electoral Y Regímenes Políticos,* Costa Rica, Instituto Interamericano De Derechos Humanos, 1989. pp. 51-52.

La última reforma electoral que ha visto México primero transitó por una modificación constitucional en septiembre de 2007 y posteriormente, otra subsecuente de carácter legal al año siguiente (la parte constitucional afectó nueve artículos de la norma suprema; concretamente introdujo modificaciones a la normativa en los artículos seis, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; derogó un párrafo del artículo 97 y adicionó el artículo 134, que posteriormente impactara tres ámbitos de aplicación en materia electoral: administrativo, jurisdiccional y penal). Hecho que obligó a modificar además de la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIE) y el Código Penal Federal (básicamente el capítulo XXIV), así como otras normativas que regulan la concesión y operación de los medios electrónicos de comunicación. Lo anterior llevó a la adecuación de normas relativas a la constitución, registro de los partidos, sus prerrogativas, financiamiento y fiscalización.

Merced a lo anterior, es posible identificar las siguientes condiciones a las que responde la Reforma Político-Electoral de los años 2007-2008 en México[321]:

- Que en 2003 la tercera fuerza política en el Congreso (PRD) no apoyó el nombramiento de nuevos miembros del Consejo General del IFE; y desde entonces fue especialmente crítico de la institución
- Que en la elección de 2006 se pusieron en evidencia lagunas en el COFIPE, en cuanto a instrumentos para el arbitraje político-electoral
- Las características de la contienda y el apretado resultado de la elección de 2006 se convirtieron en los detonantes del proceso de reforma
- Que las adecuaciones al marco normativo electoral atendieron a la necesidad de llenar importantes deficiencias que iban desde situaciones de procedimiento, hasta los aspectos sobre los resultados definitivos de la elección

[321] En general, las reformas electorales anteriores atendieron lagunas en el área de la organización electoral; en este caso, las lagunas percibidas y consideradas importantes por los legisladores se centraron en los aspectos relacionados con las condiciones para la equidad de la contienda.

De tal forma que es posible afirmar sobre reforma postelectoral, que ésta se produjo en función de cambios más amplios en el sistema político, que buscaban dar respuesta a las demandas de garantizar el cumplimiento (así como enfrentar a su deterioro) de las funciones principales del sistema electoral, donde *la actividad política de acomodar en las urnas los conflictos o desajustes esenciales de la sociedad y su correlativa función técnica de traducir el voto en posiciones de poder*[322], constituyeron los engranajes más desgastados.

La serie de reformas en su conjunto, apuntaron a fortalecer el carácter de órgano electoral por excelencia, atribuido al Instituto Federal Electoral por la CPEUM, reformulando sus competencias de supervisión, control y sanción; corroborando que la diversificación de funciones se tradujo en posibles implicaciones para la ejecución de las medidas, al igual que la concreción operacional de las mismas. Se puede señalar sobre el particular que las áreas de la reforma que representaron un mayor reto para su implementación, fueron tres:

- El acceso a los medios electrónicos y su monitoreo de transmisiones y contenidos
- La fiscalización de los recursos de los partidos políticos
- La resolución de quejas, denuncias y los procedimientos especiales sancionadores, bajo la nueva normativa y con las nuevas atribuciones del Consejo General y de los órganos colegiados desconcentrados del Instituto (locales y distritales)

Aunque la reforma no impactó de manera drástica a los ámbitos del IFE directamente relacionados con la organización de las elecciones, sí es posible señalar los siguientes tópicos que fueron objeto de redimensión o establecimiento en el órgano electoral federal:

[322] Equipo investigador de IFES. *Op. Cit.* p. 9.

- Acceso a medios y Sistema Integral de Administración de Tiempos del Estado.
- Atención a quejas y procedimientos sancionadores.
- Fiscalización.
- Organización de la elección.
- Contraloría General
- Consejos Locales y Distritales.

En este último tópico es menester rescatar que la reforma modificó sustancialmente el tratamiento de las quejas y denuncias por presuntas faltas administrativas. A partir del Proceso Electoral Federal 2008–2009, los consejos distritales adquirieron nuevas atribuciones en la materia, toda vez que deben substanciar el procedimiento especial sancionador, referente a las denuncias y quejas sobre :

- La ubicación física o el contenido de propaganda política o electoral impresa
- La propaganda política pintada en bardas
- La propaganda política en cualquier otra forma diferente a la transmitida por radio o televisión
- Los actos anticipados de precampaña o campaña

Por su parte, los consejos locales resolverán las impugnaciones que se generen por las resoluciones de los consejos distritales.

Así, se observa cómo son varias las medidas introducidas por la reforma que impactaron directamente en las atribuciones y el diseño institucional del IFE en

sus ámbitos locales y distrital, al igual que generaron una multiplicidad de factores e incidentes secundarios. Por lo que de forma preliminar es posible destacar que estos cambios se vislumbraron por muchos como un arma de doble filo, en virtud de que no fueron proporcionales. Las funciones del Instituto se incrementaron sin que ocurriera necesariamente lo mismo con los recursos para implementarlas; ello introdujo un alto riesgo de "*afectar la capacidad de la institución para cumplir sus funciones, y, por ende, erosionar la confianza en la misma por parte de los partidos políticos y la ciudadanía en general*"[323].

3.2 Redimensionamiento de la autoridad electoral federal en los ámbitos Local y Distrital, a partir de la Reforma Político Electoral 2007-2008.

México es un complejo mosaico cultural, social y político. Lo anterior se ve traducido en que *"los procesos y sinergias que en el país se desarrollan son fruto de una disímbola realidad, que, con su dinamismo, expresa las formas cómo los diversos proyectos para construir y fortalecer a las instituciones electorales, confluyeron en ámbitos, intereses, valores, costumbres, símbolos y medios"*[324]; donde el sistema político mexicano ha tenido una evolución notable a partir de 1988, con procesos de cambio que involucraron a todos los actores relevantes y que se han derivado en sucesivas reformas destinadas a fortalecer e institucionalizar el sistema electoral. La aceleración de esas reformas —a partir de la década de los noventa del siglo pasado— ha tenido efectos drásticos y satisfactorios para la legitimidad del régimen democrático; por una parte, se produjo la alternancia efectiva en el poder, y por la otra, se buscó proveer de una equidad básica al sistema de partidos.

[323] Equipo Investigador de IFES. *Op. Cit.* p. 28.
[324] Uvalle. *Op. Cit*. 1998. p 11.

Desde una perspectiva histórica *"el proceso de construcción de la democracia en México es el mismo que el de la consolidación del cambio político mediante la legislación electoral; sin embargo, las características de la contienda electoral de 2006 y la disputa sobre sus resultados colocaron parcialmente en crisis al sistema"*[325]. En este escenario *"el reacomodo democrático que vive México es fuente de información, conductas, valores y objetivos que permiten ubicar la capacidad de los actores políticos para construir y conservar las instituciones democráticas"*[326]; donde además, el ambiente político polarizado —generado en la última elección presidencial— exigió un trabajo de conciliación y negociación que tuvo como primer objetivo, la elaboración de las reformas electorales de 2007-2008 que dieran respuesta a los fenómenos que se presentaron en esa elección (y para los que las autoridades electorales no contaban con los instrumentos legales precisos en ese momento).

A partir del año 2008, una de las nuevas funciones del Instituto demandó cambios en su aparato administrativo y por consiguiente mayores recursos (por tal razón es que en la reforma se señaló que la autoridad electoral contaría con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera, para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de radio y TV), a fin de asegurar que dispusiera de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que se aprobaran[327].Para el caso que nos ocupa, los ámbitos local y distrital del Instituto se vieron impactados en la medida en que dentro de las instalaciones (o en su caso, dependientes administrativa y presupuestalmente) se establecieron centros desconcentrados de verificación y monitoreo para una mejor cobertura de cada una de las regiones del país.

El tratamiento de las quejas y recursos manejados por el IFE se modificó con la reforma en materia electoral, debido a que introdujo medidas sustantivas e

[325] Equipo Investigador de IFES. *Op. Cit.* p 9.
[326] Uvalle. *Op. Cit*. 1998. p.30
[327] Equipo investigador de IFES. *Op. Cit.* p. 2.

importantes al servicio de la autoridad electoral federal. En relación con el tratamiento de quejas y denuncias por presuntas faltas administrativas, los consejos distritales y locales del IFE adquirieron nuevas atribuciones; de hecho, una de las significativas innovaciones de la reforma fue el intento de descentralizar sustancialmente el tratamiento de estos procedimientos administrativos (que anteriormente eran competencia exclusiva del Consejo General). Merced a esta enmienda, los consejos distritales recibieron atribuciones para substanciar el procedimiento especial sancionador; es decir, para atender las ya mencionadas denuncias y para quejas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión[328]; así como para las relativas a actos anticipados de precampaña o campaña, mientras que los consejos locales deberán resolver las impugnaciones que de las resoluciones en sus consejos distritales surgieran[329].

Por lo tanto, los consejos distritales ahora están facultados para agilizar la substanciación de estos procesos y aminorar la excesiva carga de trabajo del Consejo General sobre asuntos de esta naturaleza, optimizándose los medios de desahogo, que en el pasado eran lentos y no permitían el cumplimiento de los tiempos establecidos.

[328] La única excepción en las nuevas atribuciones distritales y locales frente a las quejas son los casos referentes a la radio y TV, que deben ser tramitados por el IFE a nivel central. Sin embargo, en materia de medios impresos, espectaculares, pendones etcétera, los consejos distritales y locales sí tienen facultad de atender quejas. La prohibición de colgar este tipo de publicidad en ciertos lugares (claramente establecidos en la ley) ya existía con anterioridad a la reforma; sin embargo, es novedoso que a partir de 2009 el asunto pueda ser objeto de queja.

[329] Anteriormente, sólo existía un tipo de procedimiento sancionador ("ordinario"), que servía como base a las reglas de buen actuar. En principio estaba (y sigue siendo) diseñado para resolverse en 40 días. El problema siempre ha sido poder cumplir con los tiempos atribuidos, pues normalmente un expediente sin investigaciones tarda de 120 a 150 días en resolverse. Para el proceso electoral 2009 el tribunal electoral pidió al IFE que todas sus investigaciones fueran exhaustivas, lo cual hizo al procedimiento poco apto al proceso electoral, en virtud de que los tiempos no son expeditos.

Las juntas distritales se reafirmaron como la instancia competente para recibir las quejas que posteriormente resolverían los consejos distritales[330] y el Consejo General como segunda instancia para apelar los resultados, que en su caso, definitiva e inatacablemente resolvería el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior (como ya se ha destacado) supone un gran esfuerzo de los órganos descentralizados, en virtud de que se les confirió la obligación de tramitar y substanciar en forma expedita, y con apego al principio de exhaustividad, los procedimientos en comento, en términos de lo dispuesto en el COFIPE y la normatividad aplicable; y esto implicaría para el proceso electoral 2008-2009 —por tratarse de nuevas funciones— capacitar a las juntas ejecutivas locales y distritales, así como a los consejos locales y distritales en materia sancionatoria.

Sobre este último aspecto cabe hacer mención de que si bien es cierto que muchas de las quejas y recursos del Proceso Electoral Federal 2005-2006, las substanció el Consejo General, pudiendo haberse hecho a nivel local, es razonable suponer que conferirle a los consejos distritales atribuciones para resolver recursos constituye un retroceso más que un avance. Ello en virtud de que estos consejeros participan con el Instituto por tiempo parcial, no cobran sueldo [331] y su función principal siempre ha sido la supervisión logística; no obstante, las nuevas tareas politizan su actividad (ya que pueden colocarlos en una mayor y abierta confrontación con miembros de las juntas, los representantes de partidos y las partes sancionadas), los convierten en autoridad sancionadora, funciones para las que en su mayoría no están preparados, por más esfuerzos del IFE por capacitarlos (coyunturalmente sobre la materia).

[330] En tres los mencionados supuestos de competencia, procedimiento y substanciación: a) reclamaciones sobre ubicación física de los anuncios o publicidad (Artículo 228 del Cofipe); b) contenidos de la publicidad; y c) actos anticipados de campaña, ya sean antes de que empiece la precampaña o la campaña.

[331] Sólo reciben una compensación o dieta simbólica que en cada proceso electoral federal, determina el Consejo General.

Si a lo anterior agregamos que los órganos desconcentrados del IFE —en general— no están integrados esencialmente por abogados, sino por una pluralidad de profesionales —en el mejor de los casos—, al momento de atender las quejas, esos órganos funcionarán como autoridad sancionadora, en el que no necesariamente se resolverá con las debidas argumentación y fundamentación jurídicas, ni mucho se garantizará la legalidad de sus actos y resoluciones, haciéndolos susceptibles de revisiones e impugnaciones en los consejos electorales inmediatos superiores del Instituto y en las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[332].

Otro tópico relevante —derivado de la elección de 2006— fueron los cómputos distritales, uno de los aspectos más cuestionados que —junto con los reclamos por el tema del recuento de votos— estuviera muy presente durante los litigios y conflictos políticos derivados de la elección presidencial[333].

La reforma de los años posteriores que se han referido, posibilitó que en lo sucesivo pudieran abrirse (por diferentes causas) los paquetes de una casilla para un recuento de votos (nuevo escrutinio y cómputo de actas específicas de casilla en la votación para diputados), adicionalmente a que, cuando existan indicios de que la diferencia en un distrito haya registrado menos de un punto porcentual entre el primer y segundo lugar, la ley contempló la posibilidad de solicitar un recuento de todas las casillas del distrito (recuento total de la votación para diputados, senadores o presidente de todas las casillas de un distrito[334])[335]. Las

[332] Lo anterior sin considerar la posibilidad de no recurrir a los consejos distritales y locales, manteniéndose (o inclusive propiciándose) la tendencia de seguir recurriendo a instancias más altas, con la consecuente carga de trabajo y lentitud en el proceso; así como también, el riesgo latente de emitir resoluciones contradictorias sobre un mismo asunto, tratado por diferentes consejos.
[333] La anterior legislación no favorecía la apertura de los paquetes electorales para poder hacer un recuento voto por voto.
[334] Este último escenario requiere que al inicio de la sesión de cómputo, exista petición expresa del representante del partido que postuló al candidato que obtuvo el segundo lugar en la votación.
[335] Equipo investigador de IFES. *Op. Cit.* pp. 34-35.

causales para realizar de nuevo el escrutinio y cómputo de actas en las casillas son[336]:

- Cuando todos los votos de la casilla sean de un solo partido
- Cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la casilla sea más pequeña que la cantidad de votos nulos
- Cuando se encuentran "errores evidentes en el acta", que no puedan ser explicados a la satisfacción del que está demandando

Así se observa que la calidad democrática depende de las "estrategias, esfuerzos solidarios, alicientes y oportunidades que se desplieguen, al igual que de los mecanismos de compensación que se establezcan para aliviar las enormes diferencias en los procesos de decisión relevantes y sus resultados"[337], que se generaron por vacíos en la normatividad en la materia y comportamiento poco institucional de los ciudadanos que integraron los órganos colegiados del Instituto.

En consecuencia, la enmienda realizada por el legislador en los años 2007-2008 buscó acercar posiciones para sanar el ambiente dañado entre las fuerzas políticas y dar satisfacción a demandas nuevas, "desatorando con ello, la cargada agenda de reformas legislativas que requería el país"[338]. Sin embargo, desde una perspectiva operacional, se podría decir que esto derivó en una sobre-reglamentación que no contempló del todo las capacidades institucionales para dar seguimiento, ejercer funciones y aplicar sanciones, encontrando en la interpretación de la Constitución, la ley y la norma serios problemas de aplicación

[336] En el primer escenario no se esperan grandes implicaciones en las operaciones de escrutinio y cómputo, porque esos casos no son numerosos. En el segundo escenario sí se encuentra buena cantidad de casos y pudiera tener algún nivel de dificultad operativa (se estima que alrededor de 10 por ciento de las actas pueden caer en ese escenario), pero donde existe mayor preocupación frente a las implicaciones operativas es en el tercer escenario, ya que su definición es bastante vaga y puede prestarse a equívocos. Se calcula que un 63 por ciento de las actas tienen errores, desde errores bastante sencillos hasta errores graves (cifras discordantes, por ejemplo). Existe entonces una alta posibilidad de que se tenga que recontar un alto número de casillas; retardándose los cómputos distritales y comprometiéndose la producción de resultados oficiales a su debido tiempo. Adicionalmente, es preciso señalar que con un alto número de casillas para recontar; el tiempo del cómputo puede extenderse hasta en 50 horas, más el cómputo normal, de manera que la operación puede llegar a durar hasta tres días (equipo investigador de IFES).

[337] Vargas-Machuca *Op. Cit.* pp. 1, 12.

[338] Equipo investigador de IFES. *Op. Cit.* p. 10.

de muchas cuestiones de la reforma[339]. No obstante, en general se pretende que todos estos aspectos incrementen la frecuencia y claridad sobre la rendición de cuentas con que los ciudadanos evaluarán a los funcionarios electorales profesionales y los servidores públicos denominados consejeros electorales, dando seguimiento a su participación individual y trabajo colectivo.

3.3 La Participación Ciudadana en los Consejos Distritales en el Distrito Federal en el Proceso 2008-2009.

Las sesiones de instalación e integración de los Consejos Locales y Distritales para el Proceo Electoral Federal 2008-2009 se realizaron en las fechas siguientes: el 30 de octubre se instalaron los 32 Consejos Locales y el 12 de diciembre se instalaron los 300 Consejos Distritales, siendo aprobadas en sesión de Consejo General el primero y en sesión de Consejo Local el segundo.

Respecto al papel de los Consejeros Electorales en el Proceso 2008-2009 en el Distrito Federal, cabe mencionar que a partir de la disposición legal, los ciudadanos nombrados para el periodo anterior, repitieron su actuación recibiendo su nombramiento como Consejeros Electorales Distritales.

A nivel de Consejo Local en el Distrito Federal, sólo se requirió sustituír a dos suplentes de dos fórmulas del proceso electoral 2005-2006:

[339] Una reforma tan extrema y novedosa exige (por una parte) del órgano electoral una interpretación mesurada de las normas, pero también requiere el respaldo de los actores de la reforma, quienes soslayaron muchas de las propuestas contenidas en los documentos técnicos desarrollados por el IFE durante el proceso de negociación y consenso (equipo investigador de IFES).

Estado	Nombre	Fórmula	Cargo
Distrito Federal	María Guadalupe Ortega Maya	2	Suplente
Distrito Federal	Miguel Ángel Valverde Loya	4	Suplente

A partir de las disposiciones jurídicas, resultado de la Reforma Electoral 2008, se hizo necesario contar con nuevos documentos institucionales de apoyo al quehacer de los Consejos Locales y Distritales. A continuación los más destacables:

- Manual del procedimiento para determinar la ubicación de las casillas
- Manual para la instalación y operación de las bodegas electorales
- Materiales electorales
- Distribución de la documentación y el material electoral para el proceso electoral federal 2008-2009
- Sistemas informáticos en materia de organización electoral
- Desarrollo del Sistema de Cómputos Distritales y de Circunscripción Plurinominal para el proceso electoral federal 2008-2009
- Programa de operación del Sistema de Información sobre el Desarrollo de la. Jornada Electoral del 5 de julio de 2009
- Lineamientos para el establecimiento de mecanismos para la recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la Jornada Electoral.
- Lineamientos para la sesión especial de cómputo distrital del Proceso Electoral Federal 2008-2009
- Criterios para el registro de representantes ante las mesas directivas de casilla y representantes generales de los partidos políticos ante los órganos del Instituto para la Jornada Electoral del 5 de julio de 2009, en aquellos casos en los que se acredite a ciudadanos que han sido designados funcionarios de mesa directiva de casilla
- Mecanismos de recolección de la documentación de las casillas al término de la Jornada Electoral para el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
- Acreditación de observadores electorales ante los consejos locales y distritales
- Criterios para la evaluación de documentación electoral utilizada durante el proceso electoral federal 2008-2009.

En lo que se refiere a las actividades de verificación realizadas por el nivel directivo, los consejeros electorales locales realizaron diversas actividades de verificación en gabinete y en campo, de la entrega de nombramientos, de la capacitación a funcionarios designados y de la sustitución de funcionarios. También dieron seguimiento a los avances a través del análisis de las cédulas del sistema ELEC2009, así como a las razones por las cuales algunos funcionarios fueron sustituidos. Asimismo, dieron

seguimiento al funcionamiento de los centros de capacitación, a los movimientos en la contratación de supervisores y capacitadores-asistentes electorales y participaron en reuniones de trabajo para analizar los avances y dar seguimiento al desarrollo de la integración de mesas directivas de casilla.

Entre las actividades de los Consejos Distritales que se incrementaron a partir de la Reforma Electoral 2008, destacan las siguientes:

- Los consejeros electorales distritales realizaron entrevistas a los supervisores electorales para corroborar que estuvieran al tanto de las rutas diarias de los CAE a su cargo y los consejeros distritales entrevistaron a este personal eventual para corroborar que tuvieran conocimiento de los avances y rezagos de los capacitadores-asistentes a su cargo.

- Asimismo, los consejeros electorales verificaron el cumplimiento de metas de verificación por parte de los supervisores electorales.

- Los consejeros verificaron en campo el trabajo de supervisión de los supervisores electorales, realizando visitas domiciliarias a los funcionarios visitados por este personal eventual, detectando inconsistencias en su trabajo, relacionadas en su mayoría con que no realizaron algunas verificaciones ya reportadas, y casos en que los supervisores falsearon información parcialmente; de todo ello se informó a los vocales de capacitación electoral y educación cívica para la atención correspondiente y los consejeros exhortaron a los supervisores a cumplir eficientemente con su trabajo.

- En lo que se refiere a la verificación de la productividad de los CAE, los consejeros entrevistaron a capacitadores-asistentes electorales para conocer las razones del bajo avance y las problemáticas que enfrentaban; asimismo, los consejeros distritales entrevistaron a los CAE para conocer las razones del alto número de sustituciones.

- Los consejeros electorales verificaron la calidad de la capacitación asistiendo sesiones de capacitación grupal y sesiones de capacitación individual.

- En cuanto a la verificación de los simulacros y prácticas de la jornada electoral, los consejeros electorales presenciaron simulacros y prácticas de la jornada electoral, para corroborar que se realizaran de conformidad con la normatividad.

- Por último, en relación con las visitas en campo a funcionarios capacitados para corroborar la veracidad de la información reportada por los CAE, los consejeros electorales verificaron los casos de funcionarios capacitados.

- Asimismo, los consejeros verificaron en campo los casos para corroborar las razones de las sustituciones.

Asimismo, se elaboró una *Guía para Consejeros y Consejeras Electorales Locales y Distritales*, producto de los ajustes al marco legal e institucional derivado

de la Reforma Político Electoral 2007-2008, que fue aprobada por el Consejo General en sesión del 12 de noviembre de 2008.

