



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL E
INSTITUCIONES ELECTORALES EN MÉXICO.
ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL IFE, EL TEPJF Y
LA FEPADE, 1991-2012

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A

MARCO ANTONIO HERNÁNDEZ VELÁZQUEZ

ASESOR

MTRO. PABLO ULISES SÁNCHEZ NIETO



MÉXICO 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria

Quiero dedicar este esfuerzo a mi familia, la cual es y será el pilar más importante de mi desarrollo personal y profesional. Específicamente, dedico este trabajo a mi madre quien a través de su cariño incondicional y sabios consejos me motiva a ser una mejor persona y alcanzar cada una de mis metas.

Agradecimientos

A la Universidad, por permitirme estudiar en la institución de educación superior más importante del país.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por formarme como un profesional de la administración pública.

A mi director de tesis, el Mtro. Pablo Ulises Sánchez Nieto, por su apoyo en la revisión de este trabajo de investigación.

A los síndicos, el Dr. Juan Carlos León, el Dr. Rafael Martínez Puón, el Dr. Salvador Mora Velázquez y la Mtra. Tanit Borja Martínez por las observaciones realizadas.

ÍNDICE

Introducción	5
CAPÍTULO I DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL Y ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.....	8
1.1 La democracia: una perspectiva procedimental	10
1.1.1 Ciudadanía	15
1.1.2 Participación ciudadana	17
1.1.3 Partidos políticos	19
1.1.4 Representación política	20
1.2 Administración electoral	22
1.2.1 Dimensiones de la administración electoral	25
CAPÍTULO II 1989-1996: CONSTRUYENDO LAS AUTORIDADES ELECTORALES	29
2.1 La elección presidencial de 1988	31
2.2 1989-1990 Creación del IFE y del Tribunal Federal Electoral	37
2.3 1993 Fortalecimiento de sus atribuciones	39
2.4 1994 Ciudadanización del IFE y creación de la FEPADE.....	42
2.5 1996 Autonomía del IFE e incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial	44
CAPÍTULO III ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS AUTORIDADES	48
3.1 Instituto Federal Electoral	50
3.1.1 Organización y funcionamiento	50
3.2 Tribunal Federal Electoral	60
3.2.1 Organización y funcionamiento	60
3.3 Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales	64
3.3.1 Organización y funcionamiento	64
CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL IFE, TEPJF Y LA FEPADE, 1991-2012	67
4.1 Organización de los procesos electorales	69
4.1.1 Registro Federal de Electores	70
4.1.2 Prerrogativas a Partidos Políticos	73
4.1.3 Servicio Profesional Electoral.....	76
4.1.4 Organización Electoral	82
4.2 Impartición de justicia	86
4.2.1 Actividad jurisdiccional	87
4.3 Procuración de justicia electoral.....	91
4.3.1 Actividad ministerial	92

4.3.2 Actividad jurídico-administrativa	97
4.3.3 Prevención del delito	100
4.4 Eficiencia presupuestal	102
4.4.1 Presupuesto ejercido	102
4.4.2 Efectos esperados	105
CAPÍTULO V PROPUESTAS DE SOLUCIÓN	108
5.1 Transición IFE-INE.....	109
5.1 Propuestas de solución IFE, TEPJF y FEPADE.....	110
5.2 Paradoja de la democracia mexicana	114
5.3 Conclusiones finales	117
Fuentes consultadas.....	123
Anexos	129

Introducción

Desde la perspectiva formal o procedimental, la democracia se puede entender como un conjunto de reglas que permiten procesar las preferencias de los ciudadanos con el objeto de conformar los órganos de representación.

Siendo uno de los principales objetivos de la democracia que el ciudadano contribuya en la conformación del gobierno, la variable electoral se convierte en un referente fundamental ya que a partir de la realización de elecciones libres y periódicas el ciudadano puede manifestar su voluntad respecto de por quién quiere ser gobernado.

En este sentido, la construcción de un diseño institucional que genere autoridades electorales imparciales y eficientes es un aspecto relevante ya que contribuye a crear confianza en la ciudadanía de que su voto es contado con limpieza y con ello, garantizar la legitimidad de los resultados electorales.

En el caso de México, la transición democrática experimentada a partir de la segunda mitad de la década de los setenta representó, en gran medida, la edificación de autoridades electorales que garantizaron el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos (principalmente, el derecho al voto) y la disputa por el poder político en un entorno apegado a la legalidad. Con ello se buscó generar confianza de que la conformación de los órganos de representación obedecía única y exclusivamente a la voluntad ciudadana y que la contienda por el poder político se desarrollaba en un contexto equitativo delimitado por reglas.

A pesar de los avances institucionales mostrados en términos de calidad de las elecciones, garantía de legalidad y defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos, en general, una parte considerable de la población sigue poniendo en duda la imparcialidad y legalidad con que se realizan los procesos electorales, lo que tiene como consecuencia un déficit de legitimidad y una pérdida de confianza hacia autoridades y resultados electorales.

Por tal motivo surgen los siguientes cuestionamientos: ¿Cómo contribuyen las autoridades electorales en el funcionamiento de la democracia?, ¿Por qué es tan cuestionado el papel que desempeñan?, ¿De qué factores depende que las autoridades electorales generen elecciones de calidad, imparciales y apegadas a la legalidad?, ¿Es suficiente garantizar estas condiciones para generar confianza en los partidos políticos y ciudadanía?

Con la finalidad de dar respuesta a estas interrogantes, el objetivo de la presente investigación será conocer y analizar cómo funcionan, interactúan y qué resultados generan las autoridades electorales de nuestro país para generar procesos electorales confiables y fortalecer el desarrollo de nuestra democracia. Por lo anterior, partimos de la hipótesis de que la capacidad administrativa de las autoridades electorales genera procesos electorales de calidad, imparciales y apegados a la legalidad; no obstante, tales esfuerzos son insuficientes para incentivar la confianza de los partidos políticos e incrementar la participación de los ciudadanos.

En el primer capítulo se desarrolla la idea de democracia desde una perspectiva procedimental y se explica la importancia de que existan instituciones políticas para hacer practicable esta forma de gobierno. Siendo nuestro principal referente la vertiente electoral, se analiza la relevancia de que dichas instituciones sean administradas de forma eficiente con la finalidad de dotar de calidad e imparcialidad el proceso electoral y contribuir en el fortalecimiento de la democracia.

En el segundo capítulo se aborda la evolución histórica que han tenido las autoridades electorales en México en el marco de las reformas político-electorales implementadas durante el periodo 1989-1996. Se toma como referencia tal periodo, debido a que en esos años se consolidan la mayoría de las atribuciones con las que actualmente cuentan las autoridades electorales. Específicamente, el análisis se centra en el proceso de cambio político que implicó la construcción de tres instituciones pilares de nuestro sistema electoral: el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE).

En el tercer capítulo se explica la organización y funcionamiento del IFE, el TEPJF y la FEPADE, se describen las actividades que cada institución realiza y se analiza su contribución en la generación de procesos electorales de calidad, imparciales y apegados a la normatividad. Si bien, a partir de la reforma político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 el Instituto Federal Electoral se transforma en el Instituto Nacional Electoral con la finalidad de centralizar la función electoral, consideramos pertinente el análisis debido a que el nuevo instituto hereda la estructura orgánica del IFE y con ello, las funciones sustantivas que realizaban las direcciones ejecutivas a su cargo.

En el cuarto capítulo se realiza un análisis de la gestión administrativa del IFE, el TEPJF y la FEPADE a partir de su respectivo año de creación hasta el 2012, año en que el IFE

organizó su último proceso electoral, con la finalidad de contar con evidencia empírica que permita evaluar el desempeño de su gestión. En el caso del IFE se analizó la calidad e imparcialidad con que organiza los procesos electorales, en el caso del TEPJF se analizó su capacidad para dirimir los conflictos electorales y controlar la regularidad jurídica con que se realizan las elecciones, finalmente, en el caso de la FEPADE se analizó la eficacia para perseguir y castigar conductas que vulneran el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Como complemento de dicho análisis, se vincula la evolución del presupuesto ejercido por las tres instituciones con dos efectos que se esperan de su gestión conjunta: confianza institucional e incremento en la participación electoral.

Finalmente, en el marco de la reciente transformación IFE-INE, se desarrolla un apartado de propuestas de solución donde se plantean algunas alternativas encaminadas a mejorar el desempeño de la gestión de estas tres instituciones. Asimismo, se explican los principales retos que se tendrán que resolver para mejorar la calidad de nuestra democracia.

En suma, el desarrollo de la investigación pretenderá mostrar que el fortalecimiento de un gobierno democrático no sólo pasa por el establecimiento de reglas producto del acuerdo político, sino también por la capacidad administrativa de las autoridades electorales para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y la competencia por el poder político en un entorno imparcial y apegado a la legalidad.

CAPÍTULO I.
DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL Y ADMINISTRACIÓN
ELECTORAL

CAPÍTULO I.

DEMOCRACIA Y ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

La democracia nació sobrecargada de expectativas e ideas que no necesariamente se podían concretar en la realidad¹, por tal motivo, existe un esfuerzo importante en la teoría por analizar la aplicabilidad y límites de los postulados que dan sustento a esta forma de gobierno.

Una de las corrientes teóricas que más abonó a la discusión en torno de la adaptabilidad de los principios democráticos a la realidad, fue el análisis de la democracia desde la perspectiva formal o procedimental². Tal perspectiva, asume que la tarea principal de un gobierno democrático es el establecimiento de marcos institucionales que permitan disputar el poder político en un ambiente de no violencia, así como garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos en un contexto de libertades individuales.

En este sentido, la democracia entendida como un conjunto de reglas para procesar las preferencias electorales de los ciudadanos en la conformación del gobierno, nos coloca frente al estudio de dos elementos fundamentales: la construcción de un marco normativo que reconozca derechos y libertades de los ciudadanos y los partidos políticos, y dos, la capacidad de gestión gubernamental³ para materializar dichas normas en arreglos institucionales.

Lo anterior quiere decir que la consolidación de los gobiernos democráticos pasa por la edificación de un conjunto de reglas para la convivencia política producto de la

¹ De acuerdo con Patricio Marcos profesor e investigador de la UNAM, desde sus orígenes ha sido frecuente relacionar al gobierno democrático sólo con la fuerza cuantitativa mayoritaria de una sociedad; no obstante, esta acepción que recurre a las raíces etimológicas del concepto es insuficiente para dar cuenta de la esencia misma de la democracia. Patricio Marcos, *¿Qué es la democracia?*, México, Publicaciones Cruz, 1997.

² Dentro de la literatura que analiza a la democracia se pueden identificar dos grandes corrientes: la democracia formal o procedimental y la democracia sustantiva. La primera indica el quién y el cómo de las decisiones, en tanto que la segunda analiza el qué debe ser decidido y qué no puede serlo. Luigi Ferrajoli, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, 3ª. Ed., Madrid, Trotta, 1999. En: Fernando Batista, *Cuestiones constitucionales*, (en línea), México, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Biblioteca jurídica Virtual, 2011. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx>.

³ De acuerdo con Ricardo Uvalle, profesor e investigador de la UNAM, la capacidad de gestión gubernamental o gestión pública se puede entender como un conjunto de recursos técnicos y tecnológicos, sustentados en valores institucionales, que permiten el cumplimiento de metas públicas. Ricardo Uvalle, *Fundamentos institucionales de la gestión pública*, (en línea), Lisboa, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 oct, 2012. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043511.pdf>

negociación y el consenso; y por otra parte, por la capacidad de gestión de las organizaciones del Estado para otorgar certidumbre a todos esos procesos.

Dichas reglas formales que se configuran en torno al ámbito de lo electoral, se vuelven fundamentales para otorgar legitimidad al momento de decidir quién gobierna. Si bien cierto, el ejercicio de la democracia no se acota a las prácticas electorales, “la democracia moderna es inconcebible sin una íntima asociación con las elecciones, a tal grado que el indicador fundamental de las sociedades democráticas es la realización de elecciones libres”⁴.

En este orden de ideas, el objetivo del presente capítulo será analizar la relación que existe entre la democracia procedimental y la administración electoral, con la finalidad de demostrar que la construcción de reglas del juego para disputar el poder político y el grado de institucionalización de los procesos electorales contribuye, sin lugar a dudas, en la consolidación de los gobiernos democráticos. Por lo anterior, partimos de la hipótesis de que el establecimiento de un adecuado diseño institucional es un aspecto fundamental en una democracia ya que permite darle viabilidad a la competencia por el poder en un entorno apegado a la legalidad; no obstante, cuando la capacidad de gestión es insuficiente para materializar dichos arreglos institucionales los procesos electorales se vuelven poco confiables y carentes de legitimidad.

1.1 La democracia: una perspectiva procedimental

Desde un enfoque procedimental la democracia se puede entender como un conjunto de reglas que permiten al ciudadano contribuir en la conformación de los órganos de representación popular, para ello es necesario que existan arreglos institucionales que permitan disputar el poder político en un ambiente de no violencia.

El principal referente de esta perspectiva de análisis es Robert Dahl, quién define a la democracia como un “proceso de toma de decisiones obligatorias (en donde) cada miembro tiene derecho a que su bien sea considerado en un pie de igualdad con el de los demás”⁵. Asimismo, afirma que para que un gobierno pueda denominarse democrático deberá contar con la presencia de siete instituciones⁶ fundamentales, esto es:

⁴ José Antonio Crespo, “Elecciones y democracia”, México, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Núm. 5, Instituto Federal Electoral, 2001, p.7.

⁵ Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1989, p.133.

⁶ De acuerdo con Douglas C. North, citado por Jorge Javier Romero, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los

“funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información y autonomía asociativa.”⁷

El primer aspecto a destacar de este autor es que ubica a la igualdad política como una condición esencial de la democracia, lo que significa que cada individuo tiene el mismo derecho y oportunidad de intervenir en la conformación de los órganos de representación popular.

Otra aportación importante, es que delimita los criterios institucionales mínimos para la existencia de una democracia y la variable electoral comienza a tomar un papel preponderante. Por mencionar un ejemplo, de acuerdo con las condiciones expresadas por Dahl, sería impensable hablar de democracia allí donde los ciudadanos no tienen el derecho de elegir a quienes serán sus gobernantes, allí donde no existen elecciones libres e imparciales o allí donde los individuos no tienen la oportunidad de participar políticamente.

Desde mi perspectiva, la idea central que subyace el planteamiento de Robert Dahl es la de explicar que “la democracia es más que un mero procedimiento político; necesariamente, también es un sistema de derechos fundamentales”,⁸ porque implica la construcción de un sistema de reglas que permite a los ciudadanos tomar decisiones de manera colectiva y, por supuesto, le brinda la capacidad de posicionar sus demandas frente al gobierno. Esto significa que la posibilidad de participar políticamente debe ir precedida de un reconocimiento institucional por parte del Estado⁹ para que tal participación sea legítima.

Un segundo autor, no menos importante, que analiza a la democracia desde una perspectiva procedimental es Giovanni Sartori. Este autor afirma que el término democracia tiene una connotación eminentemente política¹⁰, es decir, que tiene su

humanos que le dan forma a la interacción humana. Jorge Javier Romero, “La democracia y sus instituciones”, México, *Serie Ensayos Núm. 5.*, Instituto Federal Electoral, 1988, p.31.

⁷ Robert Dahl, *La democracia*, (en línea), Traducción de Silvina Flores, Buenos Aires, POSTData 10, Diciembre, 2004, p. 45. Disponible en: <http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>.

⁸ *Ibíd.*, p.46.

⁹ Max Weber define al Estado como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo) reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”. Max Weber, *El político y el científico*, México, Colofón, 2008, p.8.

¹⁰ Además del término “democracia política”, G. Sartori habla de otras definiciones de democracia como lo son: la “democracia social” que recae sobre la igualdad del *status* o la “democracia económica” que refleja la preocupación por la igualdad de la riqueza. La pretensión de contrastar tales definiciones radica en asumir que cualquier fin posterior de la democracia política, sea cual sea, debe estar

sustento de origen en el reconocimiento de un conjunto de derechos y libertades políticas para el ciudadano.

En este sentido, asume que “la democracia política es la condición necesaria, el instrumento requisito, para cualquier democracia o fin democrático que podamos desear.”¹¹ Con lo anterior, parece dejar en claro una cosa y es que el reconocimiento y construcción de los derechos e instituciones políticas son la base para el establecimiento de un gobierno democrático; sin reglas del juego que estructuren las relaciones políticas entre los individuos, ningún fin posterior que busque la democracia se podrá concretar.

Para complementar su argumento, Sartori advierte que es importante poner atención en las categorías de análisis, ya que “las ideas erróneas sobre la democracia determinan que la democracia funcione mal”¹², lo cual nos quiere decir que en algunas ocasiones se construye una visión ideal de la democracia que no necesariamente empata con la realidad.

En este orden de ideas, considera de utilidad diferenciar dos enfoques de análisis respecto de la democracia: uno prescriptivo (normativo) y otro descriptivo (empírico). El primero “se aplica a, y explica, los ideales y valores de la democracia; el segundo, se aplica a, y generaliza, los hechos: cómo funcionan las democracias y qué son en realidad las democracias.”¹³

La pretensión de diferenciar entre la democracia como un conjunto de postulados e ideas o como una serie de hechos sujetos a la verificación y el análisis, radica en demostrar que actualmente la democracia se enfrenta a un conflicto constante entre hechos y valores, lo que significa que no se ha podido diferenciar entre la teoría como un sistema ideal y la práctica como un conjunto de hechos.¹⁴

Desde el punto de vista de Sartori no se trata de optar por una u otra categoría de análisis, sino de entender que la relación recíproca que guardan los hechos y los valores en el contexto político es fundamental para entender mejor a la democracia.

sustentado en el reconocimiento previo de un conjunto de derechos políticos y libertades individuales. Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Madrid, Editorial Alianza, 1988.

¹¹ *Ibíd.*, p.32.

¹² *Ibíd.*, p.21.

¹³ *Ibíd.*, p.14.

¹⁴ En relación con el debate relativo a la pertinencia de optar por la teoría o por la práctica como categorías de análisis, Sartori asume que la práctica depende de la teoría, lo que significa que “lo que hacen los hombres está siempre influido de distinta manera y, en variada medida por lo que piensan”; lo que significa que los hechos (práctica), están siempre influidos por ideas (teoría). Giovanni Sartori, *Lógica y método en las ciencias sociales*, 3 ed., México, FCE, 2002, p.129.

Reiterando en este aspecto, considero que la aportación central de este autor a la perspectiva procedimental de la democracia radica, precisamente, en afirmar que todos los hechos y prácticas democráticas son moldeados por ideas y valores, lo cual indica que cada procedimiento y regla de convivencia democrática lleva implícita un significado que le da sentido. Por ejemplo, una condición mínima para la existencia de una democracia es la realización de elecciones libres e imparciales; no obstante, este requisito no es un fin en sí mismo, sino constituye un medio para garantizar la igualdad de los ciudadanos al momento de conformar los órganos de representación popular. De igual manera ocurre con el hecho de que haya funcionarios electos, que no constituye el objetivo final, sino un medio para garantizar la representatividad en el gobierno.

En suma, Sartori nos manifiesta que los requisitos formales que se plantean para el establecimiento un gobierno democrático no son criterios mecánicos ni desprovistos de significado alguno; al contrario, materializan valores e ideas que adquieren significado en un contexto de libertades individuales y derechos políticos para los ciudadanos.

Una tercera visión respecto de la democracia procedimental es la que aporta Norberto Bobbio. Este autor define a la democracia como “un conjunto de reglas que establecen quien está autorizado a tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”¹⁵. Al igual que Robert Dahl, Bobbio señala que la toma de decisiones en colectividad debe estar precedida de un conjunto reglas establecidas; no obstante, deja cierto margen de especificidad para argumentar que las condiciones políticas y el contexto determinarán cuales son las reglas de convivencia más adecuadas y bajo qué procedimientos se deberán de implementar.

Por otra parte, retoma el análisis hecho por Sartori respecto de la parcialidad con la que los ideales democráticos se han materializado en la realidad, sólo que lo hace desde una visión más crítica. En ese sentido, argumenta que existe un fuerte cuestionamiento al funcionamiento de las democracias debido a algunos ideales democráticos que no se pudieron concretar en la práctica, como los siguientes: a) el individuo como actor principal en la sociedad política, b) el gobierno como representante de los intereses nacionales y c) el ciudadano educado.¹⁶

El individuo como actor principal en la sociedad política hace referencia a la concepción individualista con la cual nace la democracia, que “parte de la hipótesis del individuo soberano que, al ponerse de acuerdo con otros individuos igualmente soberanos, crea la

¹⁵ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p.9.

¹⁶ *Ibíd.*, p.17-25.

sociedad política”¹⁷. Tal argumento supone que el individuo es el sujeto socialmente proclive a participar políticamente en los asuntos públicos por ser el depositario de la soberanía nacional; no obstante, en la realidad sucede lo contrario y es que los grupos organizados (entiéndase partidos políticos, principalmente) se han convertido en los protagonistas de la vida política, lo cual genera que las sociedades democráticas se desarrollen en torno a muchos centros de poder contrapuestos y compitiendo entre sí.

El gobierno como representante de los intereses nacionales expresa que la representación política en los gobiernos democráticos debe considerar los intereses nacionales como un todo uniforme; sin embargo, al asumir que son los grupos y no los individuos los protagonistas de la dinámica política, la idea del representante que ha de velar por los intereses generales se desvanece. En este sentido, los grupos con mayor capacidad de organización son los que logran posicionar sus intereses frente al gobierno, lo que traslada el principio de representación política a una mera representación de intereses.

Finalmente, el ciudadano educado supone que una condición natural de los sistemas democráticos es la del ciudadano virtuoso que se interesa por los asuntos públicos. Empero, la realidad nos ha mostrado que “en las democracias más consolidadas se asiste impotentes al fenómeno de la apatía política”¹⁸ que implica que el ciudadano no está interesado en participar ni electoralmente -que representa un nivel básico de participación política- ni de manera organizada en los asuntos que ocurren en su entorno más próximo. Sartori concluye su argumentación diciendo que estas “falsas promesas” más que constituir fallas propias de los sistemas democráticos son variables que los caracterizan, ya que nadie podría negar, por ejemplo: que son los partidos políticos y no los individuos los actores protagonistas en la arena política; que los grupos con mayor capacidad de organización tienen mayores probabilidades que sus demandas sean escuchadas; o, finalmente, que el ciudadano promedio no necesariamente se interesa por participar políticamente.

Esta visión expresada por Bobbio reafirma que los ideales democráticos no necesariamente coinciden con lo que la realidad presenta. Además, lleva implícita la idea de que para que la democracia funcione debemos observarla como el mejor método competir por el poder político y para tomar decisiones colectivas en un entorno de pluralidad.

¹⁷ Ibíd., p.17.

¹⁸ Ibíd., p.25.

Con base en las aportaciones de Robert Dahl, Sartori y Bobbio, considero que nos encontramos frente a tres perspectivas de análisis que pretenden retratar a la democracia tal cuál es, con sus limitaciones y con sus ventajas, rescatando su naturaleza preeminentemente política y dejando a un lado todas aquellas expectativas que difícilmente podría cumplir por si sola.

Por un lado Dahl, expresando la necesidad de instituciones políticas –entendidas como un sistema de reglas- que permitan hacer practicable la democracia representativa; por otro lado Sartori, argumentando que todos y cada uno de los procedimientos, reglas y prácticas tienen sustento en valores que dan sentido a la democracia; y por último Bobbio, manifestando que existen obstáculos que la democracia real no ha podido prever; no obstante, éstos no han sido incapaces de modificar su contenido sustancial expresado en “garantía de los principales derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia, elecciones periódicas, sufragio universal y decisiones colectivas o tomadas con base en el principio de mayoría.”¹⁹

En suma, podemos definir a la democracia como un sistema de reglas que permite tomar decisiones colectivas en un entorno institucional y bajo criterios de igualdad política y libertades ciudadanas.

1.1.1 Ciudadanía

El término ciudadanía es una categoría jurídico-política utilizada para describir el comportamiento del individuo en un contexto democrático. Es una categoría jurídica porque implica “una toma de conciencia que denota el lugar que se ocupa en la vida pública en términos de derechos y responsabilidades”²⁰. Asimismo, es una categoría política porque refiere que “hay procesos de lucha, negociación y compromiso para que desde la sociedad sea factible definir los asuntos de la agenda de gobierno”²¹.

Tal concepción dual nos permite reconocer dos cosas: una, que el individuo acepta vivir en un entorno gobernado por reglas e instituciones que posibilitan la convivencia pacífica en una sociedad y dos, que el ciudadano organizado constituye un contrapeso fundamental frente al ejercicio del poder gubernamental. Esto significa que el ciudadano

¹⁹ Ibíd. p. 29.

²⁰ Ricardo Uvalle, “Ejes de la democracia contemporánea: ciudadanía, gestión pública, servicio de carrera y participación ciudadana”, p.74. En: Juan Carlos León y Ramírez (coord.), et.al., *Gestión y administración de la vida colectiva*, México, Macro-proyectos Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, 2009.

²¹ Ibíd. p.76.

no sólo es un sujeto que se conforma con el reconocimiento y ejercicio de sus derechos, sino también, que tiene la posibilidad de asumirse como un miembro activo de la vida pública con la capacidad de hacer que se reconozcan sus demandas.

En este sentido, la categoría de ciudadano es un eje fundamental de los gobiernos democráticos porque conlleva reconocer los derechos políticos del individuo como miembro del Estado y asumir su capacidad de organización para intervenir en las decisiones del gobierno.

Lo anterior quiere decir que “la ciudadanía, pensada de manera integral, contiene tanto una base individual constituida por ciertos derechos como una base relacional que surge mediante el contacto con los demás.”²² El reconocimiento de los derechos políticos por parte del Estado es la base para la construcción de ciudadanía; no obstante, es necesario que el ciudadano trascienda a la esfera pública con la finalidad de involucrarse y participar en los asuntos que le competen a su comunidad.

Aceptar este rol, implica que el ciudadano se convierta en un contrapeso del poder y que derivado del ejercicio de sus derechos políticos, acepte que vive en un entorno plural y diverso, donde todos tienen la misma capacidad de tomar parte en los asuntos públicos, haciendo valer sus intereses y sus formas de pensar.

Finalmente, es importante mencionar que ya sea en un sentido jurídico o en un sentido político la construcción del concepto ciudadanía “apela a un sentido de igualdad, de superación de las diferencias de toda índole por la vía de los derechos”²³, en consecuencia, “todos los individuos, cualesquiera que sean, tienen un peso idéntico en la decisión y la legitimación política”.²⁴ Esto, reitero, nos indica que la antesala de cualquier concepción de ciudadanía es su reconocimiento como derecho político, mismo que te permite participar electoralmente en la conformación de los órganos de representación política o intervenir en el planteamiento de demandas ante la autoridad.

²² Instituto Federal Electoral, *Informe país sobre la calidad ciudadana en México*, México, 2014, p.23.

²³ Alberto J. Olvera, “Ciudadanía y democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 2008, p.10.

²⁴ Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999, p.9.

1.1.2 Participación ciudadana

El individuo, en su *status* de ciudadano, está en constante búsqueda de trascender la esfera privada, relativa a la adquisición de derechos y obligaciones, para ubicarse en un entorno donde se reconozca su capacidad de intervenir en los asuntos públicos.

Tal pretensión solo es posible a través de su participación organizada, activa y constante, y tiene como finalidad reconocer que “los asuntos comunes no se ciñen a la esfera de la autoridad, sino que son extensivos a la intensidad y complejidad de la vida comunitaria, la cual se caracteriza por ser un lugar donde conviven modos distintos de pensar, creer, coincidir y disentir (...)”.²⁵

En este sentido, debemos asumir que la idea de participación, entendida como la capacidad de intervenir desde la sociedad en los asuntos públicos, es una condición sin la cual el ciudadano no podría acceder a espacios de decisión pública.

Esta lucha constante del ciudadano por tomar parte en los asuntos públicos y hacer que sus demandas sean tomadas en cuenta nos indica, de nueva cuenta, que su participación es un contrapeso fundamental al poder de la autoridad. También, nos refleja que “la realidad que tenemos ante nosotros es la de una sociedad centrifuga, que no tiene un solo centro de poder, sino muchos”.²⁶ En suma, nos refiere el reconocimiento de una sociedad plural y activa que hace de su participación el principal insumo para intervenir en las decisiones públicas.

Ante este escenario que busca recalcar las bondades de la participación ciudadana en la recuperación de los espacios de deliberación pública²⁷, no se puede perder de vista que existen dos condiciones ineludibles para que ésta se pueda materializar en la realidad: el interés del ciudadano por los asuntos públicos y la existencia de canales institucionales para que su voz sea escuchada.

Por un lado, el interés del ciudadano por los asuntos públicos se refleja en el “(...) convencimiento propio acerca de las razones que me llevan a participar, y el acuerdo con

²⁵ Op. cit., Ricardo Uvalle, p.105.

²⁶ Op. cit., Norberto Bobbio, p.18.

²⁷ De acuerdo con Patricia Ramírez Kuri, los espacios de deliberación pública son “lugares de encuentro, comunicación y relación, que se producen en forma conflictiva, fragmentada y contradictoria (...) en el que se dirimen discrepancias, se reivindican derechos y se crean vínculos sociales.” Patricia Ramírez Kuri, *Espacio público, ¿espacio de todos? Reflexiones desde la ciudad de México*, (en línea), México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Revista Mexicana de Sociología, núm. 1 (enero-marzo, 2015, p.7. Disponible en: www.revistas.unam.mx

los demás para iniciar una empresa común.”²⁸ Esto nos indica que para que el ciudadano pueda preocuparse por los asuntos que van más allá de su ámbito personal, requiere, indudablemente, contar con un nivel mínimo de cultura cívica²⁹ donde se manifieste “tener conciencia de pertenencia a una sociedad (...) y de que cada uno de nuestros actos tiene una repercusión social.”³⁰ Una vez que el ciudadano asume conscientemente el papel que puede representar su participación organizada en la determinación de los asuntos públicos, en ese momento se convierte en un contrapeso frente al ejercicio del poder.

Por otro lado, la existencia de canales institucionales para manifestarse de manera activa y organizada, implica que “la efectividad de la participación ciudadana se relaciona con la claridad y la fortaleza de las reglas del juego –las instituciones- y sobre todo, con el cumplimiento irrestricto de las mismas.”³¹ En la medida que las reglas para la participación política estén mejor planteadas, en esa misma medida el ciudadano tendrá mejores herramientas para hacer que sus demandas sean escuchadas. La participación que se manifiesta fuera de las vías institucionales tiene pocas probabilidades de fructificar.

En este sentido, la participación solo se materializa ahí donde existe una relación recíproca por parte del ciudadano para involucrarse activamente y por parte del gobierno para orientar por los cauces institucionales las demandas ciudadanas.

En suma, la participación ciudadana constituye una condición fundamental de los gobiernos democráticos, ya que permite ejercer un contrapeso al poder de la autoridad, manifestar diversas formas de pensar, sentir y actuar en un ambiente de respeto y tolerancia, así como plantear demandas de forma organizada ante la autoridad con la finalidad de intervenir en las decisiones públicas.

²⁸ Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p.31

²⁹ El término cultura cívica tiene su referente más importante en el libro “La cultura cívica” (1965) escrito por Gabriel Almond y Sidney Verba, donde se define que “la cultura política de una nación consiste en la particular distribución entre sus miembros de las pautas de orientación hacia los objetos políticos”, es decir, en un conjunto de valores y comportamientos que configuran la percepción de los individuos en determinada organización política.

³⁰ Julia Pérez Cervera, *Cultura política. Civismo para la democracia*, (en línea), México, Instituto Federal Electoral, 2000, p.445. Disponible en: http://www.ife.org.mx/document/DECEYEC/foro_de_educcion.pdf

³¹ Op. cit., Ricardo Uvalle, p.103

1.1.3 Partidos políticos

Actualmente es difícil referir al término partidos políticos sin vincularlo con el funcionamiento de la democracia representativa, debido a que éstos se han convertido en los principales instrumentos para organizar y estructurar la vida política.

Un partido político se puede definir como una “agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales”.³² Tal definición nos arroja tres elementos importantes: 1) los partidos constituyen un vínculo que intenta mediar los intereses entre los grupos de la sociedad y el Estado; 2) estos surgen para luchar y ejercer el poder político en el orden gubernamental a través de medios pacíficos, y 3) intervienen en la integración del gobierno mediante su participación en los procesos electorales.