El objetivo de dicha guía fue proporcionar a las y los consejeros electorales una herramienta más que les permitiera conocer, planear, dar seguimiento y establecer el grado de intervención que consideraran necesario en las diferentes actividades que se debían realizar dentro de cada una de las etapas del Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Respecto a la temática de dicha Guía, los puntos tratados en ella, son los siguientes:

- Principios Rectores del IFE.
- El reto de la Reforma Electoral.
- Naturaleza de las actividades de los consejeros electorales.
- Niveles sugeridos de intervención.
- Diferenciación de responsbilidades de los consejeros local y distrital.
- Marco Legal e Institucional de las Elecciones.
- El Instituto Federal Electoral.
- Facultades y obligaciones de los Consejeros Locales y Distritales.
- Preparación de la Jornada Electoral.
- Jornada Electoral del 05 de Julio de 2009
- Resultados y declaración de validez de las elecciones.
- Apoyos administrativos a consejeros electorales.

Cabe destacar de este documento, lo siguiente:

- Se señala en el apartado de Marco Legal, las Formas de Participación Ciudadana que el IFE de acuerdo a sus atribuciones y competencias, reconoce y fomenta:

Formas de participación ciudadana		
Al ejercer sus derechos y obligaciones: - Emitiendo su voto - Promoviendo el voto - Vigilando que el voto sea respetado	En los procesos electorales como: - Representante de partido político - Funcionario de mesa directiva de casilla - Observador electoral - Candidato, entre otros	En su comunidad: -En la integración de juntas vecinales -Como miembro de una sociedad de padres de familia, de condóminos, etcétera.

- En el apartado sobre el IFE, cabe resaltar que se presentan el conjunto de reglamentación a la que estará sujeta la actividad de los órganos desconcentrados:

a) Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral;
b) Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales;
c) Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral;
d) Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral;
e) Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
f) Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos;
g) Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, de la cual forman parte:
- Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla;
- Programa de Asistencia Electoral;
- Manual para la Contratación de Supervisores Electorales y Capacitadores-Asistentes Electorales, y
- Mecanismos de Coordinación en las juntas locales y distritales ejecutivas en materia de capacitación y asistencia electoral.

h) Plan Integral del Proceso Electoral 2008-2009;
i) Calendario Integral del Proceso Electoral Federal.

- Caso especial de mencionar, es el punto que en esta Guía se presenta sobre las responsabilidades de los consejeros locales y distritales considerados como servidores públicos:

Los consejeros y las consejeras electorales de los consejos locales y distritales serán designados para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos para uno más. Debe resaltarse que en el ejercicio de sus funciones, estarán sujetos al régimen de responsabilidades

administrativas previsto en el Libro Séptimo del COFIPE, toda vez que la ley les da el carácter de servidores públicos.[340] Para tales efectos, en el artículo 380, párrafo 1 se especifican las causas de responsabilidad, permitiendo la aplicación en lo conducente, de lo regulado en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por otra parte, el artículo 385, párrafo 2 del citado ordenamiento determina como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones X a XIV, XX, XXII y XXIII del artículo 8 de la referida Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como de las indicadas en los incisos a) al e) y g) del artículo 380 del propio COFIPE.

En cuanto a las atribuciones de los consejos locales y distritales, se encuentran enunciadas en los artículos 141 y 152 del COFIPE; no obstante, al no ser limitativas las normas referenciadas, pueden desprenderse algunas otras obligaciones de diversos artículos de la normatividad electoral. No debe soslayarse que ambos órganos están obligados a vigilar la observancia del COFIPE, así como la de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales.

De esta forma, se procederá a puntualizar las atribuciones y obligaciones de los referidos órganos desconcentrados del Instituto, con la intención de dotarlos de una herramienta facilitadora que les permita identificar de manera ágil los fundamentos e instrumentos legales aplicables.

Causas de Responsabilidad Administrativa para Consejeros Electorales Locales y Distritales.

En el Título Segundo del Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral”, específicamente en su capítulo primero “De las responsabilidades administrativas”, artículo 379, apartado 1, se señala que para los efectos de dicho capítulo, serán considerados como servidores públicos del Instituto, entre otros, los consejeros electorales locales y distritales, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En este contexto, serán causas de responsabilidad para los consejeros electorales locales y distritales los supuestos a que se refiere el artículo 380, apartado 1 del COFIPE, mismos que a continuación se detallan:

a) Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;

---

[340] Cabe destacar que, previo a la reforma del COFIPE publicada en enero de 2008, no se establecía de manera específica la responsabilidad de los Consejeros Electorales de los Consejos Locales y Distritales, por lo que hubo necesidad de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunciara al respecto, a través de la tesis cuyo rubro dicta: “**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. PROCEDIMIENTO A SEGUIR RESPECTO DE CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”**, la cual derivó del recurso de apelación identificado como SUP-RAP-051/2001, donde a dichos funcionarios, para efectos de responsabilidades, se les sujetaba a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas como a cualquier servidor público.

b) Inmiscuirse indebidamente en cuestiones que competan a otros órganos del Instituto;
c) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
d) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
e) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
f) No poner en conocimiento del Consejo General del Instituto Federal Electoral todo acto tendiente a vulnerar la independencia de la función electoral;
g) No preservar los principios que rigen el funcionamiento del Instituto Federal Electoral en el desempeño de sus labores;
h) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;
i) Dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;
j) Las previstas, en lo conducente, en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y
k) Las demás que determine el COFIPE o las leyes que resulten aplicables.

La actualización de alguno de los supuestos antes mencionados dará lugar al inicio por parte de la Contraloría General en contra del responsable, del procedimiento sancionador previsto en el artículo 383, apartado 1 del COFIPE y, en su caso, a la imposición de la sanción administrativa respectiva, la cual puede consistir en Apercibimiento privado o público, Amonestación privada o pública, sanción económica, Suspensión, Destitución del puesto y/o Inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En todo caso se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones X a XIV, XX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en los incisos a) al e) y g) del artículo 380, apartado 1 del COFIPE.

Por lo que respecta al *Acuerdo del Consejo Distrital por el que se aprueba la lista que contiene el número y ubicación de las casillas especiales y, en su caso, extraordinarias, que se instalarán para la Jornada Electoral del 5 de julio de 2009*, se detallan aspectos relevantes en torno a la aprobación de dicho Acuerdo, destacando el papel de los consejeros electorales distritales:

Distrito Federal

Consejos distritales 06 y 14. No presentaron el Acuerdo a consideración del Consejo, en virtud de que las respectivas juntas distritales no propusieron la instalación de casillas especiales.

Consejo Distrital 05. El Consejo determinó cambiar la propuesta de la Junta Distrital Ejecutiva, para instalar únicamente una casilla especial, en lugar de las 2 casillas especiales originalmente aprobadas por la Junta, en virtud de que sólo era una, la que cumplía los requisitos establecidos en el COFIPE.

Consejo Distrital 10. No aprobó la instalación de la única casilla especial propuesta por la Junta Distrital Ejecutiva, por 2 votos a favor (CP y CE F3) y 5 en contra, porque en reunión de trabajo previa se tomó tal acuerdo, debido a que en el proceso electoral federal inmediato anterior se presentaron conflictos con los ciudadanos que querían votar, mediante actitudes agresivas.

Consejo Distrital 15. El Consejo determinó instalar sólo una casilla especial, en lugar de las 3 originalmente propuestas por la Junta Distrital, bajo los siguientes argumentos: el número de ciudadanos a atender era menor con relación al proceso electoral federal inmediato anterior y, porque debido a las características del distrito no se daba el tránsito de personas, de tal manera que motivara la instalación de más casillas de este tipo.

Consejo Distrital 22. No incluyó el punto, en virtud de que a partir de los recorridos de examinación que realizaron los consejeros distritales, determinaron que en este distrito no se cumplían los supuestos legales para la instalación de casillas especiales y en consecuencia determinaron no instalar las 2 casillas especiales originalmente aprobadas por la JDE. Cabe destacar, que el punto no se incluyó en la convocatoria.

Es así como finaliza el desarrollo de las actividades y circunstancias en las que se desarrolló la actuación de los Consejeros Locales y Distritales en el Distrito Federal a lo largo del Proceso Electoral Federal 2008-2009.

4.La Participación Ciudadana en los Consejos Distritales en el Distrito Federal en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Respecto al papel y los procedimientos de integración de los Consejos Distritales, se tiene que en esta ocasión, se emitió la Convocatoria de ley, sin embargo, las autoridades decidieron enviar invitación a los Consejeros de los procesos electorales anteriores, a fin de considerar nuevamente el participar en los procesos electorales 2011- 2012 y 2014-2015.

Se realizó un Curso de Introducción como Reunión de Trabajo los días 9 y 10 de Diciembre de 2011, considerando que en mayoría, los consejeros seleccionados para este proceso, nunca antes habían participado en un proceso electoral federal.

El procedimiento de ésta, que fue la primera y única reunión que se sostuvo entre el Consejo Local y los Consejos Distritales en el Distrito Federal en este proceso electoral federal, fue el siguiente:

Se fraccionó en cinco Rondas de trabajo, tres se verificaron el día 9 de diciembre, y las otras dos el 10 de diciembre.

En cada Ronda de trabajo se ocuparon cinco Mesas que estuvieron a cargo de los Miembros del Servicio Profesional Electoral de la Junta Local Ejecutiva en la entidad.

A cada Mesa, se asignaron grupos de trabajo que se constituyeron por los veintisiete Consejos Distritales de acuerdo al día y al horario programados.

La conformación de los cinco Grupos de trabajo fue la siguiente:

Grupo 1: Consejeros Electorales de los Consejos Distritales del 01 al 05.

Grupo 2: Consejeros Electorales de los Consejos Distritales del 06 al 10.

Grupo 3: Consejeros Electorales de los Consejos Distritales del 11 al 15.

Grupo 4: Consejeros Electorales de los Consejos Distritales del 16 al 21.

Grupo 5: Consejeros Electorales de los Consejos Distritales del 22 al 27.

La temática fue la siguiente:

Mesa 1.

- Reglamento de Sesiones de Consejos Locales y Distritales
- Calendario de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales
- Derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia en el Proceso Electoral Federal 2011-2012
- Medios de Impugnación en Materia Electoral (recurso de revisión)
- Sistemas de la RED IFE

Mesa 2.

- Documentación y Materiales Electorales IFE
- Sistemas de la RED IFE

- Sistema de Información de la Jornada Electoral
- Ubicación de Casillas
- Programa de Resultados Electorales Preliminares
- Observadores Electorales

Mesa 3.

- Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral
- Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla
- Manual de Contratación de SE y CAE
- Proceso de reclutamiento y selección de SE y CAE (Entrevista)
- Sistema Informático ELEC2012

Mesa 4.

- Actualización y Depuración del Padrón Electoral
- Instancias Administrativas (JDC)
- Cartografía Electoral
- Sistemas de Cartografía Electoral
- Verificación de la Lista Nominal

Mesa 5.

- Administración de los Tiempos del Estado en los Medios de Comunicación
- Comunicación Social
- Visitas de Verificación en Precampaña y Campaña

Aquí cabe destacar que ninguno de los puntos, se precisó el tema de los Derechos y Obligaciones de los Consejeros Electorales.

En relación a la asistencia a las sesiones de Consejo Distrital en el Distrito Federal, en el Cuadro siguiente se aprecian las inasistencias de los consejeros electorales a lo largo del proceso electoral.

Cuadro V. 4 Inasistencias								
Proceso Electoral Federal 2011-2012								
Entidad	**Consejo Distrital**	**F1**	**F2**	**F3**	**F4**	**F5**	**F6**	**Total**
Distrito Federal	**02**		**1**	**1**			**1**	**3**
Distrito Federal	**05**	**1**						**1**
Distrito Federal	**07**					**1**		**1**
Distrito Federal	**10**			**1***				**1**
Distrito Federal	**12**				**1**			**1**
Distrito Federal	**13**				**1**			**1**
Distrito Federal	**14**						**1**	**1**
Distrito Federal	**15**					**1**		**1**
Distrito Federal	**18**			**1**	**1**			**2**
Distrito Federal	**19**					**1**		**1**
Distrito Federal	**20**		**1**	**1**		**1**		**3**
Distrito Federal	**23**					**1**		**1**
Distrito Federal	**24**				**1**		**1**	**2**
Distrito Federal	**25**				**1***			**1**
Distrito Federal	**27**			**1**				**1**

Fuente: Informe sobre Sesiones de Consejos Locales y Distritales. IFE. Agosto 2012

Como se aprecia, el promedio de inasistencias, es bajo en este proceso electoral.

En atención al *Calendario de Sesiones y Órdenes del Día de los Consejos Locales y Distritales del Proceso Electoral Federal 2011-2012*, así como de la Circular No. 001, de fecha 5 de enero, de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, en el caso de los Consejos Distritales en el Distrito Federal, se presentó lo siguiente:

De manera particular, los siguientes Consejos adicionaron puntos en el orden del día:

Entidad	Punto que se incluyó en el orden del día
Distrito Federal	• Informe sobre los avances logrados en la organización y desarrollo del Proceso Electoral, así como de la conclusión de etapas, actos y actividades trascendentes del Proceso Electoral Federal 2011-2012. • Informe final sobre el procedimiento de acreditación de Observadores Electorales en los Consejos Local y Distritales del Distrito Federal. • Declaración de política de no discriminación, a favor de la equidad laboral y de una cultura democrática en el Instituto Federal Electoral.

Como se aprecia, en este proceso electoral, prevalece en los Consejos Distritales, la consideración a la transparencia en cuanto a la presentación de Informes de trabajo, así como el enfoque de equidad y no discriminación.

Por ley, se integraron en Comisiones para cumplir con sus tareas y responsabilidades.

En este proceso electoral no se llevó a cabo un proceso de evaluación por parte de los Consejeros Presidentes en relación al desempeño de los Consejeros Electorales.

Finalmente, cabe destacar que en este proceso electoral, se instrumentó por primera vez, el *Sistema de Seguimiento a Sesiones de Consejo,* que se concibió como una herramienta de gestión y registro de las sesiones celebradas desde la instalación de los consejos locales en la primera semana de octubre del año previo a la elección, hasta el fin del proceso electoral.

5. Fortalecimiento de la participación ciudadana en el ámbito de la autoridad electoral y su repercusión en la democracia: La Gobernabilidad Participativa.

La participación en el proceso histórico de 2006 despertó el interés por conocer ¿cómo se había desempeñado el consejero local y distrital? así como por determinar ¿qué repercusiones tuvo en el contexto general de la elección? cuestionamientos que ahora es posible responder, señalando que la acción de los ciudadanos ya no se circunscribe meramente al sufragio en las elecciones populares, éstos han tomado conciencia de que los asuntos públicos no están reservados únicamente al Estado, sino que tienen cobertura amplia que incluye, desde luego, a otras fuerzas sociales.

En este orden de ideas, los elementos descritos en el sistema de evaluación, proporcionan una idea sintética de los desafíos que implica el establecimiento de esquemas de profesionalización y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en los consejos locales y distritales del IFE, aspectos todos éstos que constituyen el principio de una serie de pasos orientados hacia el cambio y la mejora continua. Así se muestra en el examen de los resultados de la encuesta aplicada, las conclusiones de cada uno de los apartados de este trabajo.

Lo anterior, en su conjunto, trae aparejado el riesgo de detonar nuevamente la desconfianza que en algunos sectores de la sociedad generara el resultado y actos posteriores a la elección de 2006, sobre la actuación de las instituciones electorales, hecho que retrasaría nuevamente los esfuerzos de construcción de una ciudadanía democrática en México, debido a que es mediante la participación en los asuntos públicos, que los ciudadanos adquieren las capacidades para actuar como tales.

Merced a lo anterior, cabe recordar el planteamiento de Leonardo Valdés, con respecto a su esquema para la evaluación de los efectos de una reforma del sistema electoral en su conjunto, el cual, señala, debe incluir y estructurarse a partir de los siguientes criterios[341] (en variante aplicada al ámbito y al objeto de estudio de esta investigación):

- **Confiabilidad** en la actuación de los ciudadanos que participan como consejero electoral

- **Equidad** e imparcialidad en las decisiones que adoptan como órgano colegiado de la autoridad electoral, a nivel local y distrital

- **Gobernabilidad** referida a las condiciones políticas y sociales mínimas que deben de garantizar los distintos órdenes de gobierno para el desarrollo de la elección, así como de no intromisión de los empleados públicos en el proceso

- **Participación** activa y copiosa de la ciudadanía en las diferentes estepas del proceso electoral federal (actualizando sus datos en el padrón federal de electores —para darle mayor confiabilidad—, participando en las diferentes fases de la capacitación, de la etapa de preparación de la elección; informándose de las propuestas y plataformas de las fuerzas políticas que contenderán en la elección; participando como observadores y promotores del voto, y, por supuesto, acudiendo a votar el día de la jornada electoral). Especial atención reviste la participación de los ciudadanos como coadyuvantes en la preparación de la elección con la autoridad electoral, como supervisores, capacitadores-asistentes electorales.

Estas ideas pueden sintetizarse en el reconocimiento mínimo de las condiciones para lograr una ciudadanía inclusiva: libertad de información y de asociación, así como los mecanismos formales e informales para asegurar la rendición de cuentas, corroborándose así que el punto clave para la legitimidad de las instituciones electorales en México radica en el eficiente y eficaz desarrollo de todas las etapas de la elección, de todas las áreas, ámbitos y del hecho de que los funcionarios de la institución electoral, adopten la transparencia como principio, a

[341] Al utilizar estos parámetros puede evaluarse una reforma constitucional en materia electoral, para posteriormente analizar el impacto que ésta tuvo en la legislación secundaria, local y reglamentaria. Lo cual constituye una buena base de la cual partir en el análisis para evaluar los efectos globales de una reforma político-electoral.

fin de que los resultados de las elecciones sean aceptados por los ciudadanos, independientemente de quién sea el ganador o los ganadores en los comicios.

Por lo anterior, se acepta que estos ámbitos se han vuelto claves en los procesos de alternancia y de cambio político que han tenido lugar en México desde mediados siglo XX, convirtiéndose en espacios vivos para la deliberación y la confrontación electoral entre las diversas fuerzas políticas, haciendo las veces de garantes de los procesos electorales ante la ciudadanía, es decir, en los espacios propicios para construír la Gobernabilidad Participativa.

A partir de los resultados obtenidos en la realización del análisis sobre la integración y funcionamiento, de los órganos colegiados locales y distritales del Instituto Federal Electoral en la Ciudad de México, así como a realizar una evaluación elemental sobre la operación de los Consejeros Locales y Distritales a través de un estudio de caso, obviamente resulta imposible señalar una sola causa que pueda explicar los fenómenos analizados; sin embargo, podrían asociarse -por ejemplo- con los nuevos y emergentes actores que durante esta elección, incidieron en el periodo de campañas; adquiriendo espacios en medios de comunicación, usufructuando los habituales vacíos, errores u omisiones de la normativa en la materia; así con en los momentos, ámbitos y etapas de la organización de las elecciones.

Consecuentemente a la tarea de precisar el impacto que esta etapa de la ciudadanización de los procesos electorales, ha tenido en abono o en detrimento de la eficiencia y la transparencia, se encontró un buen objeto de análisis al abocarse al estudio; por un lado, del marco institucional imperante y por el otro, los comportamientos y las pautas mostrados por los Consejeros Electorales Locales y Distritales en el del IFE; poniendo especial atención en las medidas y acciones desplegadas, a fin de evitar que un replanteamiento deficiente de la figura en esos ámbitos, se tradujera en obstáculos para la eficiencia y legitimidad de la autoridad electoral mexicana; lo que aplicado a los Consejos Electorales Locales y

Distritales, se justifica en la medida de sus interconexiones con el resto de los órganos de la autoridad electoral federal institucionalizados para contribuir a su estabilidad y buen funcionamiento.

A este respecto, es importante considerar que la velocidad con la que se produce dicha confianza sobre las instituciones, está directamente relacionada con la correspondencia que existe entre estas instituciones y los valores democráticos de la ciudadanía. Siendo así, que lo revisado en este capítulo constituye una muestra de cómo se volvió indispensable para estos ámbitos de la autoridad electoral, el establecimiento de procedimientos que aseguren la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas a los órganos colegiados.

Derivado de lo anterior, es posible identificar las fortalezas en los procedimientos institucionales que se relacionan con la participación de ciudadanos que son investidos por mandato de ley, como autoridad electoral y que se desempeñan a lo largo del año electoral, con apego a la ley y colaboren conjuntamente con los miembros del servicio profesional electoral, en aras de lograr procesos eficaces, eficientes y transparentes, que no solo fortalezcan a la institución, sino también a la democracia:

- El trabajo en Comisiones debe ser rescatado y resaltado, en tanto son muestra del compromiso y esfuerzo de los ciudadanos investidos de autoridad para contribuir al cumplimiento de objetivos institucionales a la largo de cada proceso electoral.
- En el caso del Consejo Local del IFE en el Distrito Federal a lo largo del proceso electoral 2005-2006, fue fructífero respecto a una gestión que buscó enriquecer mediante una participación pro-activa, el trabajo de las Juntas no sólo a nivel local sino más allá a nivel distrital, en aras de cumplir con la legalidad de la actuación ciudadana, sino más allá fortalecer la legitimidad institucional.

- En los documentos que dan sustento al logro y carencias de la actuación de los Consejeros Electorales en lo local y en los distritos, muestran la necesidad de tomar con mayor conciencia y responsabilidad, el proceso de capacitación de los ciudadanos designados Consejeros Electorales.
- Es innegable que la discusión y los debates para tomar decisiones en aras de cumplir con los objetivos y metas a nivel local y distrital, someter las propuestas y acuerdos presentados en Consejo por parte de los Consejeros Electorales, no fue un logro ligero y terso, por el contrario implicaron horas de negociación y debate, que sin duda son ejemplo del proceso de consolidación de la democracia.

En consecuencia y recuperando el pensamiento de Nuria Cunill, *la administración debe redundar en el aumento de su eficiencia para aportar realmente a la construcción de ciudadanía*, es decir, trascendiendo más allá de la simple tarea de organizar las elecciones federales, contribuyendo a la formación ciudadana y al desarrollo de prácticas, habilidades y destrezas democráticas para coadyuvar con la transformación de la cultura política de los mexicanos en un sentido democrático y en el caso de la administración electoral mexicana, superando la dependencia respecto de los partidos políticos, por medio de sus fracciones parlamentarias y de sus representantes en los órganos de dirección, miembros de las juntas e incluso consejeros generales que proponen e inciden en el proceso de selección y designan a los consejeros locales y éstos a su vez a los distritales del país.