Asimismo, en democracia, los partidos políticos cumplen con funciones de tipo social e institucional: las funciones sociales tienen que ver la responsabilidad de éstos frente a sus representados; en cambio, las funciones institucionales se relacionan con el partido como organización política *per se* y su capacidad para competir por el poder e implementar su propuesta de gobierno.

A continuación se enuncian algunas de ellas:

TABLA 1. FUNCIONES SOCIALES E INSTITUCIONALES DE LOS PARTIDOS EN UNA DEMOCRACIA

FUNCIONES SOCIALES	FUNCIONES INSTITUCIONALES
<ul style="list-style-type: none">• Socialización política• Movilización de la opinión pública• Representación de intereses• Legitimación del sistema político	<ul style="list-style-type: none">• Reclutamiento y selección de élites• Organización de las elecciones• Formación y composición de los principales órganos del Estado

Fuente: Jaime Cárdenas, *Partidos políticos y democracia, México*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 8, 2001, págs. 6 y 7.

Entre las funciones sociales más importantes se encuentra, sin duda alguna, la representación de intereses, que implica la correspondencia entre la propuesta ideológica y programática del partido con los intereses y aspiraciones de los sectores de la sociedad que pretende representar. Es este rubro existe una fuerte crítica debido a que “hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente

³² Jaime Cárdenas, *Partidos políticos y democracia, México*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 8, 2001, p. 3.

contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impele a configurarse básicamente como partidos centristas y a matizar sus posiciones ideológicas (...). Lo anterior, los descalifica como una alternativa de gobierno, ya que las propuestas e intereses que representan se difuminan con las de los demás partidos.

En el caso de las funciones institucionales destaca la contribución de los partidos en la formación y composición de los poderes públicos, principalmente el poder legislativo. Los candidatos ganadores en las elecciones conforman ambas cámaras y en ellos recae gran parte de las decisiones de gobierno.

En este contexto, es preciso entender a los partidos políticos como los grandes aglutinadores de los intereses dentro de una sociedad, cuya pretensión estriba en convencer al ciudadano de que sus ideas son las mejores con el objeto de que exista un respaldo electoral que le permita la supervivencia y posible materialización de su propuesta de gobierno.

Si bien los partidos juegan un papel central en democracia como los principales organizadores de la vida política, no podemos olvidar que su función como aglutinador de los intereses sociales se ha puesto en duda debido a la falta de relación con la ciudadanía, al desapego de la ideología y a su carácter cada vez más pragmático que busca el voto ciudadano sin un proyecto político que lo respalde.

En este sentido, es evidente que tanto la política como los partidos han perdido interés y capacidad de atracción; no obstante, hoy en día no existen organizaciones que puedan cumplir con las funciones que estos realizan al momento de competir por el poder y organizar la vida política en democracia. Por tal motivo, es fundamental que reconfiguren sus métodos para acercarse a la gente, reflejar la pluralidad de intereses y constituirse en un verdadero vínculo entre la sociedad y el Estado.

1.1.4 Representación política

La idea de representación política surge como respuesta al aumento de las dimensiones del Estado, con la finalidad conservar la capacidad de los ciudadanos para participar políticamente y con ello, hacer practicable la democracia a gran escala. Tal idea asume que existe una incapacidad técnica para que todos los individuos participen directamente en las decisiones públicas, por tal motivo, propone que se debe delegar esa capacidad a un cierto número de individuos que, en teoría, deberán defender el interés público.

En un primer momento, podemos observar que “el establecimiento de un régimen representativo se impone (...) como una especie de evidencia práctica”³³ que posibilita la participación efectiva e igualitaria del ciudadano en la elección de sus gobernantes en un territorio de grandes dimensiones; no obstante, la concepción de representación política va más allá, porque requiere el compromiso ético y social de que “los dirigentes calificados gobernarán de acuerdo con el interés del pueblo (...) pues al aceptar la esencial legitimidad de los intereses de los pocos y de los muchos (...) el bien público requiere equilibrarlos”.³⁴

En este sentido, para que se pueda hablar de representación política se debe proveer al ciudadano de un conjunto de derechos que le permitan participar políticamente y en igualdad de condiciones en la conformación del gobierno, pero sobre todo, debe existir la responsabilidad pública por parte del funcionario electo para cumplir con las demandas de sus representados y en el mejor de los casos, lograr un equilibrio satisfactorio entre los intereses públicos y privados que permita tomar decisiones que beneficien a la sociedad en su conjunto.

Este planteamiento ideal de la representación política es fuertemente cuestionado por Norberto Bobbio en su libro *El futuro de la democracia* (1984). Al respecto, argumenta que la democracia moderna³⁵ tiene como principio fundamental el de la representación política, que parte de la idea que el ciudadano electo vía mandato popular deberá representar los intereses de la colectividad en su conjunto (que en teoría es un interés formado por cada uno de las intereses individuales)³⁶; no obstante, el ser los grupos – entiéndase partidos políticos u organizaciones con capacidad de incidir en la toma de decisiones- y no los individuos los actores políticos protagonistas en sociedades democráticas, dicha representación política se traslada a lo que Bobbio llama representación de intereses, que significa que los grupos mejor organizados y con mayor

³³ Pierre Rosanvallon, *La democracia inconclusa*. Historia de la soberanía del pueblo en Francia, Colombia, Taurus, 2000, p.16

³⁴ Op. cit., Robert Dahl, p.37.

³⁵ El término democracia moderna se utiliza para referirse a la democracia representativa y hacer una clara diferenciación con la democracia antigua que se practicaba en la antigua Grecia, basada en una participación directa.

³⁶ Dicho argumento tiene sustento en la tesis de Rousseau planteada en el *Contrato Social*, la cual expresa que antes de la sociedad civil existió el estado de naturaleza en el cual los individuos (depositarios de la soberanía) libres e iguales se unen y crean un poder común con la finalidad de garantizar su vida y libertad; es así que las voluntades individuales forman el interés general. Jean Jacques Rousseau, *El contrato social*, México, Gernika, 2010.

capacidad para posicionar sus demandas en la agenda gubernamental se ven mejor representados.

De esta postura crítica de la representación política se recuperan dos cosas: la primera es que en un entorno conformado por demandas crecientes y sociedades plurales la participación de los ciudadanos organizados es fundamental para posicionar sus intereses y demandas frente al gobierno; y la segunda, que en un contexto como el planteado anteriormente la idea del interés colectivo es cada vez más difícil de materializar.

Sin soslayar estas consideraciones que en sí mismas dificultan la idea de la representación política, considero que la funcionalidad de ésta pasa por la existencia de tres componentes fundamentales: el reconocimiento igualitario de los derechos políticos de los ciudadanos para participar en la conformación de los órganos de representación, el compromiso ético y social del funcionario electo para cumplir con las demandas de sus representados y la responsabilidad pública para asumir las consecuencias de sus decisiones en caso de que éstas tengan resultados ajenos a los intereses de la sociedad.

En suma, el objetivo principal de la representación política radica no sólo en la libertad del ciudadano para elegir a sus gobernantes y presionar para que sus demandas sean tomadas en cuenta, sino también en la responsabilidad del funcionario electo para gobernar de acuerdo con los intereses de sus representados y lograr un equilibrio entre los intereses públicos y privados que permita tomar decisiones que beneficien a la mayoría.

1.2 Administración electoral

El establecimiento de un adecuado diseño institucional es un aspecto fundamental en una democracia ya que permite darle viabilidad a la competencia por el poder en un entorno apegado a la legalidad. Por lo anterior, es necesario que dichas reglas del juego se materialicen a través de las capacidades instaladas del gobierno³⁷ con la finalidad de que los acuerdos derivados de la política puedan sustentarse en acciones por parte de la administración pública.

³⁷ De acuerdo con el Dr. Omar Guerrero, la concepción de gobierno se construye a partir de un proceso político y uno administrativo. El primero refiere el origen, desarrollo y maduración de la voluntad social en un entorno de leyes y convenciones socialmente aceptadas; y el segundo consiste en el uso del poder y de la voluntad social por el personal adecuado y los métodos convenientes, con la finalidad de proveer los servicios públicos y cumplir con las responsabilidades públicas. Omar Guerrero, *Léxico de la Administración Pública. Conceptos Básicos.*, México, FCPyS, UNAM, noviembre 2006.

Es así que para que una práctica democrática se pueda institucionalizar³⁸ se requiere del consenso y de la negociación pero también de la capacidad administrativa del gobierno.

Lo anterior quiere decir que existe “interrelación estrecha, continua y constante entre la democracia representativa, su método electivo –las elecciones- y las instituciones previstas para administrar y supervisar sus procesos electorales”³⁹, que se explica a partir de considerar a los órganos electorales como factores estratégicos de la calidad de las elecciones y en la propia consolidación de los regímenes democráticos

En este sentido, la democracia representativa necesita de instituciones electorales bien administradas que permitan, entre otras cosas, llevar a cabo procesos electorales transparentes e imparciales para que los ciudadanos elijan a sus gobernantes en un marco de garantía de sus derechos político electorales y de competencia electoral equitativa entre los partidos políticos.

Desafortunadamente, se ha caído en el error de asumir en automático la capacidad administrativa de las instituciones para llevar a cabo los procesos electorales, lo que implica no tomar en cuenta su importante contribución en el fortalecimiento de las democracias. Pocas veces se analiza que “una administración electoral independiente y neutralizada políticamente tiene una incidencia directa en la consolidación de (los) regímenes políticos democrático-representativos, pues favorece el aumento en la calidad de las elecciones”⁴⁰ y genera certidumbre tanto en los ciudadanos como en los partidos políticos.

No podemos perder de vista que las negociaciones y consensos que se generan para plantear las reglas del juego democrático deben estar sustentadas en la capacidad de gestión de las instituciones del Estado, con la finalidad de cumplir con las demandas de los actores involucrados y generar certidumbre y confianza en cada uno de los procesos. Soslayar la importancia de la administración electoral en la conformación de los órganos de representación y en la certeza que genera en la competencia por el poder político, es omitir la tarea fundamental que cumplen las autoridades electorales en la construcción y consolidación de un gobierno democrático.

³⁸ La institucionalización de una práctica democrática pasa por el establecimiento de una serie de reglas o pautas permanentes, sustentadas en capacidades administrativas, con la finalidad de regular el comportamiento del individuo en sociedad. Josep M. Vallés, *Ciencia política Una introducción*, 8ª edición, México, Ariel, 2006.

³⁹ Gema Pastor Albaladejo, *Calidad de la democracia y administración electoral*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2010, p.32.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 35.

De acuerdo con José Ramón Ortega, las condiciones que caracterizan una correcta administración electoral son las siguientes: credibilidad, sensibilidad, eficacia y complejidad⁴¹.

La condición de credibilidad tiene que ver con el sustento normativo que rige el proceso electoral, es decir, con el reconocimiento de que cada uno de los procedimientos es ejecutado con base en reglas preestablecidas y conocidas por todos los actores involucrados. Además, refiere la capacidad del servidor público para ejecutar e interpretar la norma con criterios de imparcialidad.

Tanto el preestablecimiento de normas como su ejecución imparcial son criterios que construyen la credibilidad del proceso electoral, de allí que resulte importante que la aplicación de dichas reglas se haga con base en criterios de legalidad, objetividad, apartidismo y transparencia. Si la administración electoral carece de estos elementos "(...) trastorna seriamente el proceso, introduciendo una apariencia de manipulación, aunque no sea esa la intención y voluntad del gestor"⁴². Por lo tanto, garantizar la objetividad en el establecimiento de reglas e imparcialidad en su aplicación permitirá que el ciudadano confíe en que su voto es contado con limpieza y que los partidos políticos reconozcan que las condiciones de la contienda son equitativas.

La segunda condición es la sensibilidad, que describe la capacidad del servidor público para "detectar o identificar las trampas que (...) puedan aparecer en los recodos de la gestión"⁴³. En un sentido más práctico, podemos decir que se refiere al profesionalismo con que debe estar provisto todo el personal a cargo de las funciones electorales.

La capacidad analítica del servidor público debe ir acompañada de un sustento técnico que le permita identificar y contrarrestar cualquier anomalía que surja durante el proceso electoral. En este sentido, el hecho de que la función electoral se encuentre a cargo de servidores públicos con las habilidades y aptitudes necesarias, asegura calidad en el desarrollo de las elecciones.

La tercera condición es la eficacia, entendida como la consecución de objetivos. En este punto el autor menciona que cualquier procedimiento administrativo es proclive a fallas; no obstante, "el proceso electoral (...), en su vertiente gestora, no admite errores"⁴⁴. Esto no significa que la ejecución proceso electoral sea infalible en todos los casos, más bien,

⁴¹ José Ramón Ortega, *Panorama actual de la administración y gestión de los procesos electorales*, Madrid, Colección de estudios electorales, Ministerio del Interior, 2002, p.84-86.

⁴² *Ibíd.* p.85.

⁴³ *Ibíd.* p.85.

⁴⁴ *Ibíd.* p.86.

indica que cualquier falla cometida durante el proceso es muy difícil de subsanar, ya sea por los plazos legales irrenunciables, por la definitividad⁴⁵ de las etapas del proceso electoral o por la desconfianza que se genera en el trabajo de la autoridad electoral.

Si la administración electoral logra los objetivos con base en los planes y reglas establecidas, contribuirá a la legitimidad de los resultados electorales. Al contrario, si durante el proceso electoral ocurren fallas derivadas de una administración deficiente, se generará duda y desconfianza en torno de la parcialidad y falta de profesionalismo de las autoridades electorales.

La última condición que caracteriza la gestión electoral es la complejidad, que describe el esfuerzo administrativo requerido para organizar y coordinar los recursos necesarios (materiales, presupuestales, técnicos y organizativos) para llevar a cabo un proceso electoral. Ya sea en el tema de los recursos económicos necesarios para organizar las elecciones, el personal adecuado, la coordinación institucional, etc., cada elemento, por mínimo que parezca, contribuye en la calidad del proceso electoral.

En suma, la credibilidad, sensibilidad, eficacia y complejidad de la administración electoral tienen el objetivo de construir autoridades electorales imparciales y confiables, donde el ciudadano tenga la certeza de que su voto emitido tendrá un peso específico en la conformación de los órganos de representación popular y los partidos políticos tengan la seguridad de que la competencia electoral se desarrolla en un contexto de equidad y con apego a la normativa.

1.2.1 Dimensiones de la administración electoral

De acuerdo con Gema Pastor, la construcción conceptual del término Administración Electoral (AE) se puede entender desde 3 dimensiones de análisis: la institucional, la procesal y la sistémica.

La dimensión institucional entiende la administración electoral como un “conjunto de autoridades estatales u órganos del aparato del Estado que se encargan de la conducción

⁴⁵ El principio de definitividad en materia electoral refiere que “por regla general no existe la posibilidad jurídica de volver a las etapas electorales una vez que éstas han concluido”. Enrique Becerra Rojasvétiz, *Algunas consideraciones sobre el principio de definitividad en materia electoral y sus excepciones*, (en línea) México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011, p.261. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx>

de las elecciones”⁴⁶ y tiene la pretensión de analizar cómo interactúan las instituciones del Estado y qué atribuciones les corresponden para la organización los procesos electorales. Derivado de la relación que guardan los órganos electorales con el Poder Ejecutivo, se pueden identificar tres modelos institucionales: el modelo independiente, el modelo gubernativo y el modelo mixto. En el primero, la administración electoral es “institucionalmente independiente y autónoma de la rama ejecutiva del gobierno”; en el segundo, la administración electoral está “vinculada al poder ejecutivo, al gobierno en turno”; y en el tercero, la administración electoral mantiene una “estructura dual: estructura independiente más estructura gubernativa”⁴⁷.

Tanto el modelo gubernativo como modelo mixto dificultan la construcción de autoridades electorales confiables, ya que el hecho de que participe el gobierno en turno en la administración de procesos electorales pone en tela la imparcialidad con que se toman las decisiones.

La idea central de rechazar cualquier intervención del gobierno en la conformación de los órganos electorales radica en evitar que las condiciones de la contienda electoral sean inequitativas, se favorezca a un grupo en específico y pierdan legitimidad los resultados electorales.⁴⁸

Desde mi perspectiva, el modelo independiente de administración electoral es el más adecuado para una democracia, ya que contar con órganos electorales autónomos posibilita que la organización de procesos electorales se desarrolle con criterios de imparcialidad y sin presiones políticas que generen desviaciones en la contienda. Desde luego, otra ventaja radica en el hecho de que se pueda contar con funcionarios especializados que estén a cargo de las actividades electorales, condición que asegura estándares mínimos de eficacia y calidad.