Por lo anterior, a continuación se propone una guía temática para la capacitación de los Consejeros Electorales principalmente los Distritales, en virtud de las atribuciones establecidas en el artículo 152 del COFIPE en los trabajos electorales, en referencia, al Consejo Distrital:

Sistema Electoral Mexicano
Cargos de elección popular
Geografía Electoral

Observadores Electorales

Derechos y Obligaciones

Instituto Federal Electoral

Naturaleza, estructura y funciones

Órganos centrales

El Consejo General

La Presidencia del Consejo General

La Junta General Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

Órganos desconcentrados

Delegacionales

Subdelegacionales

Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales

Derechos y obligaciones de los partidos políticos

Derechos y obligaciones de las agrupaciones políticas

Financiamiento público

Medios de comunicación

Fiscalización a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales

Monitoreo

Precampañas

Proceso Electoral Federal

Procedimiento Especial Sancionador

Denuncia

Desechamiento-Admisión

Notificación

Emplazamiento

Audiencia de Pruebas y Alegatos
Proyecto de Resolución
Resolución
Revisión
Preparación de la elección
Jornada Electoral
Instalación y apertura de la casilla
Recepción de la votación
Orden en la casilla
Cierre de la votación
Escrutinio y cómputo
Integración del expediente de casilla y del paquete electoral
Publicación de los resultados
Clausura de la casilla y remisión del paquete electoral al consejo distrital
Resultados y declaraciones de validez de las elecciones
Cómputos Distritales
Recuento total de votos
Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente Electo

Voto de los mexicanos en el extranjero
Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero
Materiales electorales
Mesas de escrutinio y cómputo
Escrutinio y cómputo

Medios de impugnación

Delitos electorales

En este sentido, tal como suele suceder en ámbitos de conocimiento complejos, la participación ciudadana en los órganos colegiados locales y distritales de la autoridad electoral federal, empieza a visualizarse como un campo de estudio; donde no han podido elaborarse modelos explicativos integrales y dinámicos válidos en distintos segmentos del tiempo y del espacio en la organización de los procesos electorales federales. Situación que, sin embargo, empieza a revertirse, de lo que vale la pena destacar que el peso y la trascendencia que se le confieren a la participación de los consejeros electorales (tanto en el Consejo General como en los consejos locales y distritales) representan el aspecto más importante del sistema electoral.

Lo anterior, en su conjunto, trae aparejado el riesgo de detonar nuevamente la desconfianza que en algunos sectores de la sociedad generara el resultado y actos posteriores a la elección de 2006, sobre la actuación de las instituciones electorales, hecho que retrasaría nuevamente los esfuerzos de construcción de una ciudadanía democrática en México, debido a que es mediante la participación en los asuntos públicos, que los ciudadanos adquieren las capacidades para actuar como tales, advirtiéndose que el carácter democrático de una sociedad no se mide bajo forma del consenso que se puede lograr, ni tampoco la participación que alcanza; se tasa en función de la calidad de las diferencias que reconoce y que maneja, la intensidad y la profundidad del diálogo entre experiencias personales, culturas diferentes entre sí, y que son otras tantas respuestas, todas particulares e ilimitadas a las interrogantes generales.

Las relaciones de la sociedad y el Estado contemporáneo han llegado a una etapa que se caracteriza por la vertiginosidad de los cambios en los diferentes órdenes de la vida; la formación de nuevos espacios públicos se convierte en un factor que incide de manera sustantiva y en amplio margen en el comportamiento de las esferas individual y colectiva.

La ciudadanía se convierte por tanto, en una condición de vida que muestra la forma en que debe desarrollarse la vida pública a partir del reconocimiento de derechos y obligaciones del ciudadano; mientras que el *"ciudadano acepta que su conducta sea regida por principios, reglas e instituciones que son aceptadas y convenidas de manera civilizada"*[342].

A partir de todo lo revisado hasta ahora, da las bases para abundar en torno a las figuras de los Consejeros Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral, con el objeto de obtener una panorámica general sobre algunas de las perspectivas de los desempeños de los ciudadanos que participaron en la organización de las elecciones federales bajo las figuras de consejeros locales y distritales.

Lo público debe situarse como referente de los nuevos contextos de la relación sociedad-Estado al igual que para la formación de espacios públicos. Observándose que la calidad democrática depende de las *"estrategias, esfuerzos solidarios, alicientes y oportunidades que se desplieguen, al igual que de los mecanismos de compensación que se establezcan para aliviar las enormes diferencias en los procesos de decisión relevantes y sus resultados"*[343], que se generaron por vacíos en la normatividad en la materia y comportamiento poco institucional de los ciudadanos que integraron los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral.

A pesar de lo anterior, la redefinición de vínculos implican la reorientación de espacios y atribuciones en los que se entremezclan distintos actores que reclaman el derecho de intervenir de manera activa en los espacios de la vida en sociedad.

---

[342] Uvalle Berrones. *Op. Cit.*. 2000, p. 80.
[343] Vargas-Machuca, *Op. Cit.* pp. 1, 12.

Lo público se convierte en un conjunto de opciones que permiten capitalizar a los grupos ciudadanos mayores ventajas relacionadas con su participación en la atención de los problemas de carácter común; en donde la profesionalización se constituye en una etapa relevante que muestra cambios en los patrones de institucionalidad y en el perfil de las propias instancias públicas, lo que implica un elemento central para el trabajo que las instituciones del Gobierno realizan para desarrollar la vida pública. Misma que se vincula con el comportamiento de la vida organizada del país, respondiendo a condiciones de trabajo que implican una mejor calificación de aptitudes profesionales y una toma de conciencia para revalorar la importancia del servicio público.

Donde se vuelve importante destacar la imparcialidad y la calidad, visualizadas como un desempeño integral que abarca el establecimiento de los requisitos de ingreso, la capacitación, la promoción, así como la evaluación del desempeño. Individualiza responsabilidades y permite corregir irregularidade[344]; entendiéndose en este sentido su importancia, así como la vigencia de la democracia y el progreso material de la sociedad[345].

A pesar de la presencia de canales de participación ciudadana, la falta de acceso a información sustantiva y clave, invalida a la participación como recurso de influencia y competencia, al ir perdiendo su eficacia como medio de crítica y de control de la ciudadanía sobre la gestión pública.

La rendición de cuentas con representación responsable implica un derecho del ciudadano de conocer y exigir explicaciones al servidor público, al igual que el deber correlativo que éste tiene de explicar sobre su conducta, *para que si bien se avance hacia una mayor transparencia con publicidad en el manejo de los asuntos públicos, también se potencie el —ahora inexistente— desarrollo institucional*

[344] Fernando Franco citado por Flavio Galván Rivera en *Derecho Procesal Electoral Mexicano.* Porrúa, México, 2006. p. 94.
[345] Uvalle,Op.Cit., 2000, pp. 40-41.

amplio y profundo de esa herramienta altamente democrática, insertándose en la carente cultura de rendición de cuentas.

En el análisis del quehacer de los Consejos, se considera importante que los últimos planteamientos deben acompañarse de un proceso antecedente de planeación al interior de las juntas ejecutivas, el cual deberá incluir como mínimo, los siguientes aspectos:

- La realización de un diagnóstico organizativo.
- La adecuación y mejora de los procedimientos de planeación operativa.
- La implementación de un sistema adecuado de seguimiento y supervisión de las actividades.
- Generar y potenciar las competencias de los ciudadanos que participan como consejeros electorales, para coadyuvar en la totalidad de las actividades y los procesos organizativos que demandan la implementación, evaluación y seguimiento en todas las etapas del Proceso Electoral Federal.
- Contribuir al establecimiento y consolidación de los mecanismos de transparencia y acceso a la información de los procesos y documentos que generen los órganos colegiados desconcentrados.

No obstante lo anterior, hay que revisar con cautela el concepto de participación, para no llegar a ilusorios optimismos, ya que surgen dudas en torno a un adecuado nivel de participación, para incentivar la participación de los gobernados y no inhibir su actuación.

Lo anterior a fin de proporcionar a los Consejos locales y distritales los lineamientos que ayuden a sustentar algunos de sus trabajos de planeación y logística en las diferentes etapas de los procesos electorales federales en que tienen participación. Esto es que el servicio público profesionalizado se constituye como una opción importante para contribuir al mejor desempeño de la función pública, además de representar uno de "*…los factores clave para crear una*

administración orientada al servicio y, en definitiva, para mejorar las relaciones entre las instituciones del Estado y los ciudadanos"[346].

La importancia y el equilibrio que la legitimidad y la eficacia deben mantener para contribuír a la gobernabilidad del sistema político, en donde se pretenden canalizar los intereses públicos, redundará en el mantenimiento de márgenes adecuados para la estabilidad y el orden social. Legitimidad y eficacia deben tener por tanto, un equilibrio en donde su interacción representa la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad y en consecuencia facilitar la gobernabilidad, construyendo así *Gobernabilidad Participativa.*

La composición de los actores de la sociedad se expresa y refleja la forma a partir de la cual se organizan los ciudadanos para alcanzar los fines comunes y lograr satisfacer las necesidades individuales y colectivas, teniendo en la competencia entre actores de la sociedad, tres facetas que serían las siguientes:

1) La electoral: propia de contiendas partidistas que tienen como objetivo ganar la preferencia y el voto de los ciudadanos, a partir de ofrecer expectativas mejores en relación a un mundo real y determinado de vida.
2) La institucional: significa cómo los políticos que triunfan y se convierten en autoridades electas, dan cumplimiento total o parcial a la oferta de políticas que ofrecen durante el tiempo de las campañas electorales en este rubro, se transita de la contienda electoral a las políticas públicas, y con ello, se crean las relaciones de apoyo o rechazo que son fundamentales para dudar de la legitimidad de los gobiernos en términos de responder o no a las expectativas del público ciudadano.

[346] Cunill, Nuria; *Op. Cit.* p. 206.

3) La política: indica cuáles arenas de poder han tenido mayor influencia que otros, desde el momento en que reciben atención, los recursos y los apoyos institucionales que permiten conocer la relación de ganadores y perdedores en condiciones puntuales que en ningún caso son definitivas, porque en la democracia los grupos o las derrotas son transitorias.

En virtud de lo señalado, cabe afirmar que los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral, se volvieron espacios privilegiados para la construcción democrática, la participación y la traslúcida relación Estado-sociedad, donde la rendición de cuentas tiene como base una mejor información, así como una mayor intervención de los individuos y grupos de la sociedad en las actividades públicas; en los procesos decisorios; en la construcción de la representación y en la protección de sus intereses particulares, siendo parte directa del proceso electoral, mediante el cual se elige a sus gobernantes, construyendo con ello la categoría previa a la *Gobernabilidad Democrática: la Gobernabilidad Participativa.*

Finalmente para cerrar este capítulo y concluír la investigación, cabe señalar que en México la apertura democrática en las tareas públicas y el crecimiento del impulso ciudadano, ha obligado a replantear la forma de gobernar. De esta manera, los mecanismos técnico-burocráticos que responden a la perspectiva del poder sin orientación pública y democrática, son impulsados por la propia opinión pública así como las demandas de lo que los gobiernos no son y podrían ser, lo cual conlleva a que prevalezcan sistemas faltos de reciprocidad y responsabilidad para atender y solucionar los reclamos ciudadanos.

La nueva relación de la sociedad y el Estado, se manifiesta de forma simultánea ante la nueva relación entre la burocracia gubernamental y la

democracia. Lo anterior ya que las acciones de la burocracia no pueden prescindir del control de los ciudadanos donde la democracia tiene que manifestarse como una articulación de instituciones encaminadas a conseguir acuerdos básicos para asegurar libertades públicas, derechos de propiedad y políticas equitativas de bienestar, que en conjunto conllevarán a la Gobernabilidad Participativa.

Es menester por lo tanto, no enfrentar a la burocracia con la democracia, sino que se determinen reglas institucionales que contribuyan a la funcionalidad de la vida privada y pública, las cuales se vuelven inexplicables en el trabajo necesario de la burocracia y los valores puntuales de la democracia.

Algunas de las ideas expuestas y abordadas a lo largo de la presente investigación, pueden englobarse en el reconocimiento mínimo de las condiciones para lograr una ciudadanía participativa e inclusiva, en donde se pretende libertad de información y de asociación, así como el establecimiento de mecanismos formales e informales que permitan contribuir a asegurar la rendición de cuentas. De tal suerte que pareciera que el punto clave para la legitimidad de las instituciones electorales en México estriba en que durante todas las etapas de la elección, todas las áreas, ámbitos y funcionarios de la institución electoral, adopten la transparencia como principio, a fin de que los resultados de las elecciones sean aceptados por los ciudadanos, independientemente de quién sea el ganador o los vencedores en los comicios electorales.

Cabe aceptar que estos ámbitos se han vuelto claves para los temas de alternancia y cambio político, que han tenido lugar en México desde los años sesenta del Siglo XX, constituyéndose así en espacios vivos para la confrontación electoral y la deliberación entre las diversas fuerzas políticas, haciendo las veces de garantes de los procesos electorales ante la ciudadanía.

Conclusiones

Primera.- Si en algún ámbito puede decirse de manera inequívoca, que las sociedades democráticas occidentales están viviendo un período de profundo cambio y transformación, éste es sin duda el de las relaciones entre los ciudadanos y la política. Es bajo esta coyuntura que se suma la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado; esta circunstancia propicia una nueva categoría: *la Gobernabilidad Participativa*, la cual no depende sólo de la capacidad de interrelación entre los Gobiernos y los gobernantes, pues al ser una cualidad de la sociedad, también depende de los valores y las actitudes prevalentes en la sociedad civil, del capital social o de la cultura cívica de los individuos que la integran. La democracia y sus valores son algo que conviene a todos los miembros de una sociedad y que a su vez, demanda del compromiso de todos para aceptarla y fortalecerla. De esta forma, la participación de los ciudadanos requiere de la educación cívica, la cual es una herramienta de la democracia. La construcción y consolidación de ella, es una tarea que involucra no sólo a las autoridades electorales, a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino sobre todo, a los ciudadanos, por lo que la participación responsable y voluntaria es una condición imprescindible de los regímenes democráticos.

La transición democrática en el Estado Moderno y la Gobernabilidad son parte de un mundo actual, proceso en el cual la responsabilidad de la presencia de ciertos principios y valores sociales no pueden corresponder exclusivamente al Estado, sin el aporte comprometido de la ciudadanía, no sólo con su propio comportamiento y haciendo valer sus derechos, sino además asumiendo la obligación de contribuir a velar y hacer valer los derechos y deberes de sus conciudadanos. En la medida que el poder del Estado está comprometido con una sociedad que se funda en valores éticos, las libertades para la coparticipación de esa sociedad, estarán en pro de las fortalezas de ese Estado y de la propia

sociedad. Llegar a la Gobernabilidad Participativa, implica lograr la participación de los ciudadanos mediante procesos de deliberación, concientización y reflexión sobre la problemática social, mediante una acción comprometida para su transformación hacia una sociedad moderna incluyente, en la medida en que se avance en la formación de civilidad y en la creación de un ámbito de participación en el cual se pueda gestar y reproducir un sentido de pertenencia que permita afirmar valores comunes y certezas compartidas entre los ciudadanos.

Segunda.- Es la participación ciudadana una expresión clave para comprender la conformación y el funcionamiento de los órganos electorales, básicamente a través de los procesos en que los ciudadanos concurren a participar durante la organización de las elecciones, como autoridades electorales. Por lo tanto, la participación ciudadana es relevante para los estudios público-administrativos, debido a que es una de las formas en que -por excelencia- se manifiesta la relación entre el Estado y la sociedad, a partir de que se establecen mecanismos que permitan al ciudadano hacer válida su participación en la gestión de los asuntos públicos. La participación ciudadana es un hecho político y cultural masivo, en tanto democracia y participación ciudadana son y deben ser, inseparables. En materia electoral da vida a algo totalmente nuevo y diverso: una ciudadanía involucrada en el proceso político-electoral, que asimila al individuo, al voto y a la democracia como valores fundamentales de su vida social.

La participación de los ciudadanos no se da sólo a través del voto, puesto que la democracia a la que se está aludiendo sería sólo electoral; tampoco quiere decir que la sociedad necesariamente viva con los valores de la democracia, ante lo cual el reto es coadyuvar para conseguir una sociedad más democrática; c*iudadano, participación ciudadana y democracia, son palabras que deben constituir una triada totalmente interrelacionada para lograr que una sociedad*

conciba la democracia como un sistema de vida. Es mediante la participación en los asuntos públicos, que los ciudadanos adquieren las capacidades para actuar como tales, advirtiéndose que el carácter democrático de una sociedad no sólo se mide bajo la forma del consenso que se puede alcanzar, ni tampoco la participación que se logra; sino que se aprecia en función de las diferencias que reconoce y que maneja; la intensidad y la profundidad del diálogo entre experiencias personales, culturas diferentes entre sí, y que generan otras respuestas, todas particulares e ilimitadas a las interrogantes surgidas.

Tercera.- Es el Estado de Derecho democrático, el mecanismo que brinda los espacios y los procedimientos legítimos para la libre confrontación de los proyectos y los programas políticos que buscan dotar de contenido sustantivo a los regímenes democráticos. El Estado de Derecho es propicio al avance del bienestar de los ciudadanos y es el marco legal sobre el cual se construyen las instituciones que consolidan la democracia, reconociendo e impulsando a la participación ciudadana. Las normas en el Estado de Derecho se conciben no como fines en sí mismas, sino como medios que permiten a los ciudadanos satisfacer sus diversas aspiraciones sobre la base de la certidumbre en sus intercambios con lo público y lo privado, así el Estado de Derecho se relaciona con la cultura de la legalidad que conlleva a un Estado Democrático de Derecho, el cual auspicia, construye e inspira a una ciudadanía crítica y participativa.

Cuarta.- Los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral (IFE) son espacios privilegiados para la construcción democrática, la participación y la traslúcida relación Estado-sociedad, donde la rendición de cuentas tiene como base una mejor información, así como una mayor intervención de los individuos y grupos de la sociedad, en las actividades públicas; en los procesos decisorios; en la construcción de la representación y en la protección de sus intereses

particulares, mediante la elección de los gobernantes. El Consejero Electoral, figura que representa la participación de los ciudadanos con el carácter de autoridad, se constituye en la figura que observa, participa y supervisa a partir de su designación como autoridad electoral; se identifica con las bases y fundamentos de las tareas que realiza el IFE, manifestando su fe pública para con ello legitimar el proceso y amparar que se realice apegado a sus principios rectores. El actuar de ciudadanos investidos de autoridad electoral en sus órganos colegiados desconcentrados, ha sido fundamental para su operación y óptimo funcionamiento, en donde las figuras de Consejero Electoral Local y Distrital se han mantenido casi intactas en lo que respecta a sus facultades y desarrollo institucional, no obstante de haberse incrementado sus funciones y obligaciones a partir de las disposiciones derivadas de las reformas electorales de los años 2007-2008.

Respecto al proceso de selección de los miembros de los consejos locales y distritales, será necesario ampliar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los académicos, en el diseño de un perfil de selección de consejeros, limitando la participación de la burocracia del Instituto en este proceso. No es suficiente que en la selección de los ciudadanos que serán nombrados autoridad electoral, sólo esté presente el ánimo de cumplir con lo dispuesto en la Ley sobre la participación del ciudadano para colaborar cada tres años como autoridad; más allá de lo dispuesto en la Ley para cubrir ese rol en dos procesos consecutivos; no basta que sean integrantes destacados de la comunidad y de la sociedad y le faciliten a la Institución la aprobación de su nombramiento, ya que puede ser invitado nuevamente a colaborar en procesos electorales por una tercera ocasión, sin embargo, no es suficiente su experiencia al haber participado en las tareas de la administración electoral, más allá de ello se requiere de un sistema de evaluación del desempeño, así como de indicadores que muestren sus habilidades para decidir ante situaciones adversas, enfrentando los intereses político-partidistas e incluso, de la burocracia electoral a nivel local y distrital.

Quinta.- Respecto a la ética pública, la tarea de fortalecerla corresponde a un amplio elenco de actores, entre los que destacan: el propio gobierno quien define, sobre todo con su comportamiento, las reglas de juego de una auténtica democracia; los partidos políticos que debieran reelaborar los componentes éticos de sus idearios encarnándolos en la realidad del país; los líderes religiosos y sociales a quienes compete cotejar las nuevas propuestas de moral pública con la vivencia y credo de su feligresía; y los investigadores especializados en filosofía política y filosofía moral de quienes se esperan crítica, fundamentación y sistematización de este esfuerzo colectivo. Todos ellos debieran converger en un debate abierto del que vayan brotando los planteamientos de la nueva ética pública que se requiere en el quehacer de las tareas del asunto público. Más allá del conocimiento profesional que posean los ciudadanos que sean nombrados autoridad electoral para desempeñar los cargos de consejeros electorales, es importante considerar que sean individuos que estén inmersos en la moral pública, por lo que convendría que todo aquel que ingrese al servicio público pase por el filtro de la ética a fin de ser tocado por los valores que le guíen en su actuar, en donde se deberá considerar no sólo la capacidad para asumir el nombramiento, sino además, incorporar a esa capacidad y a ese perfil, criterios éticos. Aquí cabe destacar la importancia de la actuación de los ciudadanos que como autoridades electorales cuentan con atribuciones y competencias que permiten que a lo largo de los procesos electorales, se destaquen en su actuar, en la coordinación de esfuerzos y manifiesten que su función es una tarea que exige capacidad de convocatoria y responsabilidad compartida de todos, donde los consejeros locales y distritales tienen un papel decisivo, al fungir como testigos de calidad en el desarrollo de las tareas establecidas.

Los elementos de participación y capacitación son transitorios y tienden a convertirse en un sistema de prácticas institucionales; por ello, en prospectiva, es indispensable capacitar a los consejeros locales y distritales cada tres años en sus funciones, en tanto al dar inicio el proceso electoral es importante asegurar que los

cambios en los patrones de la institución, sean conocidos por los actores. Por otro lado, al finalizar el proceso debe cerrarse el círculo estableciendo un sistema de evaluación, el cual contribuya a determinar en una revisión integral la actuación del ciudadano, fortaleciendo su responsabilidad ante las instancias electorales, ya que como herramienta para analizar el desempeño institucional, sienta las bases para que la eficiencia en el trabajo sea un proceso ascendente, en virtud de que tanto el aprendizaje de lo acertado, así como de las fallas, son un caudal de información que servirá para reformular políticas o lineamientos que en el futuro se traducirán en el aumento de la eficacia institucional. Sin embargo, en el caso de los procesos electorales federales 2008-2009 y 2011-2012, no se contó con un sistema de evaluación del desempeño que permitiera valorar la calidad de la participación del ciudadano ante las instancias electorales.

Sexta.- En México la apertura democrática en las tareas públicas y el crecimiento del impulso ciudadano, han obligado a replantear la forma de gobernar. La nueva relación entre sociedad y Estado, se manifiesta de manera simultánea al surgir entre la democracia gubernamental y la democracia participativa, la cual no puede prescindir del control de los ciudadanos, encaminada a conseguir acuerdos básicos para asegurar libertades públicas, derechos de propiedad y políticas equitativas de bienestar.

En el caso del Instituto Federal Electoral, si bien es cierto que es un garante constitucional de procesos electorales federales imparciales para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sujeto a una serie de presiones, intereses, proclividades y acciones que no siempre se sustentan en la imparcialidad, sino en la discrecionalidad, en tanto responde y reacciona a los embates de que es objeto, a partir de la moral de convicción, con lo cual es innegable que la discusión y los debates para tomar decisiones en aras de cumplir con los objetivos y metas a nivel local y distrital, conllevan a propuestas y acuerdos presentados en el seno del Consejo por parte de los Consejeros Electorales, inmersos en situaciones poco

ligeras y tersas, por el contrario en los periodos electorales estudiados (2005-2006, 2008-2009 y 2011-2012), implicaron horas de negociación y debate, que sin duda son ejemplo del proceso de consolidación de la democracia.