Respecto de la dimensión procesal de la administración electoral, ésta hace referencia a las “actividades concatenadas y a los procesos secuenciales que despliega la estructura electoral para que las elecciones resulten eficaces”⁴⁹. Se trata de una visión más

⁴⁶ Op. cit. Gema Pastor, p. 39.

⁴⁷ *Ibíd.*, p.40.

⁴⁸ En el caso mexicano, el Consejo General del Instituto Federal Electoral está conformado por un Consejero presidente y ocho consejeros electorales, así como por representantes de los partidos políticos, con la condicionante de que éstos tienen voz pero no voto, por lo que las determinaciones del instituto recaen estrictamente en los consejeros electorales. En ese sentido podríamos decir que se trata de un modelo mixto, con una estructura administrativa independiente y una estructura gubernativa conformada por los partidos políticos con representación en el congreso.

⁴⁹ Op. cit., Gema Pastor, p.44

particular de la administración electoral, que implica analizar los procedimientos específicos necesarios para que las elecciones se puedan llevar a cabo con regularidad. Esta dimensión clasifica las funciones ejecutadas por los órganos electorales en generales y secundarias. En las funciones generales o esenciales encontramos: “vigilar que se respeten los requisitos del electorado, gestionar y conducir las operaciones para el ejercicio del voto (...) y proclamar los cargos electos”⁵⁰. En las funciones secundarias o de apoyo encontramos: “el mantenimiento del registro federal de electores, la delimitación de distritos (o) la elaboración de los materiales necesarios para las elecciones, regulación de los partidos políticos (...)”⁵¹ etc. Como podemos observar, esta visión eminentemente procedimental de la administración electoral implica conocer la importancia de las partes en la conformación del todo, o dicho de otro modo, la relevancia de cada procedimiento en la calidad del proceso electoral.

Por último tenemos la visión sistémica de la administración electoral, que pone atención en “la relación de los órganos electorales con otras variables del sistema político”⁵². Como su nombre lo indica, esta dimensión permite ubicar a la administración electoral en un contexto de interacción y competencia por el poder político. Asimismo, la asume como parte de un entramado institucional mayor que condiciona, y en algunos casos, determina la credibilidad de las elecciones, de tal suerte que “el modo en que se producen estas interrelaciones, en un determinado marco institucional, incide en las posibilidades de que los resultados electorales sean percibidos o no como aceptables por los actores políticos”.⁵³

Esta visión nos aporta un análisis integral de los procesos electorales con la finalidad de dejar en claro una cosa: la credibilidad de un proceso electoral no solo es consecuencia de una gestión electoral eficaz, también obedece al consenso de los actores políticos el pugna y al respeto de las reglas que se establecen previamente para competir por el poder político.

Más allá de entender a la administración electoral como un conjunto de órganos encargados de gestionar las elecciones, como un conjunto de procedimientos con miras a la eficiencia electoral o como un eje fundamental del sistema electoral que contribuye al buen funcionamiento del sistema político, es importante recalcar que, sea cual sea la perspectiva de análisis, una administración eficaz de los órganos electorales debe

⁵⁰ Ibíd., p.45

⁵¹ Ibíd., p.45

⁵² Ibíd., p.46

⁵³ Ibíd., p.46

coadyuvar en tres aspectos fundamentales: dotar a los procesos electorales de mayor transparencia, imparcialidad y neutralidad política, generar credibilidad en los resultados electorales y finalmente, consolidar el funcionamiento de los gobiernos democráticos.

CAPÍTULO II.

1989-1996: CONSTRUYENDO LAS AUTORIDADES ELECTORALES

CAPÍTULO II.

1989-1996: CONSTRUYENDO LAS AUTORIDADES ELECTORALES

El establecimiento de autoridades electorales confiables y la existencia de reglas equitativas para la competencia electoral son elementos esenciales para la instauración y consolidación de un gobierno democrático.

En el caso de México la situación no fue distinta, ya que una de las demandas recurrentes durante la transición democrática que experimentó el país⁵⁴ fue la construcción de autoridades electorales imparciales que garantizaran procesos electorales confiables.

Dicho proceso marca su punto de inflexión en la elección presidencial de 1988, una de las elecciones más competidas y controvertidas antes de la alternancia partidista en el año 2000, donde se llegó a la conclusión de que la creciente pluralidad y competencia política necesitaba estar respaldada por un diseño normativo y organizacional que garantizara limpieza e imparcialidad electoral.

El periodo de reforma que iniciaría después de esta elección y que culminaría en el año de 1996 sería uno de los más dinámicos y fructíferos para la construcción de nuestra democracia.

Dicho periodo inicia con la creación del IFE y del Tribunal Federal Electoral, instituciones pilares en la organización de las elecciones y procuración de justicia en la materia, respectivamente; y culmina con el fortalecimiento de la autonomía del instituto, la creación de una fiscalía especializada en delitos electorales y la adhesión del tribunal electoral al Poder Judicial. Más allá de estos cambios sustanciales, el periodo que trascurrió de 1989 a 1996 representó, en gran medida, el establecimiento de las reglas de la competencia electoral y la garantía en el ejercicio del voto.

Se trata de un cambio progresivo donde la negociación y la generación de consensos fueron una pieza clave para ir modelando las reglas de nuestro sistema electoral⁵⁵ y

⁵⁴ De acuerdo con Irma Méndez, profesora e investigadora de la FLACSO, la transición democrática en México significó “el tránsito de un sistema de partido hegemónico que inicia su desmoronamiento en 1988, a un sistema plural y competitivo, claramente, desde 1994”. Irma Méndez de Hoyos, *Transición y consolidación democrática en México ¿es posible una regresión?*, (en línea) México, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ de la UNAM, 2006, p.63. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx>

⁵⁵ Un sistema electoral se puede definir como el “conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política”. En México contamos con un sistema electoral mixto que se basa en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementada por diputaciones adicionales distribuidas por representación proporcional. Leonardo Valdés, *Sistemas electorales y de partidos*, (en línea), IFE, Cuadernos de Divulgación y Cultura democrática, núm. 7, 2001, p.9. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx>

donde la garantía de imparcialidad y equidad electoral fueron temas recurrentes que se confeccionaron con el paso de las reformas.

En este contexto, el objetivo del presente capítulo será explicar la evolución que han tenido nuestras instituciones electorales a la luz de las reformas político electorales transcurridas durante el periodo 1988-1996, con la finalidad de destacar su contribución en la generación de confianza en los procesos electorales, en el ejercicio de los derechos político electorales de los ciudadanos y, finalmente, en la competencia equitativa entre los partidos políticos. Por lo anterior, partimos de la hipótesis siguiente: la variable electoral constituyó una pieza central en el diseño de reglas para disputar el poder político, competir en condiciones de equidad y defender los derechos político-electorales de la ciudadanía; no obstante, el constante cuestionamiento de las reglas por parte de los partidos políticos generó que persistiera la desconfianza hacia los procesos y resultados electorales.

2.1. La elección presidencial de 1988

Las elección presidencial de 1988 marca un punto de inflexión en la historia política de nuestro país, ya que fue un momento que “generó presiones organizadas para ajustar de manera profunda las normas y las instituciones electorales”⁵⁶.

El país funcionaba bajo un esquema de partido hegemónico que ponía freno a la competencia electoral, imposibilitaba la existencia de posturas políticas distintas y operaba con base en reglas electorales parciales e inequitativas.

El control que ejercía el partido en el gobierno (Partido Revolucionario Institucional, PRI) permeaba en todas las instituciones del Estado, especialmente, en las instituciones electorales, que eran una pieza clave para que este partido mantuviera su posición hegemónica en el gobierno y en consecuencia, pudiera tomar las decisiones sin negociar con alguna otra fuerza partidista.

Ante esta situación, se generó una demanda muy clara por parte de los partidos políticos y la ciudadanía para darle apertura al sistema político⁵⁷, aceptar la pluralidad partidista,

⁵⁶ Irma Campuzano Montoya, *Las elecciones de 1988*, (en línea), México, Estudios de historia moderna y contemporánea de México, n. 23, enero-junio 2002, p.1 Disponible en: <http://www.historicas.unam.mx>

⁵⁷ Un sistema político se puede definir como “un conjunto de interacciones extraídas de la totalidad del comportamiento social a través del cual los valores se asignan en modo imperativo en favor de una sociedad”. Lo anterior quiere decir que el sistema político se caracteriza por un conjunto de interacciones sociales en torno a variables como el poder o la autoridad. Jorge y Juan Russo Sánchez, *Repensar la Ciencia Política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011, p.103

desarticular la estructura hegemónica de partido único y generar procesos electorales confiables. Dichas demandas tomaron mayor fuerza en la elección de presidencial 1988, un momento de creciente competencia política entre partidos pero también de presencia constante de irregularidades, inequidad y falta de limpieza en los procesos electorales.

Los factores causales que delimitaron el rumbo de la elección y posteriormente, el cambio político que estaba por expresarse de forma más intensa en años posteriores, son los siguientes:

- Una Comisión Federal Electoral (CFE) controlada por el partido en el gobierno. La CFE era el órgano encargado de organizar y validar las elecciones. Dicho órgano era precedido por el Secretario de Gobernación y conformado por los partidos políticos con representación en el Congreso con base en el porcentaje de votación obtenido en la elección anterior, es decir, se trataba de un modelo de calificación electoral de tipo político donde los partidos eran juez y parte al momento de participar y validar las elecciones.

Al ser el partido con mayor representación en el Congreso, el PRI ocupaba la mayoría de los lugares dentro de la comisión, lo que significaba que tenía un control absoluto de las decisiones en materia electoral.

En el supuesto de que todos los partidos de oposición se inconformaran con alguna decisión tomada dentro de la comisión, no existía garantía de que se respetaran sus derechos políticos, precisamente, porque el control de las decisiones recaía en un solo partido.⁵⁸ Esta situación hacía del árbitro electoral un órgano evidentemente parcial e inequitativo, lo que generaba desconfianza en el desarrollo de los procesos electorales.

- Un Tribunal de lo Contencioso Electoral sin las atribuciones suficientes para vigilar la legalidad de las elecciones. Derivado una reforma electoral que antecedió la elección de 1988, se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral con la intención de construir un órgano especializado que pudiera dirimir cualquier conflicto durante la contienda electoral. Dicho órgano sienta un precedente en materia de justicia electoral ya que por primera vez separa la función administrativa relativa a la organización de las elecciones de la función jurisdiccional relativa a los conflictos electorales.

⁵⁸ Para la elección de 1988 la CFE se integró por 16 representantes del PRI y 12 representantes de los demás partidos políticos. José Woldenberg, et al., *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2011.

No obstante la importancia de su creación, para las elecciones de 1988 el tribunal no contaba con las atribuciones suficientes para identificar, sancionar y resolver cualquier irregularidad que surgiera durante las elecciones. Su carácter evidentemente administrativo lo relegaba a un mero espectador del proceso electoral, lo que significaba que en el caso de que la Comisión Electoral ejecutara algún irregular o se transgredieran los derechos políticos de los ciudadanos y los partidos, no habría instancia alguna con la capacidad para proteger tales derechos.⁵⁹

- Sobrerrepresentación del PRI en el Congreso. Producto de la citada reforma, se amplían a 200 (antes 100) los espacios de representación proporcional en la Cámara de Diputados, con la particularidad de que por primera vez el partido en el gobierno participaría en la distribución de dichos lugares.

La lógica de la representación proporcional se origina de la necesidad de otorgar representación en el Congreso a los partidos pequeños, con poco arraigo electoral; no obstante, el hecho de que los partidos con votación mayoritaria participaran en tal repartición los sobrerrepresentaba y terminaba por distorsionar el principio de la representación. Con esta modificación normativa, el PRI aseguraba una mayoría en el congreso que por sí solo le permitiera realizar modificaciones constitucionales y legales, sin requerir para ello ninguna labor de consenso o negociación y, dicho sea de paso, el control absoluto de la CFE

- Se genera una ruptura al interior del PRI. Uno de los temas que causó encono al interior del PRI antes de las elecciones de 1988 fue la designación de su candidatura presidencial. Como era tradición, el candidato del PRI a la presidencia era escogido por el presidente en funciones⁶⁰; no obstante, al interior del propio partido se comenzó a cuestionar este tipo mecanismos de elección interna por considerarlos antidemocráticos, en el sentido de que inhibían la competencia interna y la confrontación de proyectos políticos distintos.

⁵⁹ El modelo contencioso electoral establecido a partir de la reforma de 1987 no explicaba las bases organizativas y funcionales del tribunal, y señalaba que cualquiera de sus resoluciones podían ser modificadas por los Colegios Electorales; en este sentido, no habían los medios suficientes ni garantía alguna de que se protegieran los derechos políticos de los ciudadanos en caso de existir alguna irregularidad. José Luis de la Peza, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, IJ, UNAM, 2005.

⁶⁰ Jorge Carpizo denominó facultades meta-constitucionales al otorgamiento de facultades más allá del marco constitucional para el Presidente de la República. Las facultades meta-constitucionales del Presidente de la República eran las siguientes: La jefatura real del PRI, la designación de su sucesor, el nombramiento y remoción de gobernadores. Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno editores, 1986.

Es en este contexto de inconformidad que Miguel de la Madrid designa a Carlos Salinas de Gortari como candidato a la Presidencia de la República, un personaje controvertido cuya candidatura fue vista “como un afianzamiento de las políticas neoliberales, que no eran compartidas por todos los grupos internos”⁶¹ del partido. Asimismo, tal designación significó la confrontación con algunos grupos específicos que le atribuían los problemas en materia económica del sexenio de Miguel de la Madrid.⁶² Algunos miembros del partido consideraron que los ideales revolucionarios con los que nació el PRI se habían desvirtuado por completo, por lo que la inconformidad terminó por fragmentar y dividir a los miembros del partido en el gobierno.

- Se conforma un frente común en contra del PRI. Derivado de las pugnas al interior del PRI y de la designación de Carlos Salinas como candidato a la Presidencia de la República, se conforma una oposición al interior del partido denominada Corriente Democrática, “un grupo que desde el mismo PRI abanderó el nacionalismo revolucionario y cuestionó el proyecto neoliberal del régimen, así como los mecanismos de elección interna del candidato”⁶³.

Era tal la confrontación que existía al interior del PRI que algunos miembros que conformaban esta oposición, entre los que se encontraban Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas, tomarían la decisión de dejar el partido. Acto seguido, uno de los miembros de esta oposición, Cuauhtémoc Cárdenas, aceptaría la propuesta de “candidatura a la Presidencia de la República (...) sostenida por múltiples agrupaciones: el PARM, el PPS, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, la Corriente Democrática y el Partido Mexicano Socialista.”⁶⁴ A la postre dicha candidatura se convertiría en el Frente Democrático Nacional, un movimiento de arraigo nacional que, arropado de diversos partidos satélites y algunas organizaciones sociales, se convertiría en una fuerte oposición a la candidatura del PRI y terminaría por tomar una fuerza inusitada durante la campaña electoral.

Si bien se trataba de una agrupación política muy diversa ideológicamente, el discurso antisistema (contra las políticas neoliberales y en favor de la democratización del sistema político) del cual se abanderó esta candidatura fue el punto clave para darle

⁶¹ Op. cit., Irma Campuzano, p.4.

⁶² Al ser uno de los hombres de confianza de Miguel de la Madrid, éste lo nombró Secretario de Programación y Presupuesto durante su gestión en el periodo 1982-1988.

⁶³ Op. cit., Irma Campuzano, p.5.

⁶⁴ Op cit., José Woldenberg, p.201.

cohesión a este movimiento que giró en torno de la figura de un personaje carismático como Cuauhtémoc Cárdenas.

- Situación económica adversa. Aunado a los factores de tipo político que hacían del proceso electoral de 1988 una elección muy particular, se suman factores de tipo económico que ponían en duda la gestión del gobierno priista⁶⁵. Específicamente, se cuestionaba la implementación de estrategias de corte neoliberal para solucionar la crisis de la deuda externa.

Este viraje en materia económica que se dio a partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) fue muy cuestionado por la oposición, ya que significó la renuncia al modelo de desarrollo económico utilizado durante el periodo post revolucionario y la adopción de un modelo cuyo objetivo era “descansar en el libre juego de las fuerzas del mercado para asignar y utilizar los recursos, mercado no regulado, abierto a la competencia con el exterior y con cada vez menor participación del Estado.”⁶⁶ En este sentido, las reformas liberalizadoras y el errático funcionamiento de la economía mexicana se convirtieron en un factor más de inconformidad que vendría a complejizar el entorno electoral que demandaba no sólo la democratización del sistema político sino también soluciones eficaces y viables al problema económico.

Estas variables configuran el escenario donde se desarrolla la elección presidencial de 1988, centrada en tres candidatos y tres proyectos políticos distintos: Carlos Salinas de Gortari por el Partido Revolucionario Institucional, Manuel Clouthier por el Partido Acción Nacional y Cuauhtémoc Cárdenas por el Frente Democrático Nacional.

Carlos Salinas de Gortari, cuya imposición causó conflicto al interior del partido, abanderó su campaña con el discurso de las reformas neoliberales que pretendían hacer más eficiente la economía. Por otro lado, las campañas tanto de Manuel Clouthier como de Cuauhtémoc Cárdenas criticaron fuertemente la falta de democratización del sistema político y las decisiones en materia económica tomadas por el partido en el gobierno. Asimismo, “la posibilidad de fraudes y sabotaje (...) ocuparon un lugar relevante en los discursos de los candidatos”⁶⁷.

⁶⁵ A partir de los ochenta, el país atravesó por una crisis económica que se caracterizó por lo siguiente: crecimiento cero del PIB, se expande la deuda externa, aumenta la inflación, caen los precios del petróleo y se generaliza un panorama de recesión económica. José Juan Sánchez, *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, INAP, 1988.

⁶⁶ *Ibíd.* p.145

⁶⁷ *Op. cit.* Irma Campuzano, p.9.

Así llegaría el día de la jornada electoral, una elección muy competida que arrojaría los siguientes resultados: Carlos Salinas (PRI): 50.36%, Cuauhtémoc Cárdenas (FDN), 30.8% y Manuel Clouthier (PAN) 17.07%.⁶⁸ Dicho resultado revelaba dos hechos importantes: el primero era que “por primera vez en su historia, el partido en el gobierno se vería imposibilitado para implementar reformas constitucionales por sí solo (y el segundo era que) la izquierda adquiriría una representación política inusitada”⁶⁹. Sin duda alguna, esto representaba una nueva etapa de los procesos electorales, donde los partidos no solo podían acceder a la arena electoral sino también podían competir con altas probabilidades de ganar.

No obstante la relevancia del resultado, la discusión post electoral se centraría en las irregularidades ocurridas durante el proceso electoral. Desde el punto de vista de los candidatos perdedores se trataba de una elección fraudulenta, vulnerada desde el seno del gobierno.

Entre las irregularidades más relevantes que quedarían marcadas para la posteridad, está una falla en el sistema de cómputo electoral minutos antes de que se declarara al ganador. En esa ocasión saldría el Secretario de Gobernación, Manuel Bartlet (que era quien presidía la Comisión Electoral), a comunicar que el sistema de cómputo que registraba los resultados electorales había tenido una falla, minutos después del anuncio se reanudaría el sistema y se declararía ganador a Carlos Salinas.

Sumado a otras irregularidades, este hecho generaría duda respecto de la limpieza del proceso electoral y plantearía la necesidad de construir instituciones electorales confiables, que generaran certeza tanto para los partidos políticos como para los ciudadanos.

Este cuestionamiento directo al diseño institucional mediante el cual se organizó la elección, puso de manifiesto que la competitividad y pluralidad política no pueden expresarse en un entorno donde no se garantiza la imparcialidad y la limpieza de los procesos electorales. Dicha elección, sería la detonante de una serie de transformaciones más profundas en aras de la democratización del sistema político y tendría como una de sus piedras angulares la construcción de instituciones electorales que garantizaran el ejercicio pleno del voto ciudadano y la competencia electoral equitativa entre los partidos políticos.

⁶⁸ Op. cit. José Woldenberg. p. 202.

⁶⁹ *Ibíd.*, p.203.

2.2 1989-1990: Creación del IFE y del Tribunal Federal Electoral

Derivado de la elección presidencial de 1988, se cuestionó fuertemente el diseño institucional que hasta ese momento se utilizaba para organizar las elecciones, bajo el argumento de que no generaba equidad en las condiciones de la competencia electoral ni garantizaba el ejercicio del voto de los ciudadanos.

Esta elección mostró que la vía electoral era el camino más indicado para convertirse en un contrapeso del partido en el gobierno; no obstante, también evidencio que sin un respaldo normativo e institucional que garantizara la transparencia y limpieza de las elecciones, difícilmente la competencia política podría traducirse en pluralidad en los órganos de representación popular.

Ante esta situación, la reforma político-electoral de 1989-1990 representó el punto de partida para la construcción de un entramado institucional encargado de organizar las elecciones con criterios de transparencia e imparcialidad.⁷⁰

El primer cambio sustancial se dio con la modificación del artículo 41 constitucional en el cual se estableció que la organización de las elecciones federales es una función del Estado a cargo de un organismo público y autónomo en sus decisiones, lo que se tradujo en la creación del Instituto Federal Electoral, órgano especializado encargado de organizar las elecciones, cuya autonomía respondía a la certeza de imparcialidad demandada por los partidos políticos.

Asimismo, esta modificación constitucional significó el hecho de que la regulación de los órganos y funciones electorales se trasladaría del capítulo que reglamenta al Poder Legislativo (art. 60), al capítulo que regula lo relativo a la Soberanía nacional y la Forma de Gobierno (art.41). Lo anterior indica un cambio de visión respecto quién debe estar a cargo de la función electoral, ya que se asume que la organización de las elecciones es una función estatal donde ninguno de los poderes del Estado (en este caso el Poder Ejecutivo) debe tener injerencia. Sin duda alguna, representa un avance en cuanto a la independencia que debe asumir la autoridad electoral respecto del gobierno.

Una vez sentadas las bases de la autoridad que en adelante organizaría las elecciones, se llegó al acuerdo de que el máximo órgano de dirección del instituto tendría una estructura colegiada, por lo que "(...) estaría integrado con elementos designados de tres

⁷⁰ Si bien el proceso democratizador en el país se dio a partir de la reforma electoral de 1977, las reformas que precedieron la elección de 1988 serían de mayor dinamismo y sentarían las bases de lo que hoy son las instituciones electorales en el país.

formas diferentes: representantes de los partidos políticos, consejeros directamente nombrados por los poderes ejecutivo y legislativo, y los entonces llamados consejeros magistrados propuestos por el Presidente y electos por dos terceras partes de los diputados⁷¹. El inconveniente con la integración del consejo eran dos cuestiones: una, que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo tenían una injerencia importante en la designación de los miembros; y dos, que con estas reglas de conformación el número de miembros beneficiaba al partido en el gobierno, por lo que cualquier decisión que se tomara no tendría contrapeso alguno aun cuando existieran inconformidades.

La creación del Instituto Federal Electoral (antes Comisión Federal Electoral), trajo como consecuencia la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que sería el ordenamiento legal que regularía la organización y funcionamiento de la autoridad electoral. Entre las modificaciones secundarias asentadas en el COFIPE, la más importante fue la creación de un servicio civil de carrera a cargo del instituto que significaría el inicio de la profesionalización de las funciones electorales. La idea era que los servidores públicos encargados de las funciones sustantivas del IFE no sólo fueran independientes en sus decisiones sino que también tuvieran el respaldo técnico para realizar sus actividades con profesionalismo y objetividad.

Otra demanda de los partidos políticos que se materializó con la legislación secundaria fue la construcción de un nuevo Registro Federal Electoral que estaría a cargo de una dirección general adscrita al instituto. Pareciera un tema de menor importancia; sin embargo, “se trataba de asegurar que todos los ciudadanos mexicanos, sin exclusiones ni manipulaciones, tuvieran garantizado su derecho político al sufragio”,⁷² además de tener un control respecto del votante y los materiales que se requieren para que este pueda ejercer su derecho al voto.

Finalmente en el terreno de la legalidad también se dieron modificaciones relevantes. Con el objeto de configurar todo un sistema de justicia electoral se amplían los medios de impugnación con el fin de otorgar definitividad a las etapas del proceso electoral y se crea el Tribunal Federal Electoral (antes Tribunal de lo Contencioso Electoral) organismo descentralizado de carácter jurisdiccional encargado de vigilar que todos los procedimientos se ejecuten apegados a la normativa electoral. La importancia de esta modificación no se pudo plasmar en la realidad debido a que no se reglamentaron los procedimientos específicos para el ejercicio de las atribuciones del tribunal; empero, su

⁷¹ Ibíd. p.241.

⁷² Ibíd. p.260.

creación fue un primer paso para otorgar certeza jurídica en la realización de las elecciones.

De manera general, la reforma electoral sienta las bases de nuestras instituciones electorales identificando dos grandes procesos: la parte administrativa a cargo del IFE, cuya labor era organizar las elecciones, y la parte jurisdiccional a cargo del Tribunal Federal Electoral, cuya tarea era vigilar la legalidad del proceso electoral. Si bien ninguna de las dos instituciones contaba con las atribuciones suficientes para otorgar certeza en cada uno de sus rubros, su creación pretende direccionar el rumbo que en adelante tendría que seguir su consolidación institucional.

2.3 1993: Fortalecimiento de sus atribuciones

Luego de las elecciones intermedias de 1991, donde por primera vez se pusieron a prueba las nuevas reglas del proceso electoral establecidas en el COFIPE y la capacidad del IFE y del TRIFE para organizar y asegurar la legalidad de las elecciones, los comicios de ese año arrojaron un fenómeno importante y es que millones de ciudadanos acudieron a ejercer su derecho al voto⁷³, lo que reflejaba que no sólo se comenzaba a construir la credibilidad electoral del país, sino también que “la distancia entre el sistema de partidos en su conjunto y la sociedad –cuando menos en el proceso comicial- se estaba cerrando”⁷⁴.

Con este aumento considerable de participación ciudadana en los comicios de 1991, las instituciones electorales del Estado comenzaban a demostrar su capacidad para encauzar la competencia por el poder político por la vía institucional así como para organizar elecciones con criterios de transparencia y legalidad. No obstante tales avances, el proceso para generar elecciones confiables y de calidad apenas comenzaba.

En el año de 1993 la segunda ola de reformas vino a subsanar los temas pendientes y las fallas que evidenció el proceso electoral intermedio. La atención se centró en dos temas fundamentales: el financiamiento a los partidos políticos y la calificación de las elecciones. Respecto del financiamiento a los partidos políticos por primera vez se regulaba la forma en que estos podían obtener recursos para sus campañas y actividades ordinarias.

⁷³ De acuerdo con el Atlas de Resultados Electorales Federales, la participación en las elecciones para diputados federales de mayoría relativa fue de 65.5%, dicho porcentaje sería el más de alto que se alcanzaría en elecciones intermedias durante el periodo 1991-2012. Instituto Federal Electoral, *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales*, (en línea), México, 2012. Disponible en: <http://siceef.ife.org.mx>

⁷⁴ Op. cit. José Woldenberg, p.282.

“Luego de la reforma de 1993 se contemplaron cinco rubros para el financiamiento de los partidos: público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros”⁷⁵. La incorporación de nuevas fuentes de financiamiento tenía la intención de poner un tope considerable en la utilización recursos públicos y por otro lado, transparentar los recursos provenientes del ámbito privado a fin de evitar que dinero de dudosa procedencia fuera utilizado para las campañas de los partidos políticos.

Ahora el control de las finanzas de los partidos políticos estaría a cargo de IFE que tendría la facultad de revisar el uso y destino de los recursos asignados a los partidos. Por otra parte, éstos tendrían la obligación de presentar informes anuales sobre sus ingresos y gastos a la comisión correspondiente del instituto con el objeto de hacer transparentes sus finanzas.

En este sentido, establecer reglas para el financiamiento de los partidos políticos así como fiscalizar dichos recursos representaba un comienzo pertinente para hacer de la arena electoral un entorno donde todos tuvieran las mismas oportunidades en la contienda.

Específicamente, en lo que respecta al funcionamiento del IFE se dan tres modificaciones que contribuyen en la construcción de un árbitro imparcial: se expide la credencial para votar, se introduce la figura de los observadores electorales y se le otorga al Consejo General la atribución para designar a los directores ejecutivos del IFE.

En primer lugar, a partir de la construcción del nuevo padrón electoral se expide la credencial de elector que sería un nuevo documento de identificación que serviría para tener un control de los ciudadanos que emiten su voto el día de las elecciones y evitar que la falta de transparencia en esta asignatura fuera un factor de desconfianza para los partidos políticos.

En segundo lugar, se establece la figura de los observadores electorales que son ciudadanos que durante el proceso electoral vigilan que todo se realice con normalidad. Este hecho representó una “(...) labor testimonial de los ciudadanos que (...) se fue convirtiendo en un factor ya no sólo de testimonio del fraude, sino precisamente de prevención de irregularidades”.⁷⁶ Mediante la observación electoral se incorporaba al ciudadano como un contralor externo que vigila la realización de las elecciones, lo que constituye en sí mismo un medio para generar confianza en el proceso electoral.

⁷⁵ Ibíd., p.296.

⁷⁶ Ibíd., p.303.

En tercer lugar se le otorga la atribución al Consejo General para designar a los directores ejecutivos del IFE que, dicho sea de paso, son los encargados de las labores sustantivas del instituto. Si bien no representaba un gran avance en virtud de que las decisiones del Consejo eran tomadas por una mayoría del partido en el gobierno, con la progresiva ciudadanización del instituto esta atribución se convertiría en un elemento importante para garantizar el ejercicio objetivo e imparcial de las funciones electorales.

Por otra parte, en el tema de la calificación electoral se dio un paso significativo y es que se termina con el sistema de autocalificación⁷⁷, al menos para Diputados y Senadores Federales, con lo que se faculta al TRIFE para calificar dichas elecciones y sus resoluciones toman un carácter de definitivas e inatacables. Lo anterior significa que se deja de lado el criterio político para dar paso a una etapa en donde las instancias jurisdiccionales serían las encargadas de validar la elección de los miembros del congreso.

En contraparte, el COFIPE faculta a los partidos políticos para impugnar la declaración de validez de las elecciones en caso que haya irregularidades, mediante un recurso de inconformidad que tendrían que interponer ante la sala respectiva del tribunal. A partir de esto “los partidos políticos y los electores en general tendrían mayores garantías de que la observancia de las normas jurídicas prevalecerían en las decisiones que recaigan a los conflictos relacionados con la validez de las elecciones”⁷⁸, cuestión que contribuiría a garantizar certeza jurídica de los procesos electorales.

Haciendo un breve recuento, esta reforma política pone de relieve la importancia de que los partidos políticos cuenten con los recursos necesarios para competir en las elecciones y la necesidad de establecer criterios para saber en qué medida y bajo qué condiciones serán acreedores de dichos recursos. Asimismo, da un paso importante en el tema de la imparcialidad, con lo que asume que será una obligación del instituto y posteriormente el tribunal la calificación de los resultados electorales.

⁷⁷ El sistema de auto-calificación consistía en que determinado número de presuntos diputados organizados en un Colegio Electoral se encargaban de dar validez a las elecciones de diputados y senadores y Presidente de la República.

⁷⁸ Manuel Barquín Álvarez, *La calificación de las elecciones en México*, (en línea), México, UNAM, 2007, p.50. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx>.

2.4 1994: Ciudadanización del IFE y creación de la FEPADE

La reforma política de 1993 estaba destinada a regular el proceso electoral del año siguiente donde se renovarían el Poder Legislativo y la Presidencia de la República; no obstante, el ambiente de violencia que se vivió en el país los primeros días de 1994 y que amenazó fuertemente la estabilidad política y los avances democráticos hasta el momento construidos, obligaron a fortalecer las reglas electorales con el propósito de que fueran el cauce institucional para resolver el conflicto político.

Los hechos comienzan el 1ero de enero de 1994 cuando un grupo guerrillero del estado de Chiapas denominado “Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)” declaró la guerra en contra del Estado Mexicano, manifestando su inconformidad por la falta de bienestar social, justicia y democracia. A partir de un comunicado que se dio a conocer a la opinión pública, expresaron que una de las principales demandas era: “(...) Avanzar hacia la capital del país venciendo al ejército federal mexicano, protegiendo en su avance liberador a la población civil y permitiendo a los pueblos liberados elegir, libre y democráticamente, a sus propias autoridades administrativas.”⁷⁹

Dicho movimiento asumía como una condición esencial la garantía en el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, para que de esta manera se terminara lo que ellos denominaron “la dictadura monopolizada del partido en el poder”.