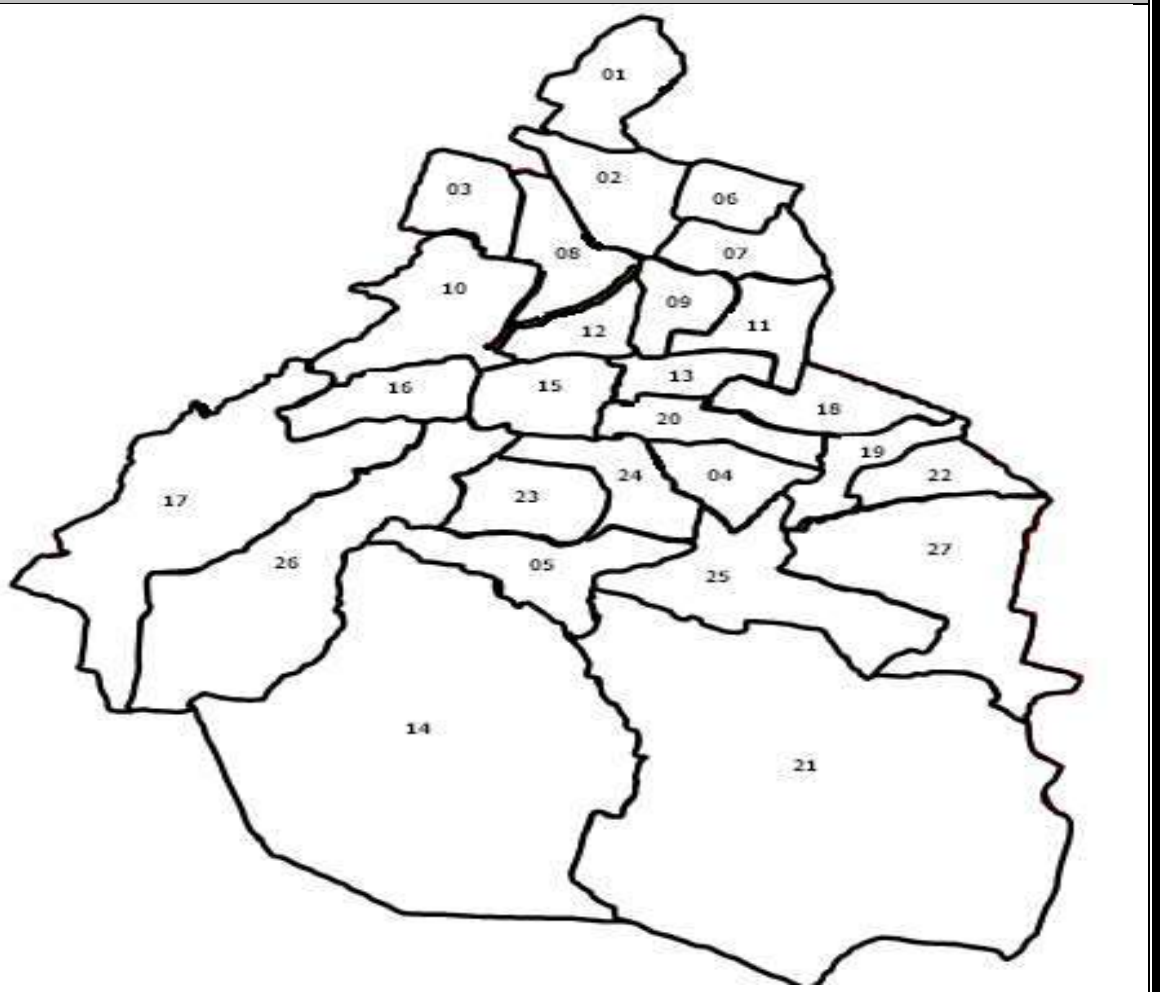
Cabe señalar que fueron varias las medidas introducidas por la reforma de los años 2007 y 2008 que impactaron directamente en las atribuciones y el diseño institucional del IFE en sus ámbitos locales y distritales, al igual que se generaron una multiplicidad de factores e incidentes. Los cambios no fueron proporcionales, las funciones del Instituto se incrementaron sin que ocurriera necesariamente lo mismo con los recursos para implementarlos y como resultado del estudio de caso presentado en la investigación, dicha reforma político electoral, le confiere a los Consejos Distritales atribuciones para resolver recursos interpuestos por los actores político-electorales, lo cual constituye un retroceso más que un avance, en virtud de que los Consejeros Electorales hasta el proceso 2005-2006, cumplieron con la función principal de supervisión logística, que conforme a la Ley vigente, ahora se convierten en autoridades sancionadoras, funciones para las que en su mayoría no están preparados.

Séptima.- La participación ciudadana en los órganos colegiados locales y distritales de la autoridad electoral federal, empieza a visualizarse como un campo de estudio; donde no han podido elaborarse modelos explicativos integrales y dinámicos válidos en distintos segmentos del tiempo y del espacio en la organización de los procesos electorales federales; dicha situación, sin embargo, empieza a revertirse, por lo que conviene destacar que el peso y la trascendencia que se le confieren a la participación de los Consejeros Electorales -tanto en el Consejo General como en los consejos locales y distritales- representan el aspecto más importante del sistema electoral. Se observa así, que la participación ciudadana ha tomado carta de naturalización en el contexto mundial y su influencia es cada vez más marcada en los procesos de elaboración y aplicación, tanto de la toma de decisiones de políticas no sólo públicas, sino también de

Estado. Es caso excepcional en el mundo, el mexicano, en el cual los procesos electorales implican a su vez procesos participativos, convirtiéndose en un factor viable que puede elevar la credibilidad de la autoridad electoral y coadyuvar a la legitimidad de dicho Instituto, al contribuir a lo largo de la contienda electoral de cada tres años, a la consolidación de la democracia, con el cumplimiento eficaz, eficiente e innovador de su gestión al interior de cada Consejo a nivel local y distrital, como lo demuestra el sistema de evaluación de la figura del Consejero Electoral, instrumentado en esta investigación, mediante la aplicación del cuestionario sustentado en las siguientes categorías analíticas: ciudadanización, consolidación democrática y calidad de la democracia. La sistematización del estudio arrojó información que sostiene lo descrito líneas arriba y más aún, finalizan estas conclusiones, con la aseveración de que la dimensión de lo público en la que el ciudadano y los representantes e instituciones del Estado se insertan, es de importancia fundamental para la comprensión de los procesos políticos y la toma de decisiones, a través de los cuales la participación ciudadana define y consiente esos valores éticos sobre los cuales se hace posible el libre ejercicio de los derechos que el propio Estado le otorga a la ciudadanía. Ello significa que en la gestión de lo público, las personas elegidas para representar al colectivo social deben gozar de la adecuada credibilidad en el proceso de la toma y aplicación de decisiones públicas. La ética pública del Estado, queda por tanto comprometida con la ética particular y profesional de los funcionarios que están a su servicio, siendo la evaluación del desempeño una herramienta clave para su consecución y con ello construir la *Gobernabilidad Participativa*, lo que implica la corresponsabilidad del ciudadano en la discusión y negociación de las decisiones que se deben tomar en los asuntos públicos de impacto en el quehacer del Estado.

ANEXOS

ANEXO1 (Elaboración Propia)

MARCO GEOGRÁFICO-DISTRITAL DEL DISTRITO FEDERAL PARA LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES 2005-2006 Y 2008-2009		
Distrito	**Delegación**	**Plano de Georreferenciación**
01	Gustavo A. Madero	
02	Gustavo A. Madero	
03	Azcapotzalco	
04	Iztapalapa	
05	Tlalpan	
06	Gustavo A. Madero	
07	Gustavo A. Madero	
08	Azcapotzalco	
	Cuauhtémoc	
09	Venustiano Carranza	
10	Miguel Hidalgo	
11	Iztacalco	
	Venustiano Carranza	
12	Cuauhtémoc	
13	Iztacalco	
14	Tlalpan	
15	Benito Juárez	
16	Álvaro Obregón	
17	Cuajimalpa de Morelos	
	Álvaro Obregón	
18	Iztapalapa	
19	Iztapalapa	
20	Iztapalapa	
21	Milpa Alta	
	Xochimilco	
22	Iztapalapa	
23	Coyoacán	
24	Coyoacán	
25	Iztapalapa	
	Xochimilco	
26	Álvaro Obregón	
27	Tláhuac	

ANEXO 2

RELACIÓN DE CONSEJEROS DISTRITALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL, DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2005-2006

DTTO.	NOMBRE	EMAIL	COMISIONES QUE PRESIDIERON O DE LAS QUE FUERON MIEMBROS
1	Isidro Guadalupe Leal González	isidro.leal@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
1	Gonzalo Terán Martínez	gonzalo.teran@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
1	Alfredo David Castillo Romero	alfredo.castillo@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
1	Dulce María Vázquez Domínguez	dulce.vasquez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.** Miembro: Comisión de Organización Electoral
1	Nancy Vanessa Ortega Melgarejo	nancy.ortega@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores.**
1	Rocío Norma Cortéz García	rocio.cortes@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Registro Federal de Electores
2	Irma Alicia Iduñarte Rossi	irma.iduñate@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral.** Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
2	Leticia del Carmen Tzintzún Salas	leticia.tzintzun@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Organización Electoral
2	Alma Arcelia Esquivel Sandoval	alma.esquivel@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
2	Jorge Arturo de Haro Payán	arturo.deharo@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Fiscalización y Administración
2	Balbina Flores Martínez	balbina.flores@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Fiscalización y Administración**

			Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
2	Hortensia Amelia Pulido Alfaro	hortensia.pulido@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
3	Francisco Javier Brenes Berho	francisco.brenes@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro: Comisión de Administración
3	Joel Islas Huitrón	joel.islas@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
3	Irma Bazán García	irma.bazan@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Organización Electoral
3	José Pablo Vaquero Ochoa	pablo.vaquero@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Administración** Miembro: Comisión de Organización Electoral
3	Enrique Félix Buenrostro Zamudio	enrique.buenrostro@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Administración • Comisión de Registro Federal de Electores
3	Julia Ortiz Ríos	julia.ortiz@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
4	Pablo Flores Salinas	pablo.flores@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
4	María Angélica Cerrillo García	angelica.cerrillo@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
4	Floriberta Adame Juárez	floriberta.adame@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica

DTTO.	NOMBRE	EMAIL	COMISIONES QUE PRESIDIERON O DE LAS QUE FUERON MIEMBROS
4	Dante Avendaño Durán	dante.avendano@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
4	Javier Sevilla Ramírez	javier.sevilla@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Registro Federal de Electores
4	Jorge Rivera Ávila	jorge.rivera@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores**
5	Alejandro Galland Paredes	alejandro.galland@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro: Comisión de Administración
5	Laura Beatriz Montes de Oca Barrera	laura.montesdeoca@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
5	Mariel Navarro Vázquez	mariel.navarro@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Organización Electoral
5	María Eugenia Linares Pontón	eugenia.linares@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
5	Adriana Martuscelli Méndez	adriana.martuscelli@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Administración
5	Mayra Érika Mancera Flores	mayra.mancera@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Administración** Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
6	Claudia Pérez Licea	claudia.perez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
6	Gloria Carolina Murillo Larrañaga	gloria.murillo@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Administración
6	Silvia Báez Cruz	silvia.baez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Administración
6	Gustavo Santillán Salgado	gustavo.santillan@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Organización Electoral

6	Gabriel Solano Hernández	gabriel.solano@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Administración** Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
6	Karina Nieto Arvizu	karina.nieto@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores • Comisión de Administración
7	María Antonieta Casariego Madorell	antonieta.casariego@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral**
7	Joel Domínguez Domínguez	joel.dominguez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Organización Electoral
7	Édgardo Eugenio Martínez Moreno	edgardo.martínez@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
7	Bernardo Chávez delgado	bernardo.chavez@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
7	Alejandro Castro Ramos	alejandro.castro@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
8	Andrés Ariel Guerra Aguilera	andres.guerra@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
8	Joel Nahuatlato Salgado	joel.nahuatlato@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
8	Arturo Fabián Zavala Soto	arturo.zavala@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores

DTTO.	NOMBRE	EMAIL	COMISIONES QUE PRESIDIERON O DE LAS QUE FUERON MIEMBROS
8	Enrique González Barajas	enrique.gonzalez.b@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión del Registro Federal de Electores** Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
8	Enrique Martínez Meyer	enrique.martinez@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
8	María Arcelia Torres Cebrián	argelia.torres@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
9	María Alejandra Pérez García	alejandra.perez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
9	María Teresa Vázquez García	teresa.vasquez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Organización Electoral
9	Gisela Helena Muciño Romero	gisela.musino@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
9	Aldo Alfredo Cisneros Fernández	aldo.cisneros@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
9	César Rodrigo Núñez Olivas	cesar.nunez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores**
9	Francisco Javier Hermosillo López	francisco.hermosillo@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
10	José Alfredo Santos Asséo	alfredo.santos@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral**
10	María Esther Rocha del Valle	esther.rocha@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Organización Electoral
10	Arturo Treviño Arizmendi	arturo.trevino@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Organización Electoral
10	Christos Jorge Papadimitriou y Galván	christos.papadimitiou@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.**
10	Rafael Gil Blanco		
10	Adrián Benítez Ruiz.	adrian.benitez@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica

11	Ma. Eugenia Muciño Coleote	eugenia.mucino@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral.** Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Administración
11	Grethel Lozano García	grethel.lozano@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Organización Electoral
11	Héctor Salazar Barranco	hector.salazar@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
11	Fernando del Mazo Sánchez	fernando.delmazo@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Administración**
11	Zulema Catalina Medina Carranza	zulema.medina@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
11	Beatriz Alcántara Jiménez	beatriz.alcantara@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Registro Federal de Electores • Comisión de Administración
12	Patricio Saiz Valenzuela	patricio.saiz@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral**
12	Miguel Jesús Moguel Valdez	miguel.moguel@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
12	Ana Paula Alonso Fuentes	ana.alonzo@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
12	Adriana Lucina Velázquez Olvera	adriana.velazquez@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores

DTTO.	NOMBRE	EMAIL	COMISIONES QUE PRESIDIERON O DE LAS QUE FUERON MIEMBROS
12	María Teresa Moyao y Pérez	teresa.moyao@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica**
12	Magaly Márquez Quiroga	magaly.marquez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores**
13	Adrián Villanueva Cordero	adrian.villanueva@consejeros.ife.org.mx	No creó comisiones
13	Juan Pluma Morales	juan.pluma@consejeros.ife.org.mx	No creó comisiones
13	Freddy David Reyes Jiménez	freddy.reyes@consejeros.ife.org.mx	No creó comisiones
13	Claudia Lorena Valdovino Reyes	claudia.valdovino@consejeros.ife.org.mx	No creó comisiones
13	Verónica Carpintero Gómez	veronica.carpintero@consejeros.ife.org.mx	No creó comisiones
13	Elizabeth Esther Macín Lara	elizabeth.macin@consejeros.ife.org.mx	No creó comisiones
14	Rodolfo Romero Flores	Rodolfo.romero@consejeros.ife.org.mx	No creó comisiones
14	Ramón Llamas Pineda	ramon.lamas@consejeros.ife.org.mx	No creó comisiones
14	Rocío Moreno Oscos	rocio.moreno@consejeros.ife.org.mx	No creó comisiones
14	Enrique Pino Hidalgo	enrique.pino@consejeros.ife.org.mx	No creó comisiones
14	Minerva Alavez San Pedro	minerva.alavez@consejeros.ife.org.mx	No creó comisiones
14	Guillermina Grises Castro Nieto	guillermina.castro@consejeros.ife.org.mx	No creó comisiones
15	Antonio Alejo Jaime	antonio.alejo@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral**
15	Édgar Cortez Morales	edgar.cortez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Organización Electoral
15	Ma. de la Concepción Vallarta Vázquez	concepción.vallarta@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Organización Electoral
15	Sara San Martín Romero	sara.sanmartín@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
15	Ernesto Jesús Pedroza de la Llave	ernesto.pedroza@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
15	Laura Graciela Wong Partida	laura.wong@consejeros.ife.org.mx	Miembro:

			Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
16	Ana Paola Riveros Moreno de Tagle	ana.riveros@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
16	Miguel Rodrigo González Ibarra	miguel.gonzalezi@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Organización Electoral
16	Alfredo González Reyes	alfredo.gonzalezr@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
16	Jorge Kristian Bernal Moreno	kristian.bernal@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
16	Eugenio Laris González	eugenio.laris@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
16	Sofía Judith Pérez Barrera		
17	Fernando Díaz Montiel	fernando.diazm@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral**
17	Nancy Ramírez Herrera	nancy.ramirez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Organización Electoral
17	Araceli Briones Carmona	araceli.briones@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
17	Tomás Freyman Castro	tomas.freyman@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
17	Raúl Gustavo Franco Romero	raul.franco@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
17	José Luis León Manríquez	luis.leon@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
18	Verónica Guevara Olvera	verónica.guevara@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica

DTTO.	NOMBRE	EMAIL	COMISIONES QUE PRESIDIERON O DE LAS QUE FUERON MIEMBROS
18	Sandra Zusseth Juárez Cruz	sandra.juarez@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
18	Elizabeth Cristina Plácido Ríos	elizabeth.placido@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
18	Samuel Guadalupe Martínez Assad	samuel.martinez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Organización Electoral
18	Cruz Jesús Alvarado Pozas	cruz.alvaradop@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
18	Martha Verónica Camero Medina	martha.camero@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
19	Carmen Pérez Camacho	carmen.perez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral**
19	Rosalía Flores Monterrey	rosalia.florez@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
19	Ariel Mario Bautista Hernández	ariel.bautista@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
19	Carlos Alberto Zetina Antonio	carlos.zetina@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
19	Roberto Tejeda Ávila	roberto.tejeda@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica**
19	Óscar Osorio Pérez	oscar.osorio@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
20	Gustavo Adolfo Chávez González	gustavo.chavez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro: Comisión de Capacitación de Electoral y Educación Cívica
20	Julio César Pino Hidalgo	julio.íno@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
20	Aura Mélida de las Mercedes de la Selva Menéndez	aura.delaselva@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Organización Electoral
20	Argelia Colín Cisneros	argelia.colin@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica

			• Comisión de Registro Federal de Electores
20	Lourdes Alegre Chávez	lourdes.alegre@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Capacitación Electoral
20	María Alejandra Arroyo Flores	alejandra.arroyo@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica**
21	Hilario Topete Lara	hilario.topete@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
21	Bertha Alicia Grunberger Stern	bertha.grunberger@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Organización Electoral
21	Carla Deborah de Lassé Cañas	carla.delasse.@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Organización Electoral
21	Martha Alicia Bravo Márquez	martha.bravo@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral
21	Rubilda Cornejo López	rubilda.cornejo@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral
21	Luis Pineda	luis.pineda@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica**
22	Sandra Yáñez Gómez	sandra.yanes@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
22	Gabriel Jacobo Alavez Medina	gabriel.alavez@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Organización Electoral
22	María del Rosario Espinosa Martínez	rosario.espinosa@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Organización Electoral
22	Ángel Alfonso Serdio Ortega	angel.serdio@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
22	Alfredo González Solana	alfredo.gonzalez@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
22	Inocencia Domínguez Díaz	inocencia.dominguez@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
23	Laura Fernanda Alva Ruiz-Cabañas	laura.ruiz@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral**
23	Martha Rossana Varela Michel	martha.varela@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Organización Electoral

DTTO.	NOMBRE	EMAIL	COMISIONES QUE PRESIDIERON O DE LAS QUE FUERON MIEMBROS
23	Carlos Pérez Vázquez	carlos.perez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
23	Ana Brenda García Ramírez	anagarciar@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Administración
23	Claudia Bialostozky Jusidman	claudia.bialostozky@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Administración**
23	Cesaria Mendoza Elvira	cesarían.mendoza@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
24	Gabriel Isaac Rojas Arenaza	gabriel.rojas@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral**
24	Nicté Fabiola Escárzaga	nicte.escazaga@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
24	Almina Guadalupe Martínez y Loredo	almina.martinez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Organización Electoral
24	Dante Augusto Reyes Chapa	dante.reyes@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
24	Araceli García Mercado	araceli.garcia@consejeros.ife.org.mx	Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
24	Arturo Hernández Bata	arturo.hernandez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
25	Mayra Elsa Pérez Sandi y Cuen	mayra.perezm@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro. Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
25	Gabriel Vargas Flores	gabriel.vargaz@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
25	Elizabeth Díaz Brenis	elizabeth.diaz@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Organización Electoral
25	Enrique Gutiérrez Márquez	enrique.gutierrez@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Fiscalización y Administración
25	Óscar Santiago Castillo	oscar.santiago@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Fiscalización y Administración
25	Juan José Ling Chong	juanjos.ling@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Fiscalización y Administración**

			Miembro: Comisión de Registro Federal de Electores
26	Cristina Aguayo Mazzucato	cristina.aguayo@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro. Comisión de Registro Federal de Electores
26	Joaquín Alva Ruiz Cabañas	joaquin.alva@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Organización Electoral
26	Hilda Lourdes Guadalupe Gabriel Martínez		
26	Román Torres Huato	roman.torres@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Administración • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
26	Yuri Gabriel Beltrán Miranda	yuri.beltranm@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
26	Gabriela Quijano Cuéllar	gabriela.quijano@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Administración
27	Guillermo Javier Rolando Garduño Valero	guillermo.garduño@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Organización Electoral** Miembro: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
27	Armando Federico Negrete Martínez	armando.negrete@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Organización Electoral • Comisión de Registro Federal de Electores
27	Fernando Arturo Giovanini García	fernando.giovanini@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Registro Federal de Electores** Miembro: Comisión de Organización Electoral
27	María Obdulia Garcés Juárez	obdullia.garces@consejeros.ife.org.mx	**Preside: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica** Miembro: Comisión de Organización Electoral
27	Rosa Alba Torre Espinosa	rosa.torre@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores
27	Juan Carlos Granados Rojas	carlos.granados@consejeros.ife.org.mx	Miembro: • Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica • Comisión de Registro Federal de Electores

ANEXO 3



CONSEJO LOCAL EN EL DISTRITO FEDERAL

COMISIONES DE CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES EN EL DISTRITO FEDERAL

Conforme a los Acuerdos del Consejo Local en el Distrito Federal de los días 9 de Diciembre del 2005 y 24 de Enero del 2006, las Comisiones de Consejeros Electorales Locales estarán integradas de la siguiente manera:

COMISION DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Presidente: Manuel Limón Aguirre-Berlanga