Como respuesta al levantamiento armado, de inmediato el Gobierno Federal replegó al grupo guerrillero que ya se había apoderado de algunos territorios del estado; doce días después declaró una tregua unilateral e intentó establecer la paz a través del diálogo y las negociaciones.

A este suceso se le suma otro de gran trascendencia y es que dos meses después del levantamiento armado en Chiapas es asesinado el candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donaldo Colosio. Este hecho además de posicionar a la violencia, una vez más, como una amenaza latente a la estabilidad del sistema político, evidenció la capacidad de las instituciones políticas disputar el poder político en un entorno de legalidad.

Sin duda alguna, este desafío a los poderes del Estado por medio de la violencia ponía en entredicho la capacidad del gobierno para dirimir los conflictos políticos por los cauces institucionales, dicho de otro modo, “obligaba a los partidos y al gobierno a revalidar su

⁷⁹ Primera declaración de la Selva Lacandona, *Hoy decimos ¡basta!*, (en línea), México, no.1 diciembre 1993. Disponible en: www.bibliotecas.tv/chiapas/comunicados_ezln.html.

propia obra, las leyes, las instituciones, la viabilidad de las elecciones. El cuestionamiento era claro y muy fuerte: la vía electoral debía demostrar su pertinencia, debía mostrar que no estaba cerrada, que se abriría todavía más y que era plenamente transitable”.⁸⁰

En este contexto se consideró necesario modificar las reglas electorales con el objeto de mostrar que la vía institucional seguía siendo la idónea para manifestar la pluralidad política y generar consensos en un contexto acotado por reglas.

Es así que se pone en marcha la reforma político-electoral en el año de 1994 en cuyo diseño participarían, por primera vez, todas las fuerzas partidistas con representación en el Congreso, lo significaba un respaldo total a las instituciones políticas para hacer de la arena electoral el medio más adecuado para resolver los conflictos de la política.

El enfoque central de la reforma fue ciudadanizar el órgano encargado de organizar las elecciones, para ello se modifica el artículo 41 constitucional que agrega como principio rector del IFE el de la “independencia”, de tal modo, se confirmaba su carácter neutral frente a los partidos políticos y frente al gobierno.

En congruencia con tal decisión, la reforma sustituye la figura de los consejeros magistrados por la de consejeros ciudadanos. Más que el mero cambio de nomenclatura, el hecho de que se enfatizara el estatus ciudadano de los consejeros electorales se interpreta como una clara señal de que la autoridad electoral debía ser una autoridad imparcial, alejada de cualquier interés partidista.

Como complemento de tales modificaciones se establece que los partidos políticos pasarían a tener una representación unipersonal en el Consejo General y perderían su derecho de votar. Esto significaba que, salvo el Secretario de Gobernación que fungía como Presidente del Consejo General, el partido gobernante vería mermada su capacidad de decisión dentro del consejo.

En el tema del control ciudadano se reconoce la figura de visitantes extranjeros, es decir, funcionarios de otros países que durante los procesos electorales pueden observar el desarrollo de la jornada electoral; asimismo, se amplían los derechos que adquirió el ciudadano en el año de 1993 para participar como observador electoral durante la jornada electoral, por lo que ahora tendría el derecho de participar en todos los eslabones del proceso electoral, desde la preparación y desarrollo hasta el día de las elecciones. Con esto se confirmaba que la participación de los ciudadanos sería una pieza clave tanto en la organización de las elecciones como en su control y vigilancia.

⁸⁰ Op. cit. José Woldenberg, p.321.

Finalmente, en el rubro de justicia electoral se crea la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) como un órgano dependiente de la Procuraduría General de Justicia que estaría facultado para castigar penalmente los delitos en la materia. Su creación vendría a complementar las atribuciones del Tribunal Electoral con la finalidad de que cualquier acto fuera de la ley fuera detectado y castigado por las autoridades pertinentes.

En síntesis, el objetivo fundamental de la reforma electoral fue ratificar la confianza en la arena electoral como el medio más adecuado para resolver los conflictos políticos. Para ello, se consideró primordial que la institución encargada de organizar las elecciones se encontrara conformada por ciudadanos que no estuvieran sujetos a presiones o intereses de ningún tipo. El hecho de que las decisiones del máximo órgano de dirección recayeran en los ciudadanos y no en los partidos políticos, nos refiere un cambio importante respecto de la independencia con que el árbitro electoral debe conducirse y además deja claro que un sistema electoral donde los partidos son juez y parte pocas garantías imparcialidad puede brindar. De igual forma se consideró necesario complementar el sistema de justicia electoral con una instancia que pudiera perseguir y castigar los delitos en la materia, esto con el objeto de detectar cualquier acto que vulnere la regularidad del proceso electoral y así garantizar su certeza jurídica.

2.5 1996: Autonomía del IFE e incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial

A pesar de los hechos de violencia que amenazaron la estabilidad del sistema político y la viabilidad del cambio por los cauces institucionales, la elección presidencial de 1994 se llevó a cabo con normalidad y arrojó un aumento de la participación electoral respecto de la elección de 1988. Aunado a ello, mostró que la competencia política se había instalado ya como una práctica cotidiana de nuestro sistema democrático y a la par, reafirmó la confianza que se estaba construyendo en las autoridades electorales.

Sin embargo, no todo fueron noticias positivas después de este proceso electoral ya que “varias piezas de la organización mostraban deformaciones ostensibles, por ejemplo, la desigualdad en los recursos financieros de los diferentes partidos, la imposibilidad de

revisar casos polémicos en las elecciones locales (y) la (falta) de consolidación de la autonomía de los órganos electorales”⁸¹.

Ante esta situación, la reforma emprendida en el año de 1996 significó el cierre de un ciclo de modificaciones que se originaron con la intención de modelar progresivamente un árbitro electoral imparcial y confiable y un entorno de competencia electoral equitativa.

Dicha reforma se da en marco del “Acuerdo político nacional”⁸² que fue el escenario de negociación donde los partidos políticos pretendían concluir algunos rubros de la inacabada reforma política.

El primer cambio que se da con la reforma fue la especificación en el artículo 41 constitucional de que el IFE sería el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones, con lo cual se reafirmaba su carácter independiente en cuanto a sus decisiones y funcionamiento.

También, la reforma establece que el Consejo General pasaría de seis a nueve consejeros ciudadanos y que el Secretario de Gobernación dejaría de tener presencia en dicho órgano y su lugar sería ocupado por un consejero ciudadano. Ambas modificaciones representaron la ciudadanización del máximo órgano de decisión del IFE y un paso determinante en cuanto a la independencia e imparcialidad del árbitro electoral.

Por otro lado, en el tema de la asignación de recursos públicos a los partidos políticos así como la distribución de los tiempos en radio y televisión seguía siendo una de las demandas pendientes de la reforma electoral, debido a que la elección anterior inmediata había manifestado una desigualdad muy marcada respecto de los recursos y acceso a los medios de comunicación que cada partido había utilizado durante la campaña.

Con el objetivo de subsanar estas fallas, la reforma electoral incrementó las atribuciones del IFE relativas a la fiscalización de los recursos a los partidos políticos, por lo que se le faculta para realizar auditorías y pedir informes detallados sobre los recursos utilizados por los partidos. Asimismo, estableció que todos los partidos tendrían derecho a contar con programas permanentes en medios y spots, así como el derecho de poder contratar tiempo en radio y televisión.

⁸¹ *Ibíd.*, p. 370.

⁸² El origen del Acuerdo Político Nacional sería emprender una reforma que pudiera poner fin a los temas pendientes de la agenda electoral, para así dar certidumbre y estabilidad a nuestra democracia electoral. De acuerdo con el discurso pronunciado por el Presidente Zedillo el 17 de enero de 1995 en la firma del Acuerdo Político Nacional, se consideraba necesario “terminar de construir, de una vez por todas, la democracia en México (...) que reclama erradicar suspicacias y recriminaciones que empañan los procesos electorales”. Firma del Acuerdo Político Nacional entre los Principales Partidos Políticos del País, *Discurso pronunciado por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León*, (en línea), México, 17 de enero de 1995. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx>

Como complemento de tales modificaciones se establece que las prerrogativas a los partidos políticos en temas de asignación de recursos públicos y acceso a medios de comunicación se distribuirán a partir de la fórmula 70/30; 70% conforme a la votación anterior inmediata y 30% de manera igualitaria. Con esto se buscó controlar y equilibrar las condiciones de la contienda electoral con la finalidad de que todos tuvieran los medios suficientes para competir en igualdad de condiciones y que los partidos con representación minoritaria en el Congreso tuvieran asegurada una base de prerrogativas que les diera posibilidades de competir en la siguiente elección.

En el tema de justicia electoral se termina de dar un avance importante y es que el Tribunal Electoral deja de ser un órgano autónomo para incorporarse al Poder Judicial de la Federación. Este cambio significó que, de forma definitiva, la resolución de los conflictos electorales se daría por la vía judicial. Para ello, se fortalecen las atribuciones del tribunal para vigilar la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales tanto a nivel federal como a nivel local y se le otorga al ciudadano un recurso para impugnar ante la Sala Superior (antes sala de segunda instancia) cualquier acto del IFE.⁸³

Asimismo, se concretan los avances de reformas electorales anteriores respecto de la calificación electoral y se le otorga la facultad al Tribunal Electoral para calificar la elección de Presidente de la República, que se suma a la de diputados y senadores, con lo que se da por terminado el sistema de calificación política donde tenían una injerencia determinante los partidos políticos con representación en el Congreso.

Finalmente, se agregan dos temas a la reforma electoral que buscan fortalecer los derechos de los ciudadanos. Por un lado, se restringe la afiliación masiva a un partido o agrupación política con lo que se hace explícito el derecho ciudadano para afiliarse de manera personal; y por otro lado, se garantiza el voto de los mexicanos en el extranjero para la elección de Presidente de la República, con lo que se asegura el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos que viven fuera del país.

En suma, la reforma de 1996 tuvo la misión de asegurar la competencia electoral equitativa, por lo cual se consideró necesario establecer reglas claras respecto de las prerrogativas que tenían derecho los partidos políticos, así como terminar con el proceso de autonomía del árbitro electoral. Asimismo, tuvo el objetivo de fortalecer las atribuciones

⁸³ Si bien corresponde al tribunal electoral resolver impugnaciones y controversias, a partir de la reforma electoral de 1996 se establece que la Suprema Corte tendrá la facultad de conocer y resolver acciones de inconstitucionalidad contra normas generales o leyes en materia electoral.

del tribunal y, a partir de su incorporación al Poder Judicial, reafirmar el respaldo de la vía jurisdiccional para resolver las controversias y conflictos electorales.

Dicha reforma concluye –aunque no de manera definitiva- con uno de los periodos de reforma electoral más dinámicos y fructíferos en la construcción de las instituciones electorales de nuestro país que tuvo como eje fundamental garantizar la confianza en los procesos electorales.

CAPÍTULO III.
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS AUTORIDADES
ELECTORALES

CAPÍTULO III.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

El Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada Para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) son tres instituciones pilares de nuestro sistema electoral que pretenden blindar cada uno de los procedimientos electorales, en un contexto de respeto a las libertades individuales y ejercicio pleno de los derechos político-electorales.

En la parte administrativa, el Instituto Federal Electoral es la autoridad que por mandato constitucional se encarga de organizar las elecciones bajo criterios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Entre sus atribuciones más importantes están la de asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y garantizar equidad en las condiciones de la contienda electoral.

En congruencia con tales atribuciones y de acuerdo con la normativa que rige su accionar (CPEUM, COFIPE y RIIFE), el Instituto Federal Electoral se conforma por órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Dichos órganos, cuentan con personal competente a cargo de las actividades sustantivas del instituto con la finalidad de asegurar el ejercicio profesional de la función electoral.

En el ámbito jurisdiccional, el TEPJF y la FEPADE se encargan de procurar e impartir justicia en la materia, respectivamente. En el caso del TEPJF, su tarea principal es resolver las impugnaciones que surjan durante el proceso así como validar de forma definitiva e inatacable las elecciones para Diputados Federales, Senadores y Presidente de la República. Se encuentra estructurado por una Sala Superior, cinco Salas Regionales (correspondientes a las circunscripciones plurinominales) y una Sala Especializada.

En el caso de la FEPADE, su función principal es perseguir e investigar los delitos en la materia. Dicha fiscalía se encuentra adscrita a la Procuraduría General de la República; no obstante, cuenta con autonomía técnica que le permite integrar y resolver las averiguaciones de manera independiente y objetiva.

Es así que nuestro sistema electoral se conforma por tres ejes fundamentales: el IFE institución encargada de organizar las elecciones, el TEPJF encargado de calificar las elecciones y dirimir los conflictos en la materia y la FEPADE órgano de carácter penal encargado de castigar los delitos electorales.

En este sentido, el objetivo del presente capítulo será describir cómo funcionan, interactúan y se coordinan el IFE con el TEPJF y la FEPADE en la realización del proceso electoral, con la finalidad de señalar que la labor de estas tres autoridades electorales es fundamental para generar elecciones confiables, imparciales y apegadas a la legalidad. Para ello partimos de la hipótesis de que el diseño normativo en el cual se desarrollan las atribuciones del IFE, el TEPJF y la FEPADE nos refleja una regulación que pretende blindar cada uno de los procedimientos durante las elecciones; no obstante, dicha normatividad tiene su origen en el grado de desconfianza que los partidos políticos y ciudadanos tienen hacia los procesos electorales.

3.1 Instituto Federal Electoral

3.1.1 Organización y funcionamiento

Las disposiciones normativas que delimitan las atribuciones del IFE para organizar las elecciones son las siguientes: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); y el Reglamento Interior del IFE (RIIFE). Tales disposiciones legales, además de establecer la organización y funcionamiento del IFE, tienen la pretensión de garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, así como asegurar la competencia equitativa entre los partidos políticos.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La CPEUM establece en su artículo 41 que las elecciones serán el mecanismo mediante el cual se renovarán periódicamente los poderes Ejecutivo y Legislativo, y que dicha tarea estará a cargo del Instituto Federal Electoral, organismo público dotado de autonomía jurídica y administrativa.

El IFE será la autoridad electoral encargada de asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos mediante la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Con la finalidad de garantizar equidad en la contienda electoral entre los partidos políticos⁸⁴, el instituto también está facultado para ministrar los recursos públicos que les sean asignados así como distribuir y administrar el tiempo que por derecho les corresponde en los medios de comunicación. Tanto el financiamiento como el acceso a los medios de comunicación, son piedras angulares de nuestro sistema electoral para hacer de la competencia entre partidos un terreno donde todos tengan las mismas oportunidades.

TABLA 2. DISEÑO NORMATIVO DEL IFE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2012

<p>a) Obligaciones del Estado en materia de organización de las elecciones</p> <p>La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios que deberán regir el ejercicio de su función son: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.</p> <p>b) Obligaciones del Estado en materia de garantía de los derechos político-electorales</p> <p>Es un derecho del ciudadano votar y ser votado para todos los cargos de elección popular, así como asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.</p> <p>c) Obligaciones del Estado en materia de competencia equitativa entre los partidos políticos</p> <p>Los partidos políticos son entidades de interés público cuyo fin es contribuir a la integración de la representación nacional; por lo tanto, contarán de manera equitativa con todos los elementos para llevar a cabo sus actividades.</p>
--

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *art. 35, 41*, México, SISTA, 2012.

Un aspecto esencial en el diseño normativo del IFE es la autonomía constitucional⁸⁵ que se le otorga, ya que permite tener un árbitro que garantice la imparcialidad en las decisiones y genere confianza tanto en los ciudadanos como en los partidos políticos. Con este grado de independencia en las decisiones se pretende blindar a la autoridad electoral de cualquier presión política o coyuntural que pueda poner en duda el ejercicio de sus funciones.

⁸⁴ El artículo 41 constitucional define a los partidos políticos como entidades de interés público cuya tarea principal es promover la participación ciudadana en la vida democrática del país, contribuir a la integración de la representación nacional y posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. En este sentido, su función principal es constituirse como un puente que comunique a los ciudadanos y al gobierno con el propósito de hacerlos partícipes en las decisiones públicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *art. 41*, México, SISTA, 2012.

⁸⁵ Los órganos constitucionalmente autónomos se caracterizan por ser independientes de los poderes tradicionales del Estado. Asimismo, su autonomía deriva directamente del texto constitucional, cuentan con independencia presupuestaria e independencia orgánica o de gestión. José Luis Caballero, *Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes*, (en línea), México, Jurídica, Universidad Iberoamericana, número 30, 2000. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx>

La autonomía de la que está provisto el IFE se ve reforzada con los mecanismos de designación de los miembros del Consejo General, máximo órgano de dirección del IFE, cuya conformación está sujeta a la propuesta de los propios partidos políticos y a la aprobación de dos terceras partes de la Cámara de Diputados. En este sentido, los propios jugadores de la contienda electoral eligen a quien deberá ser el mediador y autoridad en la materia, con el fin de que haya confianza plena de que sus decisiones obedecerán a criterios apegados a la normativa.

La consolidación y fortalecimiento de las atribuciones del IFE en la Constitución tienen el propósito de construir una autoridad electoral con la capacidad de tomar decisiones sin que las presiones políticas o el entorno lo obliguen a inclinar el escenario político en favor de determinado jugador; además, se busca que con tal grado de autonomía y capacidad de decisión éste se encuentre en condiciones de ser un árbitro neutral que pueda ser generador de legitimidad en los resultados electorales.

b) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

El COFIPE reglamenta las disposiciones normativas contenidas a nivel constitucional relativas a los derechos político-electorales de los ciudadanos, la organización función y prerrogativas de los partidos políticos y así como la organización de las elecciones.

TABLA 3. DISEÑO NORMATIVO DEL IFE EN EL COFIPE, 2012

<p>a) Obligaciones del Estado en materia de organización de las elecciones</p> <p>El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.</p> <p>b) Obligaciones del Estado en materia de garantía de los derechos político-electorales</p> <p>Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos con la finalidad de integrar los órganos del Estado de elección popular. Asimismo, es un derecho ciudadano constituir partidos políticos nacionales y afiliarse a ellos individual y libremente.</p> <p>c) Obligaciones del Estado en materia de competencia equitativa entre los partidos políticos</p> <p>Los partidos políticos nacionales tienen personalidad jurídica y gozan, de igual forma, de los derechos y las prerrogativas que otorga la ley.</p>
--

FUENTE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *art. 4,5, 22 y 104*, México, 2012.

En el apartado relativo a los derechos político-electorales de los ciudadanos el COFIPE señala, al igual que en la Constitución, que la autoridad electoral será la encargada de garantizar el ejercicio del voto así como la participación de los ciudadanos en la integración de las mesas directivas de casilla.

Asimismo, señala que el instituto tendrá la facultad para acreditar a los ciudadanos interesados en participar como observadores electorales, cuya tarea principal es vigilar cada una de las etapas del proceso electoral con la finalidad de corroborar que no exista ninguna irregularidad. Es su calidad de observadores, los ciudadanos fungen como un elemento más para otorgar certeza a los comicios.

En el rubro correspondiente a los partidos políticos, el instituto será el encargado de revisar los requisitos que debe cumplir una organización para constituirse en un partido⁸⁶ o una agrupación política⁸⁷, así como las condicionantes para perder su registro⁸⁸.

Los partidos políticos, como entidades autónomas, tienen derecho a definir la organización y funcionamiento de su vida interna así como postular a los candidatos de su preferencia para las elecciones federales. Asimismo, tienen derecho de acceder a las prerrogativas que establece la Constitución como el financiamiento público y el acceso a medios de comunicación⁸⁹.

En materia de transparencia, el COFIPE establece que toda persona tendrá derecho de acceder a información pública relativa a la organización y funcionamiento de los partidos políticos, a través del Instituto Federal Electoral, que será la instancia encargada de dar respuesta a las solicitudes de información hechas por los ciudadanos.⁹⁰ Asimismo, será de acceso público la información relativa a los estados financieros del partido así como las remuneraciones percibidas por sus afiliados.

Por último, en el apartado relativo a la organización de las elecciones el código señala que los principales fines del instituto son garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y preservar el fortalecimiento del régimen de partidos. En

⁸⁶ El COFIPE señala en su artículo 24 que los requisitos para la conformación de un partido político son los siguientes: la declaración de principios, el programa de acción, los estatutos del partido y contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades o trescientos afiliados en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales.

⁸⁷ El COFIPE señala en su artículo 35 que los requisitos para conformar una agrupación política son los siguientes: los documentos básicos y contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos 7 entidades federativas.

⁸⁸ El COFIPE señala en su artículo 101 que son causas de pérdida de registro de un partido político: no participar en el proceso electoral, no obtener al menos el dos por ciento de la votación emitida, haberse fusionado con otro partido político, entre las más importantes.

⁸⁹ De acuerdo con los arts. 56 y 78 del COFIPE, el tiempo en radio y televisión así como el financiamiento público a los partidos políticos se distribuirá de la siguiente forma: 30% en forma igualitaria y 70% en proporción al porcentaje de votos obtenido en la elección para diputados federales inmediata anterior.

⁹⁰ De acuerdo con el art. 44 del COFIPE no será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; (...) así como los datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular”.

este sentido, la realización de elecciones periódicas y libres que manifiesten la voluntad del ciudadano al momento de decidir por quién quiere ser gobernado, es una contribución esencial al fortalecimiento de la democracia.

TABLA 4. FINES DEL IFE

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática.b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.c) Integrar el Registro Federal de Electores.d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática; yh) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia. |
|--|

FUENTE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *art. 105*, México, 2012.

c) Reglamento Interior del IFE

El reglamento establece que para el correcto ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, el Instituto Federal Electoral se estructurará de la forma siguiente: órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de control.

Los órganos de dirección se encargarán de hacer cumplir la normativa en la materia electoral; los órganos ejecutivos plantearán las políticas bajo las cuales se regirá el instituto; los órganos técnicos funcionarán como apoyo para la ejecución de labores sustantivas del instituto; y finalmente, los órganos de control supervisarán que los recursos asignados al IFE se ejecuten conforme a lo establecido en la normativa.

Órganos de dirección

El Consejo General es el órgano central más importante en la estructura orgánica del IFE y su responsabilidad estriba en vigilar que la normativa en la materia sea cumplida. Se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo a su cargo. Entre sus atribuciones más importantes, están las siguientes:

TABLA 5. PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores para el ejercicio de las funciones del instituto. b) Vigilar la integración y adecuado funcionamiento de los órganos del instituto. c) Vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen conforme a la normativa. |
|--|

FUENTE: Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, *Art. 5*, México, 2011.

La capacidad de decisión del instituto recae en el consejero presidente y los ocho consejeros electorales, que son los únicos miembros del Consejo General con derecho a voz y voto. Si bien, la integración de los consejeros electorales tiene su origen en la propuesta y votación de los partidos, es importante recalcar que sus resoluciones gozan de cierta independencia. Basta con decir que “en un organismo colectivo de toma de decisiones como el CGIFE, una votación unánime con los representantes de los partidos manifestándose en contra, refleja sin duda alguna autonomía del Consejo General frente a los partidos.”⁹¹

En este sentido, la naturaleza eminentemente política del Consejo General estriba en que su conformación es producto de la pluralidad política manifestada en el Congreso, más no en el afán intencionado de los partidos de proponer consejeros a modo para que las decisiones que se tomen beneficien a sus intereses.

Órganos ejecutivos

Las direcciones ejecutivas del IFE conforman la parte sustantiva de la función electoral y son las encargadas de cumplir las principales tareas a cargo del instituto.

Las direcciones ejecutivas del instituto son las siguientes: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP), Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE), Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE), Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC), Dirección Ejecutiva de Administración (DEA).

TABLA 6. PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LAS DIRECCIONES EJECUTIVAS

<p>a) Dirección Ejecutiva del Registro Federal de electores</p>
--

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Actualizar anualmente el Padrón Electoral. Expedir la credencial para votar. Actualizar la cartografía electoral del país. |
|--|

⁹¹ Omar Alejandro Galaz, *El diseño institucional para la administración electoral en México. El caso del Instituto Federal Electoral (1990-2010)*, México, UNAM, 2012, p.9.

b) Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos

Recibir solicitudes para la conformación de un partido político o agrupación política.
Ministrar a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público.
Asignar a los partidos políticos el tiempo en radio y televisión.

c) Dirección Ejecutiva de Organización Electoral

Apoyar en la integración y funcionamiento de las juntas locales y distritales.
Proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral.
Llevar la estadística electoral de las elecciones federales.

d) Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral

Formular el anteproyecto de Estatuto que regirá a los integrantes del SPE.
Integrar y actualizar el catálogo de puestos.
Llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo profesional.

e) Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral.
Preparar material didáctico e instructivos electorales.
Orientar al ciudadano para el ejercicio de sus derechos y obligaciones político-electorales.

f) Dirección Ejecutiva de Administración

Administrar recursos materiales y financieros del instituto.
Formular el anteproyecto de presupuesto del instituto.
Elaborar el proyecto de manual de organización

FUENTE: Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, *Capítulo tercero, De las Direcciones Ejecutivas*, México, 2011.

La DERFE tiene entre sus obligaciones más importantes garantizar la autenticidad de las personas que ejercen su voto, a través de la expedición de la credencial para votar y la conformación y actualización del padrón electoral. Parecieran tareas de menor importancia; no obstante, el hecho de que todos los datos del elector se encuentren previamente identificados y actualizados es un requerimiento esencial para garantizar la confiabilidad del proceso electoral.

Esta dirección también tiene a su cargo lo relacionado con la geografía electoral, que consiste en ubicar al elector en el área geográfica que le corresponde emitir su voto. El insumo básico para dicha georreferenciación son los datos del Censo General de Población. De acuerdo con el número de personas ubicadas en determinado territorio se definen los distritos y las circunscripciones electorales, lo que permite precisar proporciones equitativas entre el tamaño del territorio y el número de electores.

La DEPPP tiene entre sus objetivos garantizar el fortalecimiento del régimen de partidos mediante el otorgamiento de prerrogativas que permitan una contienda electoral equitativa. Hasta ahora, los dos instrumentos principales para garantizar tal equidad han sido: el financiamiento público y el acceso a medios de comunicación. A través de estos mecanismos se busca proveer de los recursos suficientes a los partidos con la finalidad todos cuenten con las herramientas suficientes para competir en condiciones de equidad.

A la DEOE le corresponde elaborar y distribuir todos los materiales y documentos que se utilizan durante la jornada electoral, así como lo relacionado con la estadística electoral, con el objeto de llevar a cabo la preparación, desarrollo y culminación de procesos electorales eficaces.

Otra tarea que le corresponde a esta dirección es la de integrar las juntas locales y distritales, que son órganos de apoyo técnico en las 32 entidades federativas y en las 300 distritos electorales, respectivamente. Esta labor técnica y de coordinación que realiza el IFE con las entidades federativas y sus distritos electorales contribuye a replicar procesos electorales de calidad en cada una de las entidades federativas del país.

La DESPE quizá sea una de las áreas más importantes del instituto ya que tiene a su cargo la formación y capacitación del personal que ahí labora. La idea de tener personal especializado en las actividades electorales consiste en construir una autoridad electoral confiable y procesos eficientes.

El eje rector del servicio profesional electoral –y de cualquier servicio civil en la administración pública⁹²- consiste en garantizar la igualdad en el acceso a la función pública por la vía del mérito, lo que permite contar con un personal con mayores conocimientos y mejores habilidades técnicas para el ejercicio de sus funciones. En este sentido, la profesionalización del personal que labora en el instituto tiene dos objetivos: llevar a cabo elecciones con un estándar mínimo de calidad y blindar de presiones e intereses políticos la función electoral.

La DECEYEC es un área poco visible dentro del instituto pero con consecuencias importantes para el ejercicio pleno de la ciudadanía. La tarea principal de esta dirección es informar e incorporar al ciudadano en programas de capacitación electoral y educación cívica con el propósito de generar conciencia respecto de sus derechos y obligaciones. Mediante estas actividades se busca fortalecer su participación tanto en los procesos electorales como en los asuntos públicos del país con la finalidad de “desarrollar capacidades cívicas (que le permitan) ejercer sus derechos e influir en la transformación de su entorno y en el mejoramiento de su calidad de vida.”⁹³ Es así que la importancia de esta dirección radica en entender que la participación del ciudadano en la vida pública va

⁹² El servicio civil de carrera se puede definir como un “sistema de administración de personal que consideran la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública”. Gustavo Quiroga Leos, *El servicio civil de carrera*, (en línea), México, Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, 2002, p.106. Disponible en: <http://www.jurídicas.unam.mx>

⁹³ Instituto Federal Electoral, *Plan estratégico de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica*, (en línea), México, 2012, p.1. Disponible en: <http://www2.ine.mx>

más allá de la esfera electoral y que éste constituye un contrapeso fundamental frente al ejercicio del poder gubernamental.

Por último, se encuentra la DEA que tiene a su cargo la administración de los recursos materiales y financieros con el objeto de contribuir a que la organización y funcionamiento del instituto se desarrolle con eficiencia y eficacia.

Órganos técnicos

Como su nombre lo indica, los órganos técnicos fungen como instancias de apoyo para las labores sustantivas del instituto.

Los órganos técnicos más importantes del IFE son los siguientes: la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, la Coordinación Nacional de Comunicación Social, la Coordinación de Asuntos Internacionales y el Centro para el Desarrollo Democrático.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es un órgano técnico adscrito al Consejo General cuyo objetivo es fiscalizar el uso y destino de los recursos públicos utilizados por los partidos políticos. La autonomía de gestión con la que cuenta dicha unidad le permite, primero, estar alejada de cualquier presión que limite el ejercicio de sus funciones y segundo, establecer los parámetros y las formas que considere más adecuadas para comprobar si los recursos se ejercieron conforme a la norma.

La Coordinación Nacional de Comunicación Social es uno de los vínculos más importantes que tiene el instituto con la ciudadanía y la opinión pública, ya que a través de éste órgano se informa de todas las actividades que se realizan para organizar los procesos electorales. Asimismo, le corresponde a la coordinación estar en constante interacción con los medios de comunicación con la finalidad de que éstos sean un vínculo más para enterar al público en general las labores permanentes del IFE.

En el caso de la Coordinación de Asuntos Internacionales su tarea es difundir a nivel internacional lo que realiza el instituto e informar como esto contribuye en la consolidación de nuestras instituciones democráticas. De igual forma, le corresponde instrumentar estrategias de cooperación internacional para fortalecer el desarrollo de la organización electoral. A esta coordinación se le atribuyen dos actividades fundamentales: promover el voto mexicano en el extranjero y facilitar la coordinación entre países para llevar a cabo el intercambio de observadores electorales.

Por último, el Centro para el Desarrollo Democrático funge como una instancia de investigación y análisis que tiene la intención de generar insumos que permitan al Consejo General tomar mejores decisiones. Además, brinda apoyo académico a los partidos políticos para mejorar la capacitación y formación de sus cuadros.

Desde sus diversas trincheras, estos órganos técnicos adscritos a la Presidencia del consejo tienen el objetivo de difundir a la ciudadanía, los medios de comunicación y a otros países del mundo las actividades, el conocimiento y la investigación generada por el instituto, en el marco de la organización de los procesos electorales.

TABLA 7. PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS TÉCNICOS

<p>a) Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos</p> <p>Recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña. Ordenar la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos. Ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.</p> <p>b) Coordinación Nacional de Comunicación Social</p> <p>Proponer la estrategia de comunicación social para difundir las actividades del instituto. Planear, programar y dirigir los mecanismos que permitan el flujo de información con medios de comunicación. Vigilar el cumplimiento del Programa de Comunicación Social del instituto.</p> <p>c) Coordinación de Asuntos Internacionales</p> <p>Proponer e instrumentar actividades relativas a la cooperación y difusión internacional del instituto. Promover la valoración de los procesos electorales y la acreditación de la autoridad electoral en México. Promover el programa del voto de los mexicanos en el extranjero.</p> <p>d) Centro para el Desarrollo Democrático</p> <p>Elaborar análisis que permita una mejor toma de decisiones del Consejo General. Otorgar a los partidos políticos asistencia técnica para el diseño de sus programas de capacitación y formación. Establecer mecanismos de colaboración académica con institutos políticos, organizaciones civiles e instituciones académicas para el óptimo cumplimiento de las funciones del instituto.</p>

FUENTE: Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, *Título cuarto, De los órganos técnicos*, México, 2011.