Consejero: Benito Nacif Hernández

Consejera: Heriberta Ferrer Arias

Secretario Técnico: Fernando Rueda Rosales

COMISION DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

Presidente: Yolanda Magdalena Meyer Cosío

Consejero: Luis Bernardo Reygadas Robles Gil

Consejero: Alfredo Orellana Moyao

Secretario Técnico: Luis Roberto Garza Hernández

COMISION DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

Presidente: Alfredo Orellana Moyao

Consejera: Yolanda Magdalena Meyer Cosío

Consejera: Heriberta Ferrer Arias

Secretario Técnico: José Galindo Vázquez

COMISION DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

Presidente: Luis Bernardo Reygadas Robles Gil

Consejero: Benito Nacif Hernández

Consejero: Manuel Limón Aguirre-Berlanga

Consejero: Alfredo Orellana Moyao

Secretario Técnico: José Galindo Vázquez

COMISION DE COLABORACIÓN PARA LA FISCALIZACIÓN

Presidente: Benito Nacif Hernández

Consejero: Manuel Limón Aguirre-Berlanga

Consejero: Luis Bernardo Reygadas Robles Gil

Consejera: Heriberta Ferrer Arias

Secretario Técnico: Francisco Roberto Riverón Flores

ANEXO 4

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CONSEJO LOCAL EN EL DISTRITO FEDERAL

COMISIONES CREADAS EN LOS CONSEJOS DISTRITALES

DISTRITO 01

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Isidro Guadalupe Leal González
Consejero:	Gonzalo Terán Martínez
Consejero:	Alfredo David Castillo Romero
Consejera:	Dulce María Vázquez Domínguez

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Dulce María Vázquez Domínguez
Consejero:	Alfredo David Castillo Romero
Consejero:	Isidro Guadalupe Leal González

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Nancy Vanesa Ortega Melgarejo
Consejero:	Gonzalo Terán Martínez
Consejero:	Norma Rocío Cortes García

DISTRITO 02

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Irma Alicia Iduñarte Rossi
Consejero:	Leticia del Carmen Tzintzún Salas
Consejero:	Alma Argelia Esquivel Sandoval

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Leticia del Carmen Tzintzún Salas
Consejero:	Hortensia Amelia Pulido Alfaro
Consejero:	Irma Alicia Iduñarte Rossi

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Hortensia Amelia Pulido Alfaro
Consejero:	Alma Arcelia Esquivel Sandoval
Consejero:	Balbina Flores Martínez

Comisión de Fiscalización y Administración:

Presidente:	Balbina Flores Martínez
Consejero:	Jorge Arturo de Haro Payán

DISTRITO 03

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Francisco Javier Brenes Berho
Consejero:	Joel Islas Huitrón
Consejero:	Irma Bazán García
Consejero:	José Pablo Vaquero Ochoa

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Julia Ortiz Ríos
Consejero:	Enrique Félix Buenrostro Zamudio
Consejero:	Joel Islas Huitrón

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Irma Bazán García
Consejero:	Enrique Félix Buenrostro Zamudio
Consejero:	Julia Ortiz Ríos

Comisión de Administración:

Presidente:	José Pablo Vaquero Ochoa
Consejero:	Francisco Javier Brenes Berho
Consejero:	Enrique Félix Buenrostro Zamudio

DISTRITO 04

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Pablo Flores Salinas
Consejera:	María Angélica Cerrillo García
Consejera:	Floriberta Adame Juárez
Consejero:	Dante Avendaño Durán

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Dante Avendaño Durán
Consejera:	Floriberta Adame Juárez
Consejera:	María Angélica Cerrillo García
Consejero:	Pablo Flores Salinas

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Jorge Rivera Ávila
Consejero:	Javier Sevilla Ramírez
Consejero:	Dante Avendaño Durán
Consejero:	Pablo Flores Salinas

DISTRITO 05

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Alejandro Galland Paredes
Consejero:	Laura Beatriz Montes de Oca Barrera
Consejero:	Mariel Navarro Vázquez

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Adriana Martuscelli Méndez
Consejero:	María Eugenia Linares Pontón
Consejero:	Mayra Erika Mancera Flores

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Mariel Navarro Vázquez
Consejero:	Laura Beatriz Montes de Oca Barrera
Consejero:	María Eugenia Linares Pontón

Comisión de administración:

Presidente:	Mayra Erika Mancera Flores
Consejero:	Alejandro Galland Paredes
Consejero:	Adriana Martuscelli Méndez

DISTRITO 06

Comisión de Organización Electoral:

Presidenta:	Claudia Pérez Licea
Consejera:	Gloria Carolina Murillo Larrañaga
Consejera:	Silvia Baez Cruz
Consejero	Gustavo Santillán Salgado

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Gustavo Santillán Salgado
Consejera:	Claudia Pérez Licea
Consejera	Karina Nieto Arvizu
Consejero:	Gabriel Solano Hernández

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Silvia Baez Cruz
Consejero:	Gabriel Solano Hernández
Consejera:	Karina Nieto Arvizu
Consejera	Claudia Pérez Licea

Comisión de Administración:

Presidente:	Gabriel Solano Hernández
Consejera:	Karina Nieto Arvizu
Consejera:	Gloria Carolina Murillo Larrañaga

Consejera	Silvia Baez Cruz

DISTRITO 07

Comisión de Organización Electoral:

Presidenta:	María Antonieta Casariego Madorell
Consejera:	María Adriana García Villanueva
Consejero:	Joel Domínguez Domínguez

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidenta:	María Adriana García Villanueva
Consejero:	Alejandro Castro Ramos
Consejero:	Bernardo Chávez Delgado

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Joel Domínguez Domínguez
Consejero:	Edgardo Eugenio Martínez Moreno
Consejero:	Alejandro Castro Ramos

DISTRITO 08

Comisión de Organización:

Presidente:	Andrés Ariel Guerra Aguilera
Consejero:	Joel Nahuatlato Salgado
Consejero:	Arturo Fabián Zavala Soto
Consejero	Enrique González Barajas

Consejero	Enrique Martínez Meyer
Consejero	Maria Arcelia Torres Cebrian

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Joel Nahuatlato Salgado
Consejero:	Andrés Ariel Guerra Aguilera
Consejero:	Arturo Fabián Zavala Soto
Consejero	Enrique González Barajas
Consejero	Enrique Martínez Meyer
Consejero	Maria Arcelia Torres Cebrian

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Enrique González Barajas
Consejero:	Andrés Ariel Guerra Aguilera
Consejero:	Joel Nahuatlato Salgado
Consejero	Arturo Fabián Zavala Soto
Consejero	Enrique Martínez Meyer
Consejero	Maria Arcelia Torres Cebrian

DISTRITO 9

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	María Alejandra Pérez García
Consejero:	María Teresa Vázquez García
Consejero:	Gisela Helena Muciño Romero

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	María Teresa Vázquez García
Consejero:	Aldo Alfredo Cisneros Fernández
Consejero:	María Alejandra Pérez García

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	César Rodrigo Núñez Olivas
Consejero:	Francisco Javier Hermosillo López
Consejero:	Gisela Helena Muciño Romero

DISTRITO 10

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	José Alfredo Santos Asséo
Consejero:	María Esther Rocha del Valle
Consejero:	Arturo Treviño Arizmendi

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Christos Jorge Papadimitriou y Galván
Consejero:	Alma Yerely Rolander Garmendia
Consejero:	Adrián Benítez Ruíz

DISTRITO 11

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Ma. Eugenia Muciño Coleote
Consejero:	Grethel Lozano García
Consejero:	Héctor Salazar Barranco

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Grethel Lozano García
Consejero:	Ma. Eugenia Muciño Coleote
Consejero:	Zulema K. Medina Carranza

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Zulema K. Medina Carranza
Consejero:	Beatriz Alcántara Jiménez
Consejero:	Héctor Salazar Barranco

Comisión de Administración:

Presidente:	Fernando del Mazo Sánchez
Consejero:	Ma. Eugenia Muciño Coleote
Consejero:	Beatriz Alcántara Jiménez

DISTRITO 12

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Patricio Saiz Valenzuela
Consejero:	Miguel Jesús Moguel Valdez
Consejero	Ana Paula Alonso Fuentes
Consejero:	Adriana Lucina Velázquez Olvera

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Maria Teresa Moyao Pérez
Consejero:	Miguel Jesús Moguel Valdez
Consejero	Ana Paula Alonso Fuentes
Consejero:	Adriana Lucina Velázquez Olvera

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Magaly Márquez Quiroga
Consejero:	Miguel Jesús Moguel Valdez
Consejero:	Ana Paula Alonso Fuentes
Consejero	Adriana Lucina Velázquez Olvera

Distrito 13 (No creo acuerdos de comisiones)

Distrito 14 (No creo acuerdos de comisiones)

DISTRITO 15

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Antonio Alejo Jaime
Consejero:	Edgar Cortéz Morales
Consejero:	Ma. de la Concepción Vallarta Vázquez

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Ma. de la Concepción Vallarta Vázquez
Consejero:	Sara San Martín Romero
Consejero:	Laura Graciela Wong Partida

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Edgar Cortéz Morales
Consejero:	Ernesto Jesús Pedroza de la Llave
Consejero:	Sara San Martín Romero

DISTRITO 16

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Ana Paola Riveros Moreno de Tagle
Consejero:	Miguel Rodrigo González Ibarra
Consejero:	Alfredo González Reyes

Consejero:	Eugenio Laris González

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Miguel Rodrigo González Ibarra
Consejero:	Jorge Kristian Bernal Moreno
Consejero:	Omar Darío de Lassé Cañas

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Jorge Kristian Bernal Moreno
Consejero:	Ana Paola Riveros Moreno de Tagle
Consejero:	Alfredo González Reyes
Consejero:	Omar Darío de Lassé Cañas
Consejero:	Eugenio Laris González

DISTRITO 17

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Fernando Díaz Montiel
Consejero:	Nancy Ramírez Herrera
Consejero:	Araceli Briones Carmona

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Araceli Briones Carmona
Consejero:	José Luis León Manríquez
Consejero:	Tomás Freymann Castro

Consejero:	Raúl Gustavo Franco Romero

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Nancy Ramírez Herrera
Consejero:	Tomás Freymann Castro
Consejero:	Araceli Briones Carmona
Consejero:	Raúl Gustavo Franco Romero

DISTRITO 18

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Verónica Guevara Olvera
Consejero:	Sandra Zusseth Juárez Cruz
Consejero:	Elizabeth Cristina Plácido Ríos
Consejero	Samuel Guadalupe Martínez Assad

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Cruz Jesús Alvarado Pozas
Consejero:	Sandra Zusseth Juárez Cruz
Consejero:	Verónica Guevara Olvera
Consejero:	Martha Verónica Camero Medina

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Samuel Guadalupe Martínez Assad

Consejero:	Martha Verónica Camero Medina
Consejero:	Elizabeth Cristina Plácido Ríos
Consejero:	Cruz Jesús Alvarado Pozas

DISTRITO 19

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Carmen Pérez Camacho
Consejero:	Rosalía Flores Monterrey
Consejero:	Ariel Mario Bautista Hernández

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Roberto Tejeda Ávila
Consejero:	Carlos Alberto Zetina Antonio
Consejero:	Oscar Osorio Pérez

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Oscar Osorio Pérez
Consejero:	Rosalía Flores Monterrey
Consejero:	Ariel Mario Bautista Hernández

DISTRITO 20

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Gustavo Adolfo Chavez González
Consejero:	Julio Cesar Pino Hidalgo
Consejero:	Aura Mélida De Las Mercedes De La Selva Menendez

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Presidente:	María Alejandra Arroyo Flores
Consejero:	Lourdes Alegre Chavez
Consejero:	Argelia Colín Cisneros
Consejero:	Gustavo Adolfo Chávez González

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Aura Mélida De Las Mercedes De La Selva Menendez
Consejero:	Argelia Colín Cisneros
Consejero:	Julio Cesar Pino Hidalgo

DISTRITO 21

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Hilario Topete Lara
Consejera:	Bertha Alicia Grunberger Stern
Consejera:	Carla Deborah de Lassé Cañas
Consejera:	Martha Alicia Bravo Marquez
Consejera:	Rubilda Cornejo López

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Luis Pineda
Consejero:	Hilario Topete Lara
Consejero:	Martha Alícia Bravo Márquez
Consejera:	Rubilda Cornejo López

DISTRITO 22

Comisión de Organización Electoral:;

Presidenta:	Sandra Yañez Gómez
Consejero:	Gabriel Jacobo Alavez Medina
Consejera:	Maria del Rosario Espinosa Martínez

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidenta:	Maria del Rosario Espinosa Martinez
Consejero:	Alfredo González Solano
Consejero:	Angel Alfonso Serdio Ortega

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Angel Alfonso Serdio Ortega
Consejera:	Inocencia Domínguez Díaz
Consejera:	Sandra Yáñez Gómez

DISTRITO 23

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Laura Fernanda Alva Ruiz-Cabañas
Consejero:	Martha Rossana Varela Michel

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Carlos Pérez Vázquez
Consejero:	Cesarina Mendoza Elvira

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Ana Brenda García Ramírez
Consejero:	Carlos Pérez Vázquez

Comisión de Administración:

Presidente:	Claudia Bialostozky Jusidman
Consejero:	Ana Brenda García Ramírez

DISTRITO 24

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Gabriel Isaac Rojas Arenaza
Consejero:	Nicté Fabiola Escárzaga
Consejero:	Almina Guadalupe Martínez y Loredo

Comisión de Capacitación Electoral y Educación:

Presidente:	Arturo Hernández Bata
Consejero:	Nicté Fabiola Escárzaga
Consejero:	Dante Augusto Reyes Chapa

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Almina Guadalupe Martínez y Loredo
Consejero:	Araceli García Mercado
Consejero:	Arturo Hernández Bata

DISTRITO 25

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Mayra Elsa Pérez Sandi y Cuen

Consejero:	Gabriel Vargas Flores
Consejero:	Elizabeth Díaz Brenis

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Enrique Gutiérrez Márquez
Consejero:	Oscar Santiago Castillo
Consejero:	Mayra Elsa Pérez Sandi y Cuen

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Elizabeth Díaz Brenis
Consejero:	Gabriel Vargas Flores
Consejero:	Juan José Ling Chong

Comisión de Fiscalización y Administración:

Presidente:	Juan José Ling Chong
Consejero:	Oscar Santiago Castillo
Consejero:	Enrique Gutiérrez Márquez

DISTRITO 26

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Cristina Aguayo Mazzucato
Consejero:	Joaquín Alva Ruiz Cabañas
Consejero:	Oscar Reyes Retana Márquez Padilla

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	Gabriela Quijano Cuellar
Consejero:	Yuri Gabriel Beltrán Miranda
Consejero:	Román Torres Huato

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Joaquín Alva Ruiz Cabañas
Consejero:	Cristina Aguayo Mazzucato
Consejero:	Yuri Gabriel Beltrán Miranda

Comisión de Administración:

Presidente:	Oscar Reyes Retana Márquez Padilla
Consejero:	Román Torres Huato
Consejero:	Gabriela Quijano Cuellar

DISTRITO 27

Comisión de Organización Electoral:

Presidente:	Guillermo Javier Rolando Garduño Valero
Consejero:	Armando Federico Negrete Martínez
Consejero:	Fernando Arturo Giovanini García
Consejera:	María Obdulia Garcés Juárez

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

Presidente:	María Obdulia Garcés Juárez

Consejera:	Rosa Alba Torre Espinosa
Consejero:	Juan Carlos Granados Rojas
Consejero	Guillermo Javier Rolando Garduño Valero

Comisión del Registro Federal de Electores:

Presidente:	Fernando Arturo Giovanni García
Consejero:	Juan Carlos Granados Rojas
Consejero:	Armando Federico Negrete Martínez
Consejera:	Rosa Alba Torre Espinosa

ANEXO 5

3ª. REUNIÓN DE CONSEJEROS LOCALES Y DISTRITALES EN EL DISTRITO FEDERAL

Proceso 2005-2006

DOCUMENTO GUIA

Temas a discusión en las mesas

1. Funcionamiento del Consejo Distrital en la organización y supervisión del proceso electoral.

- Calidad de la organización de las elecciones en el Distrito que estuvo bajo la supervisión de su Consejo.
- Integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla en su Distrito Electoral.
- Medidas adicionales adoptadas por su Consejo para fortalecer las tareas de la organización de las elecciones en el Distrito.
- Relación de su Consejo con los representantes de los partidos políticos.
- Relación de su Consejo con la Junta Distrital Ejecutiva.

2. Jornada Electoral.

- Calidad en el desarrollo de la jornada electoral en su Distrito.
- Incidentes importantes
- Acceso oportuno a información: SIJE, PREP, Circulares, Oficios, Acuerdos de Consejo Local o General, entre otros.
- Medidas especiales adoptadas por su Consejo para la jornada electoral en su Distrito.
- Recepción y custodia de la paquetería electoral.

3. Sesión Permanente de Cómputo Distrital.

- Grado de satisfacción respecto de las tareas realizadas por su Consejo en la sesión de cómputo Distrital.
- Grado de satisfacción respecto de la contabilidad y/o apertura de paquetes electorales en su Distrito Electoral.
- Incidentes importantes en la sesión de cómputo.
- Medidas particulares adoptadas en su Consejo Distrital para la sesión de cómputo.

4. Situación actual y papel de los Consejeros Distritales.

- Impugnaciones de los partidos políticos y coaliciones ante el Tribunal Electoral.
- Medios de Comunicación.
- Sellado de Bodegas.

5. En su caso, propuestas concretas.

A libre discusión en las mesas.

ANEXO 6

NOTA METODOLÓGICA DEL INSTRUMENTO

Se define a la encuesta como el método de investigación que permite medir comportamientos, pensamientos o condiciones objetivas de la existencia de los participantes en una investigación, a fin de establecer una o varias relaciones de asociación entre un fenómeno y sus determinantes[347].

Para elaborar el cuestionario óptimo que permitiera obtener los datos y la información precisa, se repartieron las diversas variables en grandes secciones y se definieron las características de la muestra[348]. Debido a que la población era homogénea[349] no se consideró necesario optar por una técnica de muestreo de tipo probabilístico[350]y de inicio se incluyó a la totalidad en la base del sondeo[351] para la aplicación del cuestionario; se obtuvo la muestra con los voluntarios[352] que contestaron y reenviaron la encuesta que les fuera remitida por correo electrónico.

Se definió como porcentaje mínimo para validar la muestra el 15 por ciento del total de los consejeros distarles (162), para posteriormente —a partir de los cuestionarios respondidos— construir una muestra por cuotas[353], en la que se contara con la participación de al menos un elemento del 50 por ciento de los órganos colegiados que durante el PEF 2005-2006, operaron en el Distrito Federal (27).

---

347 Giroux. Silvain y Ginette Tremblay. *Metodología de las Ciencias Humanas. la Investigación en Acción.* México FCE, 2004. p. 98.

348 Giroux, *Op. Cit*. p. 131.

349 Donde todos los elementos son similares en lo que se refiere a la variable o variables estudiadas (Giroux, 2004)

209 *Ibid.* p. 111.

350 *Ibid.* p. 111.

351 Lista que identifica a todos los elementos de una población (Giroux, 2004).

352 Técnica de muestreo no probabilística en la que la muestra está constituida por personas que se presentan como voluntarias para participar en la investigación (Giroux, 2004).

353 Técnica de muestreo no probabilístico en la que el número de elementos seleccionados en cada categoría es proporcional a aquel en que se encuentra la población de estudio; sin embargo, no permite aplicar la teoría de las probabilidades para evaluar el margen de error del muestreo. A pesar de esto, es considerada por numerosos especialistas en sondeos, la técnica de muestreo no probabilístico menos imperfecta (Giroux, 2004).

El instrumento utilizado fue un cuestionario autoadministrado (una hoja de reactivos que el mismo participante leyó[354]; las posibilidades para elegir fueron cerradas y se propusieron opciones limitadas de respuesta (en una ponderación de "sí, no, no sabe"; o en una escala de cinco opciones a elegir, que iban de "nunca a siempre"[355]).

CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN PARA CONSEJEROS LOCALES Y DISTRITALES DEL IFE EN EL DISTRITO FEDERAL, DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2005-2006[356]

Los fines de este ejercicio son meramente académicos y no tienen ninguna relación con la junta distrital en que usted participa como consejero. Por favor, indique la respuesta que en cada caso, se apegue más a su parecer o su recuerdo, en relación con el cuestionamiento planteado. Por favor, una vez contestado, elija la opción de responder al correo electrónico en que lo recibió, desde su cuenta de correo o envíelo por el mismo medio a la dirección apoyoclocaldf@gmail.com . En ambos casos, adjuntando el archivo con el cuestionario resuelto.

Gracias.

Distrito en que participa como consejero electoral	

1. INFRAESTRUCTURA Y MATERIALES PARA EL TRABAJO DE LOS CONSEJOS	SÍ	NO	NO SABE
¿Existió una oficina o espacio de uso exclusivo para los consejeros electorales, con mobiliario adecuado para trabajar y guardar documentos?			
¿Los consejeros contaron con lugar de apoyo para tener reuniones de comisiones o juntas de trabajo?			
¿Los consejeros contaron con servicio telefónico en las oficinas del IFE?			
¿Los consejeros contaron con apoyo de papelería proporcionada por el IFE?			

354 *Ibid.* p. 132.

355 *Idem.*

356 Elaborado en el Area de Apoyo a los Consejeros Electorales Locales en el DF durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006.

¿Los consejeros contaron con equipo de cómputo?			
¿Los consejeros contaron con conexión permanente y disponible a Internet en las oficinas del IFE?			
¿El salón de sesiones estaba listo para recibir al consejo y contaba con mesas y sillas suficientes y adecuadas para los trabajos del consejo?			
¿Proporcionaron a cada consejero un ejemplar del COFIPE, de la Constitución Política y del Reglamento de Sesiones?			
¿Los consejeros electorales recibieron una explicación inicial sobre los aspectos generales del reglamento de sesiones, el trabajo en comisiones?			
¿Se entregó el nombre de usuario y contraseña de su correo electrónico institucional y para el acceso a los sistemas de la red interna del IFE?			
¿Existieron el espacio y equipo necesarios para acceder a los sistemas de cómputo del IFE?			
¿Se explicó la forma de usar los sistemas de la red interna del IFE?			
¿Se integraron comisiones de trabajo en el consejo distrital?			
¿Percibió usted alguna molestia por parte del consejero presidente por hacer uso de la palabra en las sesiones formales del consejo¿?			
¿Alguna vez el consejero presidente le llamó la atención por hacer uso de la palabra en las sesiones del consejo en vez de hacerlo en reuniones "no oficiales" o "preconsejos"?			
¿Percibió algún tipo de presión para votar siempre de forma unánime?			
¿Era fácil y accesible el vocal secretario para recibir e incorporar sus observaciones y comentarios sobre el contenido de las actas de las sesiones?			
¿El audio grabado de las sesiones estuvo a disposición de los consejeros para verificar o aclarar dudas respecto de las actas?			
¿Usted recibió información detallada del monto de los recursos para apoyo de las actividades de los consejeros y sus usos permitidos?			
¿Los consejeros acordaron entre todos el destino de los recursos?			
¿Fue necesario destinar recursos de los consejeros para muebles o equipo para uso de los consejeros?			
¿Se destinaron recursos del apoyo a consejeros para comprar equipo o muebles para uso del personal de la junta distrital?			
¿Se compraron vales de gasolina o despensa para los consejeros?			
¿Se contrató a algún asistente para los consejeros con cargo al apoyo para consejeros?			
¿Se compró equipo de cómputo para uso de los consejeros?			

2. TRABAJO Y OPERACIÓN DE LOS CONSEJOS	SIEMPRE (5)	CASI SIEMPRE (4)	A VECES (3)	POCO (2)	NUNCA (1)
¿Recibió las convocatorias y los documentos de cada sesión en su domicilio, con la anticipación suficiente y de forma completa?					
¿Recibió el acta de cada sesión?					
¿Participó usted en recorridos para ubicar casillas?					
¿Realizó tareas de verificación respecto de la visita, notificación y capacitación de ciudadanos para la integración de mesas directivas de casilla?					
¿Participó en los simulacros de la jornada electoral?					
¿Participó en el proceso de entrevista y selección de capacitadores asistentes electorales (CAE) y supervisores?					
¿El destino de los recursos del apoyo para los consejeros generó algún tipo de discusión o fricción entre los seis consejeros?					
¿El destino de los recursos del apoyo para los consejeros generó algún tipo de discusión o fricción entre los consejeros y los vocales o el consejero presidente?					
¿Se llevaron a cabo "preconsejos" para discutir y analizar los puntos a tratar en cada sesión?					
¿Sintió usted total libertad para expresar sus puntos de vista, opiniones, preguntas o señalamientos en las sesiones del consejo?					
¿Recibió la información que solicitó de parte del personal del IFE?					
¿La información que recibió del IFE fue útil y suficiente para razonar el sentido de sus participaciones y votos?					
¿Se mantuvo informados a los consejeros de cada etapa del proceso electoral y las actividades propias del consejo?					
¿Los informes de las comisiones fueron elaborados por los presidentes de las comisiones y acordados con los integrantes de cada comisión?					
¿Los informes de las comisiones fueron elaborados por la junta distrital?					
¿Recibió usted copia y/o información oportuna, suficiente y constante sobre los acuerdos adoptados por el Consejo General para cada etapa del proceso electoral?					
¿Recibió usted los boletines de prensa del Instituto Federal Electoral?					

¿Recibió usted copia y/o información oportuna, suficiente y constante sobre los acuerdos adoptados por el consejo local?					
¿Usted estuvo presente en el consejo el día de la jornada electoral?					
¿Los representantes de los partidos políticos estuvieron presentes el día de la jornada electoral?					

3. PREPARACIÓN Y JORNADA ELECTORAL	SÍ	NO	NO SABE
¿La integración de mesas directivas de casilla en el distrito contó con la supervisión directa de los consejeros y del personal de la junta ejecutiva?			
¿El consejo tomó las medidas razonables y suficientes para verificar que el trabajo de capacitación e integración de mesas directivas de casilla fuese exitoso?			
¿El consejo distrital aprobó la reducción del número de casillas debido a los ajustes en el listado nominal, en el mes de junio?			
¿Se realizaron sustituciones de funcionarios de mesas directivas de casilla después del 25 de mayo?			
¿Se realizaron sustituciones de funcionarios de mesas directivas de casilla en la semana previa a la jornada electoral?			
¿Se presentaron incidentes graves en las casillas básicas o contiguas?			
¿Se presentaron incidentes graves en las casillas especiales?			
¿Tuvieron acceso para supervisar las tareas de captura del PREP?			
¿Supo de casos de personas que contaban con credencial para votar pero que no aparecían en el listado nominal y no pudieron votar?			
¿Se instaló una computadora o cañón para que los consejeros y el público pudiesen dar seguimiento al PREP en la noche de la jornada electoral?			
¿Hubo algún problema en la integración de mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral?			

4. PREPARACIÓN DE LA JORNADA ELECTORAL	MUY BIEN (5)	BIEN (4)	REGULAR (3)	MAL (2)	MUY MAL (1)
¿Cuál es su opinión general sobre la calidad del trabajo de los capacitadores en la primera etapa de capacitación?					
¿Cuál es su opinión general sobre la calidad del trabajo de los supervisores en la primera etapa de capacitación?					
¿En su opinión, evalúe la calidad en el resultado de los trabajos de capacitación electoral en su distrito?					
¿Qué tan confiado y satisfecho se siente del trabajo de los funcionarios de casilla de su distrito?					
¿Cómo considera usted la elección de los sitios para ubicar las casillas electorales en su distrito?					
¿Cómo evalúa las condiciones en que se desarrolló la jornada electoral en su distrito?					

5.JORNADA ELECTORAL	MUY BIEN (5)	BIEN (4)	REGULAR (3)	MAL (2)	MUY MAL (1)
¿Cómo considera las condiciones de seguridad y libertad para los electores el día de la jornada electoral?					
¿Cómo considera las condiciones de seguridad y libertad para el cumplimiento de las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla?					
¿Cómo considera la respuesta de la ciudadanía al ser invitada a participar como funcionario de casilla?					
¿Explicaron a los consejeros electorales la forma en que funcionaría el sistema de captura de actas del PREP?					
¿El consejero presidente mantuvo informados a los consejeros de los avances e incidentes de la jornada electoral?					
El trabajo de los asistentes electorales estuvo…					

6. CÓMPUTO Y RESULTADOS ELECTORALES	SÍ	NO	NO SABE
¿El consejo se instaló puntualmente a las 8.00 AM del miércoles 5 de julio?			
¿Los consejeros electorales recibieron una capacitación mínima respecto de la forma en que se llevaría la sesión permanente de cómputo, la forma de contar y cotejar los datos de las actas y las posibles eventualidades?			
¿Los consejeros electorales recibieron una explicación previa y suficiente sobre el orden en que se realizaría el cómputo de los resultados electorales?			
¿Los consejeros electorales recibieron una explicación previa y suficiente sobre las causas de ley para la apertura de paquetes y el proceso a seguir en esos casos?			
¿Percibió usted negativa de parte del consejero presidente para acceder a la apertura de paquetes cuando había alguna posible causa para ello?			
¿El consejero presidente u otro funcionario del IFE presentó información oficial o extraoficial para generar temores en los consejeros para proponer o decidir la apertura de los paquetes que pudiesen merecerlo?			
¿Se explicó a los consejeros electorales que la decisión de abrir o no abrir un paquete electoral se debía votar y tomar por mayoría de votos en cada caso?			
¿El secretario del consejo mostró apertura y asesoró al consejo en los casos de duda?			
¿Los consejeros contaban con calculadora para verificar las sumas de las actas de cada casilla?			
¿Se explicó a los consejeros los datos y criterios a verificar para determinar la existencia o ausencia de (i) alteraciones o (ii) errores en las actas de casilla?			
¿El consejo adoptó algún(os) método(s) para verificar la consistencia de las actas de casilla?			
¿Alguna vez votó a favor de abrir un paquete por sentirse presionado por otros integrantes del consejo?			
¿Alguna vez no propuso o no insistió en abrir un paquete por sentirse presionado por otros integrantes del consejo?			

7. CÓMPUTO Y RESULTADOS ELECTORALES	MUY BIEN (5)	BIEN (4)	REGULAR (3)	MAL (2)	MUY MAL (1)
La forma en que se organizó la recepción de los paquetes electorales en el distrito estuvo…					
Las condiciones del inmueble permiten el desarrollo de la recepción de paquetes…					
La bodega del distrito resguarda los paquetes y materiales electorales …					
Por lo que pudo ver en la sesión de cómputo, el trabajo de los funcionarios de mesa directiva de casilla refleja una capacitación electoral de calidad…					
La captura de los datos en el sistema de cómputo fue realizada…					
Considera que su rendimiento en el cómputo de la elección presidencial estuvo…					
Considera que su rendimiento en el cómputo de la elección de diputados estuvo…					
Considera que su rendimiento en el cómputo de la elección de senadores estuvo…					
¿Usted estuvo presente en el consejo el miércoles 5 de julio para la sesión permanente de cómputo distrital?					
¿Se utilizó un cañón para proyectar los resultados electorales que se iban capturando en el sistema informático del IFE?					
¿Los consejeros electorales revisaron con detalle la ausencia de errores aritméticos en el llenado de las actas de las casillas electorales?					
¿Considera usted que los paquetes que debían ser revisados fueron abiertos?					
¿Considera que los paquetes que no fueron abiertos no tenían errores ni alteraciones?					
¿El consejero presidente daba tiempo suficiente para que los consejeros realizaran su verificación?					
¿Cuando se abrieron paquetes, se corrigieron los datos asentados en las actas?					
¿Los representantes de los partidos políticos participaron activamente en la verificación de las actas de casilla?					

8. CONSIDERACIONES FINALES	SIEMPRE (5)	CASI SIEMPRE (4)	A VECES (3)	POCO (2)	NUNCA (1)
¿Considera que las actas de las sesiones de consejo reflejan cabalmente lo acontecido en ellas y sus propias participaciones?					
¿En general, usted sentía la capacidad de participar libremente e influir en los temas que se discutieron y se votaron en las sesiones de consejo?					
¿El clima de trabajo en el distrito fue el adecuado para el desempeño de sus tareas?					
¿Cuando usted necesitó acceso a los sistemas, información, expedientes u oficinas del IFE, se sintió bienvenido y bien recibido en todo momento por parte del personal directivo del IFE?					

9. OPINIÓN GENERAL DE SU PARTICIPACIÓN	MUCHO (5)	ALGO (4)	MEDIO (3)	POCO (2)	NADA (1)
¿Qué tan satisfecho se siente usted de su trabajo y participación como consejero electoral durante la preparación de la jornada electoral?					
¿Qué tan satisfecho se siente usted de su trabajo y participación como consejero electoral durante los cómputos electorales?					
¿Qué tan satisfecho está con la capacitación electoral de los funcionarios de casilla de su distrito?					
¿Qué tan satisfecho está con la integración final de las mesas directivas de casilla de su distrito?					
¿Qué tan satisfecho está con la forma en que se recibieron y resguardaron los paquetes electorales la noche de la jornada electoral en su distrito?					
¿Qué tan satisfecho está con el trabajo de los capacitadores asistentes?					
¿Qué tan satisfecho está con el trabajo de los supervisores?					
¿Qué tan satisfecho está con el trabajo de su consejero presidente?					
¿Qué tan satisfecho está con el trabajo de los consejeros electorales como grupo?					
¿Qué tan satisfecho está con los resultados electorales computados en su distrito?					

ANEXO 7

RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL INSTRUMENTO EMPLEADO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS CATEGORÍAS ANALÍTICAS DEFINIDAS PARA LA INVESTIGACIÓN[357]

Ciudadanización

De esta primera categoría se desprenden las siguientes lecturas:

- De una población de 162 consejeros, el 24 por ciento participó en la aplicación del instrumento

- Todas las preguntas que conformaron la variable fueron respondidas con esa misma frecuencia de participación

- El total de respuestas para la variable independiente *legislación electoral* fue **Sí**, en un 90 por ciento, a excepción de la última variable (¿Alguna vez votó a favor de abrir un paquete por sentirse presionado por otros integrantes del consejo?)

- Sobre la variable dependiente *desempeño real de los actores,* el 95 por ciento respondió que **No** a los reactivos que la conformaron (con excepción de la pregunta: ¿el secretario del consejo mostró apertura y asesoró al consejo en los casos de duda?) y sólo tres mencionaron no saber

- Acerca de las respuestas numéricas el valor más frecuente para variables independientes y dependientes fue de **5**; lo cual representa una calificación alta y positiva, a excepción de la pregunta "¿recibió usted los boletines de prensa del Instituto Federal Electoral?", donde la más baja fue **1**

- Los consejeros calificaron alto su desempeño

- Cuando se refirieron al trabajo o la colaboración con otras instancias del Instituto, la calificación tendió a bajar ligeramente, aunque se mantuvo en positivo, es decir, el número **4**

[357] Elaborado en Área de Apoyo a los Consejos Locales de la Junta Local del DF durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006. Revisar García Rodríguez, Juan Alberto; Op. Cit. 2010, pp. 196-207

- La frecuencia de distritos en que respondieron más de dos participantes por pregunta, fue de ocho, lo que representa el 30 por ciento aproximadamente del total de los distritos

CIUDADANIZACIÓN

Variable Independiente: **Legislación electoral**	Total de distritos en la base	Total de consejeros registrados en la base	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Total de Respuestas				Variable Independiente: **Legislación electoral**	Total de distritos participantes	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Respuestas		
					SI	NO	NS	Espacios sin respuesta					Valor/ media	TOTALES	Espacios sin respuesta
¿Proporcionaron a cada consejero un ejemplar del COFIPE, de la Constitución Política y del Reglamento de Sesiones?	27	162	15	41	41	0	0	121	¿Recibió usted copia y/o información oportuna, suficiente y constante sobre los acuerdos adoptados por el Consejo General para cada etapa del proceso electoral?	27	8	41	**5**	26	121
¿Los consejeros electorales recibieron una explicación inicial sobre los aspectos generales del Reglamento de Sesiones, el trabajo en comisiones	27	162	8	41	32	9	0	121	¿Recibió usted copia y/o información oportuna, suficiente y constante sobre los acuerdos adoptados por el Consejo Local?	27	8	41	**5**	22	121
¿La integración de mesas directivas de casilla en el distrito contó con la supervisión directa de los consejeros y del personal de la junta ejecutiva?	27	162	8	38	33	5	0	124	¿El consejero presidente mantuvo informados a los consejeros de los avances e incidentes de la jornada electoral?	27	8	38	**5**	14	125
¿El consejo tomó las medidas razonables y suficientes para verificar que el trabajo de capacitación e integración de mesas directivas de casilla fuese exitoso?	27	162	12	38	33	4	1	124	¿Cuando se abrieron paquetes, se corrigieron los datos asentados en las actas?	27	8	38	**5**	34	125
¿Los consejeros electorales recibieron una explicación previa y suficiente sobre las causas de ley para la apertura de paquetes y el proceso a seguir en esos casos?	27	162	8	39	27	11	1	123							
¿El consejero presidente mantuvo informados a los consejeros de los avances e incidentes de la jornada electoral?	27	162	12	41	32	9	0	121							
¿Alguna vez votó a favor de abrir un paquete por sentirse presionado por otros integrantes del consejo?	27	162	7	38	2	36	0	124							

Variable Dependiente: **Desempeño real de los Actores**	Total de distritos en la base	Total de consejeros registrados en la base	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Total de Respuestas				Variable Dependiente: **Desempeño Real de los Actores**	Total de distritos participantes	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Respuestas		
					SI	NO	NS	Espacios sin respuesta					Valor/ media	TOTALES	Espacios sin respuesta
¿Alguna vez el consejero presidente le llamó la atención por hacer uso de la palabra en las sesiones del consejo en vez de hacerlo en reuniones "no oficiales" o "preconsejos"?	27	162	12	41	8	33	0	121	¿Recibió usted los boletines de prensa del Instituto Federal Electoral?	27	8	41	**1**	17	122
¿Percibió usted alguna molestia por parte del consejero presidente por hacer uso de la palabra en las sesiones formales del consejo?	27	162	8	41	11	29	1	121	¿El consejero presidente daba tiempo suficiente para que los consejeros realizaran su verificación?	27	8	38	**5**	24	125
¿Se presentaron incidentes graves en las casillas básicas o contiguas?	27	162	8	38	3	34	1	124	¿Los representantes de los partidos políticos participaron activamente en la verificación de las actas de casilla?	27	8	38	**5**	27	125
¿Se presentaron incidentes graves en las casillas especiales?	27	162	8	37	11	25	1	125							
¿Percibió usted negativa de parte del consejero presidente para acceder a la apertura de paquetes cuando había alguna posible causa para ello?	27	162	8	38	10	27	1	124							
¿El secretario del consejo mostró apertura y asesoró al consejo en los casos de duda?	27	162	8	38	30	8	0	124							
¿Alguna vez no propuso o no insistió en abrir un paquete por sentirse presionado por otros integrantes del consejo?	27	162	8	38	6	32	0	124							
¿El consejero presidente, u otro funcionario del IFE, presentó información oficial o extraoficial para generar temores en los consejeros, a fin de proponer o decidir la apertura de los paquetes que pudiese merecerlo?	27	162	8	38	8	30	0	124							

Diseño Institucional

De esta categoría se destacan los siguientes aspectos:

- En la variable independiente *autoridad electoral,* dentro de las preguntas que hacen alusión al apoyo otorgado por el personal de las juntas; más de 50 por ciento —alrededor de 22 consejeros de los 41 que dieron respuesta— mencionó que **siempre** lo recibieron; cifra que al sumarse con el 22 por ciento que expresara que **casi siempre** lo obtuvo, se traduce en que más del 70 por ciento sintió respaldo institucional para realizar sus actividades

- Más del 60 por ciento de consejeros menciona **siempre** haber realizado trabajo de verificación

- Por lo que respecta a la variable dependiente *funciones específicas de los consejeros electorales locales y distritales del IFE*, el 82 por ciento de los encuestados manifestó no haber recibido presiones de para votar siempre de forma unánime en las sesiones

- En la parte de valoración, los porcentajes más altos fueron para las opciones **muy bien, bien, siempre, casi siempre**; mientras que las opciones **poco** o **nada** fueron mencionadas por tan sólo un 5 por ciento de consejeros participantes

- El 23 por ciento de los consejeros dio respuesta a los reactivos de esta categoría; de los cuales el 70 por ciento correspondió a preguntas sobre su desempeño y el de los miembros de las juntas, mismas que fueron en sentido positivo

DISEÑO INSTITUCIONAL

Variable Independiente: **Autoridad electoral**	Total de distritos en la base	Total de consejeros registrados en la base	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Total de respuestas				Variable Independiente: **Autoridad electoral**	Total de distritos participantes	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Respuestas		
					SÍ	NO	NS	Espacios sin respuesta					Valor/ media	TOTALES	Espacios sin respuesta
¿El salón de sesiones estaba listo para recibir al consejo y contaba con mesas y sillas suficientes y adecuadas para los trabajos del mismo?	27	162	8	41	38	3	0	121	¿Realizó tareas de verificación respecto de la visita, notificación y capacitación de ciudadanos para la integración de mesas directivas de casilla?	27	8	41	5	17	121
¿Se contrató a algún asistente para los consejeros con cargo al apoyo para consejeros?	27	162	8	41	17	24	0	121	¿Cuando usted necesitó acceso a los sistemas, información, expedientes u oficinas del IFE, se sintió bienvenido y bien recibido en todo momento por parte del personal directivo del IFE?	27	8	41	5	22	121
									¿Cómo considera usted la elección de los sitios para ubicar las casillas electorales en su distrito?	27	7	38	4	24	124
									¿Cómo evalúa las condiciones en que se desarrolló la jornada electoral en su distrito?	27	7	38	4	17	124
Variable Dependiente: **Funciones específicas de los consejeros electorales locales y distritales del IFE**	Total de distritos en la base	Total de consejeros registrados en la base	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Total de respuestas				Variable Dependiente: **Funciones específicas de los consejeros electorales locales y distritales del IFE**	Total de distritos participantes	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Respuestas		
					SÍ	NO	NS	Espacios sin respuesta					Valor/ media	TOTALES	Espacios sin respuesta
¿Percibió algún tipo de presión para votar siempre de forma unánime?	27	162	8	41	6	34	1	121	¿Cómo describiría el ambiente y la relación entre los integrantes de la junta distrital?	27	8	41	4	16	121
									¿Participó en el proceso de entrevista y selección de capacitadores asistentes electorales (CAE) y supervisores?	27	8	41	5	22	121
									¿Participó usted en recorridos para ubicar casillas?	27	8	41	5	22	121

De estas cifras se resalta lo siguiente:

- Alrededor de un 23 por ciento del total de consejeros respondió las preguntas que conformaron esta categoría

- En relación con la variable independiente *legalidad*, las respuestas con **SÍ** ascendieron al 80 por ciento en las dos primeras preguntas

- Al cuestionamiento, *¿Supo de casos de personas que contaban con credencial para votar pero que no aparecían en el listado nominal y no pudieron votar?,* de los 37 consejeros que dieron respuesta, un porcentaje significativo que ascendió al 46 por ciento mencionó que **Sí;** el 51 por ciento señaló que **No** y un 3 por ciento dijo **No Saber**

- En las preguntas sobre la variable dependiente *legitimidad,* las contestaciones relativas a la disposición de los recursos de la junta para los consejeros, con el fin de verificar o aclarar dudas respecto a las actas de sesiones de consejo, muestran una tendencia alta de respuestas y en sentido positivo: el 64 por ciento mencionó que **Sí**, el 29 por ciento **No** y sólo el 7 por ciento dijo **No Saber**

- De los 162 consejeros distritales a los que se les aplicó la encuesta, el 26 por ciento respondió las diez preguntas de esta categoría con una tendencia positiva del 90 por ciento, en relación con su desempeño con el apoyo otorgado por el IFE

CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Variable Independiente: **Legalidad**	Total de distritos en la base	Total de consejeros registrados en la base	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Total de respuestas				Variable Independiente: **Legalidad**	Total de distritos participantes	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Respuestas		
					SÍ	NO	NS	Espacios sin respuesta					Valor/ Frecuencia	TOTALES	Espacios sin respuesta
¿Era fácil y accesible el vocal secretario para recibir e incorporar sus observaciones y comentarios sobre el contenido de las actas de las sesiones?	27	162	8	41	36	5	0	121	¿Recibió la información que solicitó de parte del personal del IFE?	27	8	42	5	24	120
¿Se realizaron sustituciones de funcionarios de mesas directivas de casilla en la semana previa a la jornada electoral?	27	162	8	38	30	2	6	124	¿Recibió las convocatorias y los documentos de cada sesión en su domicilio, con la anticipación suficiente y de forma completa?	27	8	42	5	22	120
¿Supo de casos de personas que contaban con credencial para votar pero que no aparecían en el listado nominal y no pudieron votar?	27	162	8	37	17	19	1	125	¿Recibió el acta de cada sesión?	27	8	41	5	38	121
Variable Dependiente: **Legitimidad**	Total de distritos en la base	Total de consejeros registrados en la base	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Total de respuestas				Variable Dependiente: **Legitimidad**	Total de distritos participantes	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Respuestas		
					SÍ	NO	NS	Espacios sin respuesta					Valor/ Frecuencia	TOTALES	Espacios sin respuesta
¿El audio grabado de las sesiones estuvo a disposición de los consejeros para verificar o aclarar dudas respecto de las actas?	27	162	8	41	26	12	3	121	¿La información que recibió del IFE fue útil y suficiente para razonar el sentido de sus participaciones y votos?	27	8	41	5	22	121
¿Hubo algún problema en la integración de mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral?	27	162	8	37	8	27	2	125	En general, ¿usted sentía la capacidad de participar libremente e influir en los temas que se discutieron y se votaron en las sesiones de consejo?	27	8	41	5	27	121

Evaluación

En términos generales de esta categoría es pertinente resaltar:

- Acerca de relación definida como la variable independiente *autonomía/independencia*, casi el 80 por ciento de las respuestas referentes al apoyo recibido para realizar el trabajo de consejero mostró una tendencia positiva

- En las preguntas con las que se intentó ponderar ¿qué tan satisfechos estuvieron con su trabajo en la preparación de la jornada electoral y cómputos electorales?, más del 80 por ciento de consejeros mencionó estar **muy satisfecho**

- Poco más del 50 por ciento de los consejeros mencionó estar **satisfecho** con el trabajo del consejero presidente, de la secretaría del consejo y de los consejeros electorales como grupo

- Para la variable dependiente: *funcionamiento interno de estos órganos colegiados del Instituto Federal Electoral/obtención de resultados,* operativizada y ponderada a partir de las respuestas a preguntas como: ¿hubo un buen funcionamiento de las comisiones de consejo?, ¿libertad de expresión en sesiones de consejo? y ¿cómo califica la conducción en las sesiones por parte del consejero presidente?, éstas recibieron por respuesta —en promedio— un **muy bien** en el 84 por ciento de los casos

- De los 162 consejeros que constituyen el total de la población, se contó con una participación del 25 por ciento de ellos. Cifra constante en todas las preguntas. Incluidos los reactivos en los que las respuestas eran a elegir, atendían a ponderaciones numéricas y donde las opciones más mencionadas fueron ***muy bien y siempre****; que de manera conjunta* alcanzaron el 60 por ciento del total

EVALUACIÓN

Variable Independiente: **Autonomía e independencia**	Total de distritos en la base	Total de consejeros registrados en la base	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Total de respuestas				Variable Independiente: **Autonomía e independencia**	Total de distritos participantes	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Respuestas		
					SÍ	NO	NS	Espacios sin respuesta					Valor/ media	TOTALES	Espacios sin respuesta
¿Los consejeros contaron con un lugar de apoyo para tener reuniones de comisiones o juntas de trabajo?	27	162	8	41	33	7	1	121	¿Se llevaron a cabo "preconsejos" para discutir y analizar los puntos a tratar en cada sesión?	27	8	41	5	17	121
¿Existió una oficina o espacio de uso exclusivo para los consejeros electorales, con mobiliario adecuado para trabajar y guardar documentos?	27	162	8	41	15	26	0	121	Considera que su rendimiento en el cómputo de la elección presidencial estuvo…	27	7	38	5	22	124
¿Los consejeros cuentan con equipo de cómputo?	27	162	8	41	25	15	1	121	Considera que su rendimiento en el cómputo de la elección de diputados estuvo…	27	7	38	5	17	124
¿Se integraron comisiones de trabajo en el consejo distrital?	27	162	8	41	41	0	0	121	Considera que su rendimiento en el cómputo de la elección de senadores estuvo…	27	7	38	5	17	124
									¿Qué tan satisfecho se siente usted de su trabajo y participación como consejero electoral durante la preparación de la jornada electoral?	27	7	38	5	31	124
									¿Qué tan satisfecho se siente usted de su trabajo y participación como consejero electoral durante los cómputos electorales?	27	7	38	5	31	124
									¿Qué tan satisfecho está con el trabajo de su consejero presidente?	27	7	38	5	20	124
									¿Cuál es su opinión del trabajo de la secretaría del consejo?	27	8	41	4	20	121
									¿Qué tan satisfecho está con el trabajo de los consejeros electorales como grupo?	27	7	38	5	23	124
									¿Cuál es su opinión del trabajo de la vocalía de Capacitación Electoral y Educación Cívica?	27	8	41	3 y 4	12	121
									¿Cuál es su opinión del trabajo de la Vocalía de Organización Electoral?	27	8	41	4	21	121
									¿Cuál es su opinión del trabajo de la Vocalía de Registro Federal de Electores?	27	8	41	5	22	121
									¿Qué tan satisfecho está con los resultados electorales computados en su distrito?	27	7	38	5	28	124
Variable Dependiente: **Funcionamiento interno de estos órganos colegiados del Instituto Federal Electoral y obtención de resultados**	Total de distritos en la base	Total de consejeros registrados en la base	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Total de respuestas				Variable Dependiente: **Funcionamiento interno de estos órganos colegiados del Instituto Federal Electoral y obtención de resultados**	Total de distritos participantes	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Respuestas		
					SÍ	NO	NS	Espacios sin respuesta					Valor/ media	TOTALES	Espacios sin respuesta
¿Los consejeros contaron con apoyo de papelería proporcionada por el IFE?	27	162	8	41	36	4	1	121	¿Cómo funcionaron las comisiones del consejo?	27	8	41	4	21	121
¿Los consejeros cuentan con servicio telefónico en las oficinas del IFE?	27	162	8	41	28	12	1	121	¿Sintió usted total libertad para expresar sus puntos de vista, opiniones, preguntas o señalamientos en las sesiones del consejo?	27	8	41	5	30	121
¿Los consejeros cuentan con conexión permanente y disponible a Internet en las oficinas del IFE?	27	162	8	41	24	15	2	121	¿Cómo fue la conducción de las sesiones por parte del consejero presidente?	27	8	41	4 y 5	17	121

Profesionalización

Referente a la profesionalización como categoría analítica, es menester señalar:

- El promedio de respuestas para la variable independiente *reforma o cambio institucional* fue del 84 por ciento en sentido positivo

- Sobre la variable dependiente *viabilidad de la renovación de los consejos locales y distritales, con base en la experiencia, desempeños eficientes y la certeza jurídica que precisa la función*, se observó que en el 76 por ciento de los casos, los consejeros calificaron **bien** la preparación recibida previamente a la jornada electoral

- En el mismo sentido, el 64 por ciento de ellos manifestó que las actas de las sesiones de consejo reflejaron cabalmente lo acontecido en ellas, así como sus propias participaciones

- El 23 por ciento del total de consejeros participó en la construcción de esta categoría, dando respuesta a las preguntas que la constituyeron

PROFESIONALIZACIÓN

Variable Independiente: **Reforma o cambio institucional (redefinición de una Institución de la democracia)**	Total de distritos en la base	Total de consejeros registrados en la base	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Total de respuestas				Variable Independiente: **Reforma o cambio institucional (redefinición de una institución de la democracia)**	Total de distritos participantes	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Respuestas		
					SÍ	NO	NS	Espacios sin respuesta					Valor/ Frecuencia	TOTALES	Espacios sin respuesta
¿Se explicó la forma de usar los sistemas de la red interna del IFE?	27	162	8	41	21	19	1	121	¿Los informes de las comisiones fueron elaborados por los presidentes de las comisiones y acordados con los integrantes de cada comisión?	27	8	41	5	22	121
¿Los consejos electorales recibieron una capacitación mínima respecto de la forma en que se llevaría la sesión permanente de cómputo, la forma de contar y cotejar los datos de las actas y las posibles eventualidades?	27	162	7	38	24	11	3	124	¿El clima de trabajo en el distrito fue el adecuado para el desempeño de sus tareas?	27	8	41	5	22	121
¿Se explicó a los consejeros electorales los datos y criterios a verificar para determinar la existencia o ausencia de (i) alteraciones o (ii) errores en las actas de casilla?	27	162	7	38	22	15	1	124	¿Los consejeros electorales revisaron con detalle la ausencia de errores aritméticos en el llenado de las actas de las casillas electorales?	27	7	38	5	20	124
Variable Dependiente: **Viabilidad de la renovación de los consejos locales y distritales con base en la experiencia, desempeños eficientes y la certeza jurídica que precisa la función**	Total de distritos en la base	Total de consejeros registrados en la base	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Total de respuestas				Variable Dependiente: **Viabilidad de la renovación de los consejos locales y distritales con base en la experiencia, desempeños eficientes y la certeza jurídica que precisa la función**	Total de distritos participantes	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Respuestas		
					SÍ	NO	NS	Espacios sin respuesta					Valor/ Frecuencia	TOTALES	Espacios sin respuesta
¿Los consejeros electorales recibieron una explicación previa y suficiente sobre el orden en que se realizaría el cómputo de los resultados electorales?	27	162	7	38	29	6	3	124	¿Considera que las actas de las sesiones de consejo reflejan cabalmente lo acontecido en ellas y sus propias participaciones?	27	8	41	5	26	121
¿Los consejeros contaban con calculadora para verificar las sumas de las actas de cada casilla?	27	162	7	38	24	13	1	124	¿Utilizó el sistema ELEC-2006 a través de la intranet del IFE?	27	8	41	1	12	121
¿El consejo adoptó algún (os) método(os) para verificar la consistencia de las actas de casilla?	27	162	7	38	23	14	1	124							

Calidad de la Democracia

Esta última categoría se definió sólo con preguntas cuantificables numéricamente.

- Para la relación variable dependiente *rendición de cuentas*, con la que se pretendió calificar el trabajo de los actores en estos ámbitos durante el Proceso Electoral 2005-2006, se observa que las opciones **bien** y **regular**, fueron las que con mayor frecuencia se calificó a los capacitadores y asistentes electorales

- Los supervisores, los consejos y los miembros junta distrital recibieron calificaciones que ascendieron al 52 por ciento para la opción **bien**

- Por su parte, representantes de partidos y coaliciones fueron evaluados favorablemente en su mayoría, con un 70 por ciento de respuestas con la opción de **bien**

- Sobre la relación *democracia procedimental y dimensión de responsabilidad,* definida como variable dependiente, es de destacarse que de las preguntas con que se operativizaron, la que reflejó opiniones negativas más altas fue: *¿considera que el trabajo de los funcionarios de mesa directiva de casilla refleja una capacitación electoral de calidad?,* a la que 50 y 45 por ciento de los encuestados respondieron **algo** y **medio,** respectivamente

- Un dato significativo se obtiene de las respuestas dadas por los consejeros, cuando se les solicitó dar su opinión sobre la relación y el trabajo realizado entre los seis consejeros, los consejeros con los vocales de las juntas, así como con los representantes de los partidos políticos, donde la suma de porcentajes de las respuestas **bien** y **muy bien** alcanzó el 87 por ciento de los encuestados

- El 23 por ciento del total de consejeros distritales en el DF participó con sus respuestas en la construcción de esta categoría, y un aspecto significativo de ésta fue que la opción de respuesta **muy bien** —que fue constante en otras categorías anteriores— sólo alcanzó un máximo del 30 por ciento de las respuestas a las preguntas

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA	Variable Independiente: **Rendición de cuentas**	Total de distritos participantes	Total de consejeros registrados en la base	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Respuestas		
						Valor/ media	TOTALES	Espacios sin respuesta
	¿Cuál es su opinión general sobre la calidad del trabajo de los Capacitadores en la primera etapa de capacitación?	27	162	7	39	4	19	124
	¿Cuál es su opinión general sobre la calidad del trabajo de los Supervisores en la primera etapa de capacitación?	27	162	7	38	4	18	125
	¿Cómo considera las condiciones de seguridad y libertad para los electores, el día de la jornada electoral?	27	162	7	38	4	19	125
	¿Cómo considera las condiciones de seguridad y libertad para el cumplimiento de las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla?	27	162	7	38	4	19	125
	¿Cómo considera la respuesta de la ciudadanía al ser invitada a participar como funcionario de casilla?	27	162	7	38	4	15	125
	¿Cuál es su opinión del trabajo del Consejo como conjunto?	27	162	8	41	4	23	121
	¿Cuál es su opinión del trabajo de la Junta Distrital como conjunto?	27	162	8	41	4	26	121
	¿Cuál es su opinión respecto del trabajo de los representantes de partidos y coaliciones?	27	162	8	41	4	28	121
	Variable Dependiente: **Democracia procedimental y dimensión de responsabilidad**	Total de distritos participantes	Total de consejeros registrados en la base	Distritos con respuestas	Total de consejeros que dieron respuesta	Respuestas		
						Valor/ media	TOTALES	Espacios sin respuesta
	Por lo que pudo ver en la sesión de cómputo, ¿considera que el trabajo de los funcionarios de mesa directiva de casilla refleja una capacitación electoral de calidad…?	27	162	8	38	4	19	125
	¿Cómo describiría la relación entre los seis consejeros?	27	162	8	41	4	17	121
	¿Cómo describiría la relación de los consejeros con los vocales de la junta distrital?	27	162	8	41	4	16	121
	¿Cómo fue la relación con los representantes de los partidos políticos?	27	162	8	41	4	26	121

Fuentes de Información

Bibliografía

- Abendroth Wolfgang y Lenk Kart. *Introducción a la Ciencia Política*, Edit. Anagrama, Barcelona España, 1971

- Abundis, Francisco y Nares, Yail. "Campañas y Medios de Comunicación" en *2 de Julio, Reflexiones y Alternativas*. UNAM-FCPyS-SITESA. México, 2007

- Ackerman, John M. "Sociedad Civil y Rendición de Cuentas" en *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal (*Colección Sinergia). Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2006.

- Aguilar Villanueva, Luis F.; *El Estudio de las Políticas Públicas;* Estudio Introductorio, Primera Antología; Edit. Porrúa, México, 1992.

- Agüero, Felipe; *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada,* Madrid, Alianza Editorial, 1995.

- Alagappa, Muthiah. 1995. The Anatomy of Legitimacy. In Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority, edited by M. Alagappa. CA.: Stanford University Press.

- Alcántara Sáez, Manuel; *Gobernabilidad, crisis y cambio,* México, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

- _____; "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en *Cambio político y gobernabilidad*, CONACYT, México, 2003.

- Alejandro Quiroz, María de Jesús; *La Participación Ciudadana en la Organización de las Elecciones Federales: Reflexiones sobre el Quehacer de los Consejeros Electorales* Locales en el Distrito Federal, durante el Proceso Electoral *Federal 2005-2006* (Tesis para obtener el grado de Maestra en Administración

Pública) Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, FCP y S-UNAM; México, 2011

- Almond, Gabriel y Sidney Verba; La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones; Madrid; Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.

- ---------- "A functional approach to comparative politics" en G. Almond y J.S. Coleman: The Politics in the developing areas. Princeton Press. Princenton, 1960.

- Altman, D., y Castiglioni, R.; *"¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?"* DHIAL- Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, 2001.

- _____; *Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura.* Instituto Internacional de Gobernabilidad.

- Álvarez Enríquez, Lucía. "Participación Ciudadana y Construcción de Ciudadanía en la Ciudad de México" en *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal (*Colección Sinergia). Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2006

- Andrade Sánchez, Eduardo; *Introducción a la Ciencia Política*, Edit. Harla, México, D.F. 1987.

- _____; *La Reforma Política de 1996 en México,* UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas- Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México, 1997.

- Antunes Rocha, Carmen Lúcia; *República e Federacáo no Brasil*, Belo *Horizonte, Brasil, 1981*

- Aparicio, Javier. *PREP y Cómputos Distritales: Análisis de Resultados.* División de Estudios Políticos del CIDE, México, 2006.

- Arbos Xavier y Salvador Giner. *Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial.* Siglo XXI Editores, Madrid, 1996.

- Arenas Bátiz, Carlos Emilio. "Marco Teórico del Derecho Electoral" en *Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

- Aristóteles; *La Política;* Edit. Porrúa, México, 1988.

- Astorkia Hualde, José María. *Evolución de la abstención electoral en España: 1976-1991*, en Del Castillo Vera, Pilar; *Comportamiento político y electoral*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Colección Academia, 1994.

- Ayala Espino, José Luis; *Límites del Mercado y límites del Estado*; INAP, México, 1992.

- Baca, Laura. et. al, Léxico de la política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Boll, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

- Bañón, Rafael y Carrillo Barroso, Ernesto; *La legitimidad de la administración pública* en La Nueva Administración Pública, editado por R. Bañón y E. Carrillo Barroso. Madrid: Alianza Universidad.

- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José. *La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, partidos y reformas.* Ediciones Cal y Arena, México, 2000.

- Bedolla, Salazar. *Instituto Federal Electoral.* IFE, México, 2003.

- Beetham, David. 1991. The Legitimation of Power. NJ: Humanities Press International Inc. Atlantic Higlands.

- Béjar, Raúl; La identidad nacional mexicana como problema político y cultural; Siglo XXI, México, 1999.

- Benedicto, Jorge, etal.; *Las transformaciones de lo político*; Editorial Alianza Universidad, México 1992.

- Berruecos García Travesi, Susana; *Procesos electorales y participación ciudadana en el Distrito Federal*, IEDF, 1ª. Edición, México, 2002.

- Bizberg, Ilan;"Estado, organizaciones corporativas y democracia" en Aziz, Alberto (Coord), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*; CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003

- Bobbio, Norberto*. Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores, México, 2002.

- _____; *Estado, Gobierno y Sociedad;* FCE, México, 2005

- Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

- Bozeman, Barry, *Gestión Pública. Su situación actual*; Reimpresión, FCE, México, D.F. 2006

- Bresser-Pereira; Luiz Carlos; *Ciudadanía y res publica: La aparición de los derechos republicanos.* Fundación Getulio Vargas de Sao Paulo, Brasil.

- Caboara, Lorenzo; *Los Partidos Políticos en el Estado Moderno,* Edit. Iberoamericanas.

- Calvino, Italo; Seis propuestas para el próximo milenio; Madrid, Siruela, 1994.

- Campos Álvarez Tostado; Ricardo; *Gobernación y Ética Pública,* Géminis Editores e Impresores, México, D.F., 1999.

- Cansino, César; *La transición mexicana 1977-*2000, Edit. CEPCOM, México, 1991.

- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *"División de Poderes y Régimen Presidencial en México*", Ed. U.N.A.M., México, 2006.

- Carpizo, Jorge. "La ciudadanización del Proceso Electoral Federal 1994" en *Discurso Pronunciado por el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la sesión del Consejo General del 3 de Junio de 1994*. IFE, México, 1994.

- Carrasco Altamirano, Diódoro. 2000. Gobernabilidad democrática y ejercicio de gobierno. En La Gobernabilidad Democrática en México, Editado por N. González Parás y A. Labra Manjarrez. México: INAP SEGOB.

- Carrillo Landeros, Ramiro; *Fundamentos Éticos y Epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública* (Tesis para obtener el título de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública) Pograma de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; México, 2005

- Cavarozzi, Marcelo; "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", en *Journal of Latin American Studies*, Núm. 24, 1992.

- Colomer, Joseph M. *Instituciones políticas. Ariel, Barcelona, 2001.*

- Cordera, Rolando; *Crónicas de la adversidad*, Edit. Cal y Arena, México, 2000.

- Cortina, Adela. *Ciudadanos del mundo. "Hacia una teoría de la ciudadanía*", Madrid, Alianza Editorial, 1997

- Crespo, José Antonio; *Elecciones y Democracia;* Instituto Federal Electoral, México, 1995.

- Cruz Rubio, César Nicandro; *El proceso de legitimación de las políticas públicas: una propuesta analítica integral*; Mimeo, México.

- _____; La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental.

- Cunill Grau, Nuria. "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer" en *Política y gestión pública.* Buenos Aires, FCE-CLAD, 2004.

- _____. "*¿La Transparencia La Gestión Pública ¿Cómo Construirle Viabilidad?"* En *Estado, Gobierno, Gestión Pública.* Revista Chilena de Administración Pública*, Santiago* 2007.

- Curzio Gutiérrez, Leonardo. "El dilema de Hobbes: ¿libertad o seguridad? en *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*. CISAN-IIJ (UNAM), México, 2002.

- Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971.

- _____. *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. España, 1999.

- Deutsch, Karl; *Política y Gobierno. Cómo un pueblo elige su destino*. Fondo de Cultura Económica. Madrid, España.

- Diamond, Larry y Morlino, Leonardo. “The Quality of Democracy. An Overview” en *Journal of Democracy*. 2004.

- Drucker, Peter F.; *Las nuevas realidades,* Edit. Hermes; México, 1989

- De la Cueva, Mario; *La Idea del Estado*. México, 1995

- De la Rosa, Martín, Winkel, Peter y Athié, Alberto, *Manual Ciudadano para la Contraloría Social,* Edit. Eidos comunicación, Fundación Flor y Canto A.C. Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2006.

- Díaz, Elías; *Estado de Derecho y sociedad democrática;* 8ª. Edic., Taurus Ediciones, España; 1981.

- Diego Bautista; Oscar; *Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de cuestión y valores para el servicio público*; Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1ª. Edic.; Toluca, México, 2009.

- Douglas North, “*Five Propositions about Institutional Design*”, en Jack Knight e Itai Sened (eds.), *Explaining Social Institutions,* Michigan, Michigan University Press, 1998.

- Durand Ponte, Víctor Manuel; *Ciudadanía y Cultura Política. México 1993-2001*, México, Ed. Siglo XXI, 2004

- Easton, David; *Categorías para el análisis sistémico de la política. Diez Textos Básicos en Ciencia Política*, Edit. Ariel, Barcelona.

- Escobar, Gustavo. *Etica*. México: McGraw-Hill Co. 3ra ed. 1992.

- Fernández Santillán, José; *El despertar de la sociedad civil: una perspectiva histórica*; Edit. Océano, México, 1995.

- Flores Gómez , Fernando. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano.*

- Fraga Gabino; *Derecho Administrativo;* Edit. Porrúa, México, 41ª. Edición, 2000

- Fukuyama, Francis; Confianza; Edit. Atlántida; Buenos Aires; 1995.

- Galindo Camacho, Miguel; *Teoría del Estado*; Ed. Editores Mexicanos Unidos, México, 2001

- Galván Rivera, Flavio, en *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Porrúa, México, 2006.

- García Canclini, Néstor; *Reabrir espacios públicos. Políticas culturales y ciudadanía*; Plaza y Valdés, UAM-Unidad Iztapalapa, 2004, 1ª. Edic.

- García Ramírez, Sergio; Participación ciudadana y control social; IIJ-UNAM/Porrúa, México, 2006

- García Rodríguez, Juan A. *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Procesos de implementación y evaluación para el primer ejercicio de administración electoral, fuera del territorio mexicano: Las Elecciones Federales del año 2006* (Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública). FCPyS-UNAM, México, 2007.

- _____; *Transparencia y Profesionalización en los Órganos Colegiados Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral: Análisis y Evaluación de los Consejos Local y Distrital en el Distrito Federal, durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006 y la Reforma Electoral Implementada durante los años 2007-2009, en estos ámbitos de la autoridad electoral federal* (Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos). Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; México, 2010

- García, R. Juan Ignacio. "La organización y la administración electoral. Desafíos de la modernización" en *Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XX. Memorial del III Congreso Internacional de Derecho Electoral.* Tomo II, Serie Doctrina Jurídica, No 13. TEPJF-IFE-UNAM (IIJ), México, 1999.

- Garretón, Manuel; *Del autoritarismo a la democracia política: ¿una transición a reinventar?*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1990.

- _____; “Redemocratization in Chile”, en *Journal of Democracy*, vol. 6, 1995.

- Giddens, A.; *Consecuencias de la modernidad*. Edit. Alianza, Madrid.

- Giménez Cacho García, Luis Emilio. *Transparencia y Derechos Laborales.* Cuaderno de Transparencia No. 12. México, IFAI, 2007.

- Girondella Mora, Leonardo; *Estado de Derecho: Definición*; Edit. Harla, México, D.F. 2006.

- Giroux, Silvain y Ginette Tremblay; *Metodología de las Ciencias Humanas. La Investigación en Acción.* México FCE, 2004.

- González Bárcenas, Facundo y Salazar Elena, Rodrigo. *Tesauro Político Electoral*. IFE, México, 2004.

- González Luna Corvera, María de Jesús. “La solidez del IFE en la organización de las elecciones” en *Vicisitudes de la Normalidad Democrática Electoral en México.* México, Editorial Porrúa-UNAM-IUI José Órtega y Gasset-Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2006.

- González Pérez, Jesús; *La ética en la Administración Pública*, 2ª. Edic.*,* Cuadernos Civitas, Madrid, España; 2000

- Gómez, Carlos. *Administración Pública Contemporánea.* Mc Graw Hill, México, 1998

- Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. Oxford Unversity Press, México, 2000.

- _____; *El Estado en la Era de la Modernización*, Plaza y Valdés, México, 1992.

- _____; *La administración pública del Estado capitalista*, México, Colección Fontamara, 2002

- Guiuliani, Urbani. "Sistema Político" en *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores, México, 2002.

- Heidegger, Martin; *El principio de identidad*; Anthopos, Barcelona, 1990.

- Hernández Becerra, Augusto. "El Derecho Electoral y su Autonomía" en *Proceso Electoral y Regímenes Políticos. Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones: Proceso Electoral y Regímenes Políticos,* Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989.

- Hobbes Thomas; *Del ciudadano y Leviatán*; 6ª. Edic., Tecnos; España Madrid; 2005.

- Huntington, S. P.; *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX,* Barcelona, Paidós, 1994.

- IFES (equipo investigador)*. Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*. Primer Informe, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009.

- Instituto de Estudios Políticos, *Diccionario de Ciencias Sociales*; UNESCO, Madrid, España, 1976, Vol. II

- Jiménez Ruiz, Francisco Javier. *Financiamiento a Partidos Políticos y Teoría de Juegos.* Miguel Ángel Porrúa-Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. México, 2004.

- Kliksberg, Bernardo; *Rediseño del Estado: una perspectiva internacional;* FCE-INAP, México, 1994.

- Krieger Joel ; *Authoritarianism*", en The Oxford Companion to Politics of the World, Nueva York/Oxford, Oxford University Press, 1993.

- León y Ramírez, Juan Carlos. *La construcción de los espacios públicos en la democracia*. IEEM-UAEM, Toluca, 2004.

- Linz Juan; "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.), Handbook of Political Science, Massachusetts, Reading, 1975.

- _____; *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.

- Lipovetsky, Gilles; *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos modernos*. Edit. Angrama, Barcelona, 1998.

- López Ayllón, Sergio. *El Acceso a la Información en Materia Electoral.* (Ciclo de Conferencias: Los retos del Poder Judicial de la Federación, 2) TEPJF, México, 2008.

- Ludlow; Leonor; Consuelo, Paz; etal, *Evolución del Estado Mexicano*, Formación 1810-1910, Edit. Caballito, México, 1986.

- Marshall, Thomas Humphrey; *Ciudadanía y clase social*; Pluto Press, London, 1992.

- Martínez Morales, Rafael; *Derecho Administrativo 1er. y 2do. cursos*, México, Oxford, 2009.

- Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto; *Diccionario Electoral,* Instituto de Estudios Políticos, A.C. México, 2002.

- Merino Huerta, Mauricio. *La Participación Ciudadana en la Democracia*. IFE, México, 1995.

- _____. *La Transición Votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. FCE, México, 2003.

- Moreno Ramírez, Ileana; "Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano", Ed. Porrúa, México, 2005.

- Moreno R. Rodrigo. La Administración Pública Federal en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1980

- Muñoz Patraca, Víctor Manuel. "Marco Teórico General. Premisas Teóricas para el análisis de sistema político" en *Sistema Político Mexicano* (Antología de lecturas). FCPyS-UNAM, México, 2007.

- Nohlen Dieter. *La democracia y su contexto.* Estudios en homenaje a Dietre Nohlen en su septuagésimo aniversario. UNAM, 2009.

- North Douglas. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. FCE, México 2000.

- Oakeshott, Michael. *Sobre la Conducta Humana*; Oxford, 1975.

- O'Donnell, Guillermo y Schmitter Philippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988.

- _____; "*Illusions about Consolidation*", en *Journal of Democracy,* vol. 7, 1996.

- Ostrom, Elinor; *Governing the Commons*; Cambridge University Press, Cambridge,1991.

- Panebianco, Angelo; *Modelo de Partidos,* Edit. Alianza Universidad; España, Madrid; 1995.

- Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano.* Editorial Constitucionalista-IFE, México, 1999.

- Pedreira, Antonio S.; *Hostos, Ciudadano de América*. Editorial Edil, Inc. 1976.

- Pereyra, Carlos; *"La tarea mexicana de los años setenta",* en *Sobre la democracia*; Editorial Cal y Arena, México, 1990.

- Pérez Correa, Fernando; Ponencia presentada en la Conferencia "*La Cultura Democrática en México: pasado, presente y fuuro"* realizada en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México; Septiembre de 2003.

- Peruzzott, Enrique. *La Política de Accountability Social en América Latina*. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2009.

- Peschard Mariscal, Jacqueline. *2 de Julio, Reflexiones y Alternativas*. UNAM-FCPyS-SITESA. México, 2007.

- Peters Guy; *"Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. XLV, octubre-diciembre 2005

- Porter, Michael; La ventaja competitiva de las naciones; Edit. Vergara, Buenos Aires, 1991.

- Poulantzas, Nicos; *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, Ed. Siglo XXI, 1986.

- Prud´homme, Jean-François; *Participación ciudadana y democracia en América Latina en La Construcción de instituciones para la democracia en América Latina*. México, IFE 1999.

- Przeworski, Adam; "*Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts*", en John Elster y Rune Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy,* Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

- _____; *Democracia sustentable*. Paidós, Buenos Aires, 1998

- Ramírez Kuri, Patricia; "*Espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local*" en Ramírez Kuri, Patricia (coord.), *Espacio público y reconstrucción de la ciudadanía*, México; Porrúa/FLACSO, México.

- Ramos Peña, Luis Alfonso; "Derecho Administrativo", Primera Parte, 1ª ed., Tribunal Estatal Electoral, Chihuahua, 2006.

- Rawls, John. *Liberalismo político.* FCE, México, 1996.

- _____; *Gobernabilidad y Reforma del Estado: un nuevo Estado para un nuevo modelo de desarrollo.*

- Rivera Sánchez, José Abel. *Cambio institucional y Democratización: la Evolución de las Comisiones en la Cámara de Diputados de México. Vol. XI. Núm. 2. II Septiembre de 2004.*

- Rivero, Ángel y Antón Joan; *Derechos y Ciudadanía: Contrastes entre el Liberalismo y el pensamiento conservador;* Colecc. Temas de la Democracia, Serie de Conferencias Magistrales 12 IFE, México.

- Romero Gudiño, Alejandro*; "Ética para el Proceso Electoral Federal en México", en Vicisitudes de la Normalidad Democrática Electoral,* Coordinadores Luis J. Molina Piñeiro, Fernando Serrano Migallón, et. al., Edit. Porrúa, México, 2006.

- *Rorty, Richard; Contingencia, ironía y solidaridad, Barcelona; 1991.*

- Salazar, Luis; *México 2000, Alternancia y transición democrática;* Instituto Nacional de Estudios Políticos, Ediciones Cal y Arena, México, 2001.

- Salazar Ugarte, Pedro; "*Legalidad"* en Baca Olamendi, Laura; *Léxico de la Política;* Ed. FCE, 2000.

- Sanabria López, Juan José. *La ciencia de la administración pública: un enfoque político de la actividad administrativa del estado en el marco de la globalización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

- Sánchez González, José Juan; *Usos de la gobernabilidad y la gobernanza*. *Una manera de diferenciarlas.* Notas curso Pensadores Administrativistas I. Doctorado en Administración Pública. INAP, México 2010.

- Sánchez Vázquez, Adolfo; *Ética*, Edit. Grijalbo, México, 1978

- Sapelli, Claudio; *La Economía Política de la Transición a la Democracia*; Paidós, 2004

- Sartori, Giovanni; *Teoría de la Democracia*, Edit. Alianza, México.

- Serra Rojas, Andrés; *Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia. Primer Curso;* Ed. Porrúa, México, 2001

- Shepsle Kenneth y Bonchek, Mark; *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento, Ed. Taurus/CIDE, 2008*

- *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas. Lecciones para el Banco Mundial*. Documento de trabajo del Banco Mundial No. 31, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo /Banco Mundial, EE.UU, 2004.

- Silva-Herzog Márquez, Jesús; El antiguo régimen y la transición en México, México, Edit. Planeta-Joaquín Mortiz, 1999.

- Simmel, Georg; *Control social y redes sociales*, en The Philosophy of Money; Tr. Tom Bottomore and David Frisby. London: Routledge&Kegan Paul. 1978

- Sirvent, Carlos. *Partidos Políticos y Reformas Electorales en México.* Miguel Ángel Porrua-FCPyS (UNAM), 2002.

- Stepan Alfred; “Las prerrogativas de los militares en los nuevos regímenes democráticos”, en *Síntesis,* núm. 11, 1990.

- Torres Mejía, David. "Sistema Político" en *Léxico de la Política*. FCE, México, 2000.

- Touraine, Alain. Critique de la modernité, París, Fayard, 1992.

- Urruty, Carlos. “Organización y administración electoral” en *administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del Siglo XXI. Memorial del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Tomo II, Serie Doctrina Jurídica, No. 13. TEPJF-IFE-UNAM (IIJ), México, 1999.

- Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y Perspectivas*. Plaza y Valdés Editores, México, 2000.

- _____. “La Institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado” en *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001.

- _____. “Ciudadanía y Administración Pública” en *Los Ciudadanos de Cara al Siglo XXI*. UAEM (FCPyAP), Toluca, 2005.

- Valadés, Diego. “Constitución y Control Político” en *Teoría de la Constitución (Ensayos Escogidos).* Editorial Porrúa-UNAM, México, 2005.

- Valdés Zurita, Leonardo. *Sistemas Electorales y de Partidos*. IFE, México, 1995.

- _____. “La Reforma Electoral del 1996” en *El Debate Nacional 2. Escenarios de la Democratización*. Editorial Diana-UNAM, México, 1998.

- Valencia Sandoval, Jorge Alberto. “El contexto político de la función pública, actores y reglas” en *Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001.

- Ventura Silva; Sabino. “Derecho Romano”, Décima quinta edición, Edit. Porrúa, México, 1999

- Von Ihering Rudolf, “Poder y legitimidad” en Filosofía del Derecho; Berlín, Alemania. Reimpresión, 2009.

- Weber, Max; *En la Ética Protestante,* Ed. Premia, 1968.

- Woldenberg, José. “La institución Electoral Federal en México y el proceso de consolidación democrática” en *ADMINISTRACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS ELECCIONES EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI. Memorial del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Tomo II, Serie Doctrina Jurídica, No. 13. TEPJF-IFE-UNAM (IIJ), México, 1999.

- _____; *Construcción de la democracia,* México*, 1996.*

- Yehenzkel, Dror; *Un modelo general de planificación;* UNAM-FCP y S; México, 1980.

- Zamora, José Luis. *Derecho Constitucional.* IFE. México, 2004

- Zaverucha, Jorge; “The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions”, en *Journal of Latin American Studies*, núm. 25, 1993.

Hemerografía

- Bidart Campos, Germán; “Tres legitimidades” en *Legitimidad de los Procesos Electorales,* Cuadernos de CAPEL, 1986

- Calderón Ortíz, Gilberto; "*La Gobernabilidad en América Latina" en Gestión y Estrategia*, UAM-Azcapotzalco, Departamento de Administración, Núm. 13 Ene-Jun 1998, Prefacio.

- Camou, Antonio; "Gobernabilidad y democracia", en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, Núm. 6.

- Carbonell, Miguel, "Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate", Quórum, México, noviembre-diciembre de 1998

- Carrasco Altamirano, Diódoro. "*Gobernabilidad democrática y ejercicio de gobierno"* en *La Gobernabilidad Democrática en México;* Editado por N. González Parás y A. Labra Manjarrez, México, INAP-SEGOB

- Castelazo De los Angeles, José R. "Apuntes sobre la teoría de la Administración Pública", en Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Ene.-Mzo. de 1979, México, D.F.

- Colomer, Joseph M. "Reforma política en México" en *Este País.* No. 137, agosto de 2002.

- Córdova Vianello, Lorenzo; *"La calificación de las elecciones presidenciales en 2006" en en 2 de Julio, Reflexiones y Alternativas. UNAM- FCPyS-SITESA. México, 2007*

- Crespo, José Antonio, "Reelección parlamentaria", Este País. Encuestas y opiniones, número 86, México, mayo de 1998.

- Curzio Gutiérrez, Leonardo. *La Gobernabilidad en el México Contemporáneo.* Fundación CIDOB, Afers Internacionals, núm. 40-41, 1998.

- Del Aguila Rafael; "Los sistemas electorales" en Manual de Ciencia Política, Ed. Trotta, 1997.

- Delgado Ramírez, Jorge H.; "Instituto Federal Electoral, Educación Cívica y Participación Ciudadana", 1994, en Revista *Estudios Políticos,* No. 5, Oct.- Dic. 1994, FCP y S-UNAM, México.

- Ela de PRO. Oficina de Etica Gubernamental. *"Valores y Principios Eticos de los Servidores Públicos". Conética*. Boletín Informativo. 1991.

- Franco González Salas, José Fernando; "*Las instituciones electorales a prueba" en 2 de Julio Reflexiones y Alternativas;* UNAM-FCPyS- SITESA. México, 2007.

- _____; "*Construcción y deconstrucción de lo público. A propósito de la formación de una sociedad autogestionada en el mundo de hoy" en PAPER No. 23;* Instituto Internacional de Gobernabilidad, Santafé de Bogotá, 1999
- _____; "*La transición hacia la construcción de sociedad. Reflexiones en torno a la crisis colombiana" en PAPER No. 23;* Instituto Internacional de Gobernabilidad, Santafé de Bogotá, 1999.

- Garay, L.J. et al.; "*Construcción y deconstrucción de lo público. A propósito de la formación de una sociedad autogestionada en el mundo de hoy" en PAPER No. 23*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Santafé de Bogotá, 1999.

- IFES (equipo investigador). *Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada.* Primer Informe, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009.

- Jiménez Lazcano, Mauro; Saldos del Neoliberalismo (1982-1997) y la globalización (TLC 1994-1997). Globalización y Neoliberalismo en México 1982-1997. En Revista Macroeconomía, 15 de enero de 1998, México

- *Levine, Daniel H. y Enrique Molina, José.* "La calidad de la democracia en América Latina: Una Visión Comparada" en *América Latina Hoy.* No. 45, Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2007.

- Lozano González, C. Raquel; *"Institucionalismo, gobernanza y sociedad civil"* en *Revista iapem,* Enero-Abril 2009 No. 72, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

- Montero José Ramón y Leonardo Morlino, "Legitimidad y democracia en el sur de Europa", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (*reis),* núm. 64, 1993.

- Moufe Chantal; Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática, en Colección Temas de la Democracia, Serie Ensayos, Núm. 2 , IFE, 1997.

- O´Donell, Guillermo. “Otra Institucionalización” en *Revista Política y Gobierno CIDE,* Vol. III N° 2, México, 1996.

- Paramio, Ludolfo; “*Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina*”, en *Zona Abierta*, núm. 88/89, 1999.

- Pérez Correa, Fernando, *“El peso de los símbolos” en 2 de Julio, Reflexiones y Alternativas.* UNAM- FCPyS-SITESA. México, 2007.

- Prats, Joan; *Gobernabilidad Democrática para el desarrollo humano.Marco conceptual y analítico* en *Instituciones y Desarrollo No. 10, Barcelona, 1996*

- Prud’homme, Jean-Francois; “*Participación ciudadana y democracia en América Latina” en La construcción de instituciones para la democracia en América Latina,* México, IFE, 1999.

- Ramírez Kuri, Patricia; “Espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local” en Ramírez Kuri, Patricia (coord.), Espacio público y reconstrucción de la ciudadanía, México; Porrúa/FLACSO, México

- Rodríguez Zepeda, Jesús; “*Estado de Derecho y Democracia” en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 12*, IFE, México, 1996.

- Rosales Jaime, José María; *“Democracia y solidaridad: rudimentos para una ciudadanía democrática”*, en *Sistema: Revista de ciencias sociales* No. 107, 1992

- Salazar Ugarte, Pedro; *“Un fraude que no fue, una elección eterna y una reforma pendiente” en 2 de Julio, Reflexiones y Alternativas. UNAM- FCPyS-SITESA. México, 2007*

- Serrano Jesús A.*; “Ética de la Ciencia”,* conferencia dictada en la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología, Tuxt*la Gtz. Chis. 11 de noviembre de 2005*

- Uvalle Berrones, Ricardo. “La Importancia del Cambio Político en México y su influencia en el Gobierno y la Administración Pública”, en *CONVERGENCIA. Revista de Ciencias Sociales.* CIEA en CP y AP, FCPy AP-UAEM, Año 5, N° 16 mayo-agosto de 1998.

- Uvalle Berrones, Ricardo. *Los fundamentos institucionales de la gestión pública.* VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

▪ Vargas-Machuca Ortega, Ramón. *"La Calidad de la Democracia" en Temas de filosofía para el S-XXI, en su 6ª edición dedicada a la Política: Realidad contra utopía.* Centro de Profesores y Recursos de Cáceres, Cádiz, 2007.

▪ Woldenberg Karakowsky, José; "Principios y valores de la Democracia", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática,* IFE, 1995, México

▪ _____; *"Lo bueno, lo malo y lo peor" en 2 de Julio Reflexiones y Alternativas.* UNAM-FCPyS-SITESA, México 2007.

Legislación

• *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Ordenamientos electorales. Tomo I). Instituto Federal Electoral, México, 2008.

• *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Ordenamientos electorales. Tomo II). Instituto Federal Electoral, México, 2008.

• *Código de ética;* Instituto Federal Electoral, México, 2010.

• Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral. Instituto Federal Electoral, México, 2008.

• Reglamento del Instituto en la Materia Transparencia y Acceso a la Información Pública del Instituto Federal Electoral. Instituto Federal Electoral, México, 2008.

• *Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral*. Instituto Federal Electoral, México, 2008.

Documentos Oficiales

- Acuerdo de Consejo General del Instituto Federal Electoral CG146/2005
- Acuerdo de Consejo Local en el Distrito Federal CL/A/09/011/06/2006
- Acuerdo de Consejo Local en el Distrito Federal 160804p2/ 2006
- Acuerdo de Consejo Distrital en el Distrito Federal CD/A/DF/09/05/18/06
- Acuerdo de Consejo General del Instituto Federal Electoral CG02/2010

- *Aspectos a considerar en torno al Proyecto del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.* Síntesis Ejecutiva para Consejeros Distritales. Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (Cove), IFE, México, 2006.

- *Guía para Consejeros y Consejeras Electorales de los Consejos Locales y Distritales. Proceso Electoral Federal 2008-2009*. IFE. 2008.

- *Informe Final de Actividades del Área de Apoyo de Consejeros Locales de la Junta Loca*l, durante el PEF 2005-2006.

- *Informe de recursos interpuestos en contra de actos de los Consejos Locales y Distritales. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.* IFE, 12 de Julio de 2006.

- *Líneas de comunicación para Vocales Ejecutivos*. Documento de la Coordinación Nacional de Comunicación Social del IFE, el 31 de Julio de 2006.

- *Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 6 del Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y la aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Titulo Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 16 de Noviembre de 2006*.

- *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010.* Instituto Federal Electoral, México, Primera edición, marzo de 2005.

- TESIS: “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. PROCEDIMIENTO A SEGUIR RESPECTO DE CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUP-RAP-051/2001.

Página WEB

- *www.ife.org.mx*

Mesografía

- *Alfie Cohen, Miriam; (2004) “Globalización, Democracia y desilusión: la sociedad civil en México (1991-2004)” en www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/12613.pdf*
Consultado el 10 de septiembre de 2010, versión pdf

- *Altman, David, y Rossana Castiglioni. 2000. ¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática? DHIAL Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. (9) Dirección URL:*
http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial9/dhial9_03.htm

- *Boletín Elección Programa de Acompañamiento Ciudadano PAC 2009, No. 5, Abril de 2009.* Disponible en:
http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Programa_Acompaniamiento_CIudadano/

- Bolívar Meza, Rosendo; *Gobernabilidad*; en http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/COLVER/DIFUSION/REVISTA

_CONCIENCIA/REVISTANO.9/8.-ROSENDO%20BOLIVAR%20MEZA.PDF, ensayo consultado el 11 abril de 2011 a las 18:30 hrs.

- *Dilthey, www.gestiopolis.com/organizacion-talento/cosmovision-weltanschauung-observacion-vision-mundo.html*

- Fuente: II Conteo de Población y Vivienda 2005, INEG. Disponible en http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/Default.aspx

- II Conteo de Población y Vivienda 2005.INEGI, disponible en http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/Default.aspx

- Krahmann Elke; "Gobierno nacional, regional y global", en la Revista digital Global Governance, Jul.-Sep. 2003, 9, 3, Research Library Core, p. 323 en http://diplomadogobernanza.org.mx/sesion19.pdf consultado el 25 de mayo de 2011.

- *Maintz, Renate. 2000. Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'. Instituciones y Desarrollo (7):35-52. Dirección URL: http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/mayntz.htm .*

- _____; 2001. *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*; en www.lasociedadcivil.org/ uploads/ciberteca/mayntz.pdf.

- *Peyrefitte, Alain; La sociedad de la Confianza; http://es.shvoong.com/books/stream-consciousness/72741-rebelarse-vende/.*

- *Proyecto sobre Administración y Costo de Elecciones* (Proyecto ACE); Elaboración conjunta del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Internacional (IDEA Internacional), Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y Naciones Unidas (NU), 1997, ACE Project .Washington, DC.

Enero de 2010. “Administración Electoral”. Disponible en: www.Aceproject. org/administracionelectoral.

- *Scharpf, Fritz W. 1998. Interdependence and Democratic Legitimation. Working Papers. Max Planck Institute for the Study of Societies. Cologne. Dirección URL: http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_papers/wp98-2/index.html.*

- Sistema de Consulta de las Memorias del Proceso Electoral Federal 2005-2006 de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales. IFE, México, 2007. Disponible en: http://www.ife.org.mx/documentos/DEOE/MemoriasProcesos/memorias2006/inicio.html.

- Tijerina, Rafael; La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad, en *Revista Iberoamericana de Educación,* No. 12, 1996 en http://www.campus_oei.org/oeivirt/rie12a02.htm

- Zamitiz, Héctor. “Qué son las elecciones. Mito y rito de las urnas” *en Revista Etcétera. Política y Cultura en Línea.* No. 351, México, 1999, Disponible en: http://www.etcetera.com.mx/1999/351/hz351.html

- Zamora, Rubén I., *La Partidocracia* en http://www.mercaba.org/Fichas/Capel/partidocracia.htm obra consultada el 28 de junio de 2011 a las 23:30 hrs.