Órganos de control

El órgano de control más representativo del instituto es la Contraloría General, órgano adscrito a la Presidencia del Consejo General, cuyo objetivo es fiscalizar los ingresos y gastos del instituto. Su titular, al igual que los consejeros electorales, es designado por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, con la salvedad de que su designación la proponen instituciones públicas de educación superior⁹⁴. El Contralor

⁹⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Capítulo tercero, De la Contraloría General, art. 388*, México, 2012.

General, está facultado para investigar actos irregulares así como para recibir denuncias o quejas en el uso de los recursos asignados al instituto.

Este órgano permite que los recursos del instituto se ejecuten conforme a la norma y respetando los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

TABLA 8. PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORIA GENERAL

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">a) Fijar procedimientos para la fiscalización de los recursos del instituto.b) Verificar que el ejercicio del gasto se realice conforme a la norma.c) Determinar daños o perjuicios que afecten el patrimonio del instituto. |
|--|

FUENTE: Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, *Capítulo Único, De la Contraloría General*, México, 2011.

3.2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

3.2.1 Organización y funcionamiento

Las disposiciones normativas que delimitan las atribuciones del TEPJF para impartir justicia en la materia son las siguientes: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF); y el Reglamento Interior del TEPJF (RITEPJF). Tales disposiciones legales, además de establecer la organización y funcionamiento del TEPJF, tienen la pretensión de garantizar la legalidad y definitividad de cada una de las etapas del proceso electoral, así como dirimir los conflictos e inconformidades que surjan durante su desarrollo.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De acuerdo con el artículo 99 constitucional, el tribunal electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, por lo que le corresponde resolver de manera definitiva e inatacable las impugnaciones hechas por los ciudadanos y los partidos políticos en las elecciones federales para Diputados y Senadores, así como para Presidente de la República. Asimismo, le corresponde resolver impugnaciones sobre actos y resoluciones de la autoridad electoral (IFE), o aquellas que violen de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

TABLA 9. PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL TEPJF EN LA CPEUM

Corresponde Tribunal Electoral resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se susciten en:	
a)	Elecciones federales de diputados y senadores.
b)	Elecciones para Presidente de la República (solamente podrá resolver la Sala Superior).
c)	Actos y resoluciones de la autoridad electoral.
d)	Actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos.

FUENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art.99, México, SISTA, 2012.

A fin de poder inconformarse por cualquier acto irregular durante el desarrollo de las elecciones, el ciudadano y los partidos políticos cuentan con un sistema de medios de impugnación⁹⁵ establecidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (LGSMI) mediante los cuales pueden proteger el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Los principales medios de impugnación con los que cuenta el ciudadano y los partidos políticos se describen a continuación:

TABLA 10. PRINCIPALES MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Tipo de asunto	Definición
Recurso de Apelación (RAP)	Medio por el cual se impugnan los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral que se consideran violatorios de la normativa electoral.
Recurso de Revisión (RRE)	Es el medio de defensa establecido a favor de los partidos políticos y quienes tengan interés jurídico para impugnar los actos y resoluciones de: Secretarios Ejecutivos, órganos colegiados locales y distritales del Instituto Federal Electoral, y así determinar que hayan sido emitidos conforme a derecho.
Juicio de Inconformidad (JIN)	Es el medio de impugnación que, durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez, los partidos políticos pueden presentar para impugnar las determinaciones del IFE en las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados Federales.
Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC)	Es el medio de impugnación previsto en la legislación electoral federal, a través del cual el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, hace valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; Asimismo, resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.
Juicio de revisión constitucional electoral (JRC)	Es el medio de impugnación que los partidos políticos pueden presentar para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas.
Recurso de Reconsideración (REC)	Es el medio de impugnación a favor de los partidos políticos y, excepcionalmente, a los candidatos, para impugnar la legalidad de la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional; así como las sentencias emitidas por las Salas Regionales del Poder Judicial de la Federación en los juicios de inconformidad.
Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción de la Sala Superior (SFA)	Medio por el cual se ejerce la facultad de atracción, ya sea de oficio, o bien, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, para conocer de aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia así lo ameritan

FUENTE: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Glosario de términos*, México, 2015.

⁹⁵ Un medio de impugnación es un “mecanismos jurídico previsto en la ley para el caso en que un partido político, agrupación política o ciudadano no este conforme con el actuar de las autoridades electorales”. Instituto Federal Electoral, *Medios de impugnación en materia electoral*, (en línea), México, 2006. Disponible en: www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/pdf/

En este sentido, el sistema de medios de impugnación se convierte en la herramienta más importante al alcance de los ciudadanos y partidos para proteger sus derechos y garantizar la legalidad de cada uno de los procedimientos electorales. Con lo anterior, se busca generar certeza de que los resultados electorales son confiables y garantía de que el voto ciudadano influye de manera directa en la conformación de los órganos de representación.

b) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), nuestro sistema electoral cuenta con un tribunal especializado en la materia, adscrito al Poder Judicial de la Federación, cuya tarea principal es resolver las impugnaciones de ciudadanos y partidos políticos antes durante y después de proceso electoral.

Las atribuciones del tribunal establecidas en la LOPJF se presentan en el siguiente cuadro:

TABLA 11. PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL TEPJF EN LA LOPJF

<p>Corresponde Tribunal Electoral resolver en forma definitiva e inatacable las controversias que se susciten en:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.b) Actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas.c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.d) Conflictos laborales entre el TEPJF y el IFE con sus servidores.
--

FUENTE: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, art. 186, México, 2012.

La idea de construir una institución que garantiza la justicia electoral⁹⁶ estriba, principalmente, en tres cuestiones elementales: proteger los derechos de ciudadanos y partidos políticos, vigilar el apego a la legalidad de los actos de la autoridad electoral y no dejar duda alguna de que los resultados electorales reflejan la voluntad de la ciudadanía en las urnas.

Es así que, “además de la amplia red de candados y garantías para que se respeten el voto y los derechos de los ciudadanos y los partidos (...), existen las garantías para acudir

⁹⁶ De acuerdo con Álvaro Arreola la justicia electoral se define como “una función del estado a través de la cual se dirimen y solucionan los conflictos surgidos durante las elecciones (...); es el referente para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos”. Álvaro Arreola Ayala, *La justicia electoral en México: breve recuento histórico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p.16.

al Tribunal Electoral con el fin de salvaguardar el cumplimiento de esos derechos”.⁹⁷ Dirimir cualquier conflicto electoral por la vía jurisdiccional y no política, permite que los actores involucrados tengan la certeza de que el proceso electoral es apegado a los principios de legalidad y objetividad.

c) Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

De acuerdo con el Reglamento Interno del TEPJF el tribunal electoral está conformado de la siguiente forma:

- a) Una Sala Superior, integrada por un Presidente y seis magistrados; y
- b) Seis Salas Regionales, cinco corresponden a las circunscripciones en que está dividido el país (Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca) y una más se ubica en el Distrito Federal (Regional Especializada).

TABLA 12. ATRIBUCIONES DE LA SALA SUPERIOR Y LAS SALAS REGIONALES ESTABLECIDAS EN EL REGLAMENTO INTERIOR DEL TEPJF

<p>Le corresponde a la Sala superior conocer y resolver:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Juicios de inconformidad en contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente.b) Recursos de reconsideración en contra de las Salas Regionales.c) Recursos de apelación en contra de actos del IFE.d) Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.e) Conflictos entre el TEPJF y el IFE con sus servidores. <p>Le corresponde a la Salas Regionales conocer y resolver:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Recursos de apelación en contra de actos de los institutos estatales electorales.b) Juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores.c) Juicios de revisión constitucional por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas.d) Asuntos relativos a los partidos políticos y a las agrupaciones o asociaciones políticas de carácter local.
--

FUENTE: Reglamento Interno del TEPJF, *Título primero, De la Sala Superior; Título segundo, De las Salas Regionales*, México, 2012.

Tanto la Sala Superior como las Salas Regionales tienen la facultad de conocer y resolver los juicios y recursos de inconformidad promovidos por los ciudadanos y los partidos políticos, con la particularidad de que las salas regionales lo hacen específicamente con los conflictos surgidos en las entidades federativas. En caso de que la Sala Regional emita una resolución y persista la inconformidad, el ciudadano o partido podrá acudir a la Sala Superior del tribunal, que fungirá como instancia última y definitiva en la solución del

⁹⁷ Ciro Murayama y Fabrice Salamanca, “El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral en las elecciones de 2000”, p.43. En: Luis Salazar (coord.), *Alternancia y transición democrática*, Ediciones Cal y Arena, México, 2001.

conflicto. Asimismo, cuando se trate de un tema que el tribunal considera importante, la Sala Superior tendrá la facultad de resolver la controversia de manera directa.⁹⁸

3.3 Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

3.3.1 Organización y funcionamiento

La disposición normativa que delimita las atribuciones de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) para procurar justicia en la materia es, principalmente, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República con su respectivo reglamento. Tal disposición legal, además de establecer la organización y funcionamiento del FEPADE, tienen la intención de detectar y castigar los delitos en la materia.

a) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

En este esfuerzo por construir un andamiaje institucional que garantice la legalidad de los procesos electorales, la fiscalía surge como una instancia de carácter jurisdiccional que tiene la labor de procurar justicia en la materia.

Adscrita desde 1994 a la Procuraduría General de la República (PGR), la FEPADE tiene objetivo es investigar, perseguir y combatir la comisión de los delitos electorales. Asimismo, “cuenta con una fuerza ministerial especializada y capacitada en la materia que de oficio o vía denuncia puede iniciar averiguaciones (...) para combatir la comisión de ilícitos”.⁹⁹

⁹⁸ Se denomina “facultad de atracción” al medio por el cual la instancia jurisdiccional atrae asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten interés y trascendencia. Diccionario jurídico, (en línea), México, 2015. Disponible en: <http://www.diccionariojuridico.mx>

⁹⁹ Procuraduría General de la República, Blindaje Electoral, *Mensaje del Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales*, (en línea), México, 2014. Disponible en: <http://www.blindajeelectoral.gob.mx>

TABLA 13. PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LA FEPADE

- a) Proponer políticas para combatir los delitos en la materia
- b) Investigar y perseguir los delitos electorales en toda la República;
- c) Informar mensualmente al Consejo General del IFE la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los amparos, en su caso.
- d) Evaluar la intervención del Ministerio Público de la Federación en los procesos respectivos de los delitos electorales;
- e) Ordenar la detención o retención de probables responsables u objetos de delitos electorales;
- f) Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia penal electoral.

FUENTE: Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *Capítulo séptimo, De la Fiscalía Especializada para la Atención Delitos Electorales*, México, 2012.

La FEPADE garantiza el ejercicio pleno de los derechos político-electorales mediante las siguientes acciones: la prevención del delito, el blindaje electoral, la cultura de la denuncia y la capacitación. Dichas acciones se ejercen en un marco de autonomía técnica respecto de la PGR, lo que permite combatir de manera profesional y especializada los delitos electorales. Asimismo, el hecho de que los delitos en la materia se encuentran tipificados en el Código Penal Federal permite que exista un respaldo por parte de la procuraduría a momento de realizar las investigaciones o emitir resoluciones.

Los delitos en materia electoral tipificados en el Código Penal se muestran en la siguiente tabla:

TABLA 14. DELITOS EN MATERIA ELECTORAL

- a) **De los ciudadanos**
 - Votar si no cumple con los requisitos de la ley.
 - Votar más de una vez en la misma elección.
 - Hacer proselitismo o presionar a otros electores para orientar el sentido de su voto.
- b) **De los funcionarios electorales**
 - Alterar o hacer uso ilícito de documentos relativos al Registro Federal Electoral, Padrón o Lista de Electores.
 - Obstruir el desarrollo normal de la votación.
 - Alterar los resultados electorales.
- c) **De los funcionarios partidistas**
 - Realizar proselitismo tres días antes de la elección.
 - Solicitar votos por paga, recompensa o cualquier otra contraprestación.
 - Alterar los documentos comprobatorios de los gasto del partido o candidato.
- d) **De los servidores públicos**
 - Condicionar la prestación de un servicio público.
 - Utilizar fondos públicos, bienes o servicios a su cargo en apoyo o perjuicio de un partido o candidato.
 - Solicitar aportaciones en dinero o en especie a sus subordinados para apoyar a un partido o candidato.

FUENTE: Código Penal Federal, *Título Vigésimocuarto, Delitos Electorales y en Materia de Registro Federal de Electores*, México, 2012.

La lógica de que exista una fiscalía especializada en delitos electorales radica en enfatizar que no basta con que se reconozcan y se protejan los derechos políticos, también es necesario que existan los medios para castigar a quien intente vulnerar la regularidad con que se desarrollan los procesos electorales.

CAPÍTULO IV.
ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL IFE, EL TEPJF Y LA FEPADE,
1991-2012

CAPÍTULO IV.

ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL IFE, EL TEPJF Y LA FEPADE, 1991-2012

El Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), son tres instituciones pilares de nuestro sistema electoral mexicano que contribuyen a generar procesos electorales de calidad, apegados a la legalidad y en un marco de respeto a los derechos político-electorales de ciudadanos y partidos políticos.

El IFE como organizador de las elecciones, el TEPJF como instancia encargada de impartir justicia electoral y la FEPADE como institución procuradora de justicia en la materia forman parte de un diseño institucional que busca generar confianza en los procesos electorales blindando de cualquier irregularidad cada una de sus etapas.

Analizar el desempeño de la gestión de estas tres instituciones se convierte en una tarea necesaria para conocer cómo ha contribuido cada una en la consolidación de nuestros procesos electorales y en el constante perfeccionamiento de nuestro sistema democrático. Asimismo, nos brinda un panorama más concreto respecto de las oportunidades de mejora en la gestión administrativa de cada institución.

Dicho análisis se realiza con base en tres hilos conductores que se desprenden de la labor que realiza cada institución, es decir: la organización de los procesos electorales (IFE), la impartición de justicia electoral (TEPJF) y la procuración de justicia electoral (FEPADE). De cada hilo conductor se desagregan las actividades sustantivas que a cada uno le corresponde realizar y de ahí se genera un indicador que pretende medir el desempeño de cada actividad.

En suma, el objetivo del presente capítulo será analizar la gestión del IFE, el TEPJF y la FEPADE, desde sus respectivos años de creación hasta el 2012, año en que el IFE fungió como organizador de su última elección. Lo anterior, con la finalidad de constatar como contribuyó cada institución en la generación de procesos electorales de calidad y qué efecto tuvo esto en la confianza y participación ciudadana. Por lo cual partimos de la hipótesis siguiente: el IFE, el TEPJF y la FEPADE ejecutaron de manera eficiente sus funciones y contribuyeron a la generación de procesos electorales de calidad, apegados a la legalidad y en un marco de respeto a los derechos político-electorales de los ciudadanos; no obstante, persistió un déficit de confianza hacia las elecciones que se tradujo en una falta de participación electoral por parte de la ciudadanía.

4.1 Organización de los procesos electorales

La organización electoral se puede definir como las actividades que se realizan para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, especialmente el derecho de votar y ser votado.

En México, dichas actividades se encuentran a cargo del IFE, institución de carácter autónomo e independiente que tiene la obligación de organizar periódicamente las elecciones bajo criterios de imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

La importancia de que cada uno de los procedimientos electorales se lleve a cabo con un alto nivel de calidad técnica radica en que los partidos políticos tengan la certeza de imparcialidad durante el proceso y el ciudadano esté en posibilidades de ejercer su voto de manera libre y secreta.

Con la finalidad de analizar la gestión del IFE en cuanto a la organización de los procesos electorales, se revisaron las labores sustantivas que realizan cuatro de las seis Direcciones Ejecutivas a su cargo.¹⁰⁰ Por parte del Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores se revisó lo siguiente: a) Cobertura del padrón electoral respecto de la lista nominal, 1991-2012; b) Porcentaje de ciudadanos empadronados y credencializados en la sección donde residen, 1996-2012 y c) Evolución en la depuración del padrón electoral, 1997-2012. En el caso de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos se revisó lo siguiente: a) Apertura del sistema de partidos; b) Comportamiento del financiamiento público a partidos políticos, 1997-2012; b) Análisis comparativo del financiamiento público a los tres principales partidos políticos, 1997-2012. Por parte del Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (SPE) se revisó lo siguiente: a) Conformación del SPE, 1993-2012; b) Porcentaje de ocupación del SPE, 1999-2012; c) Nivel de escolaridad de los miembros del SPE, 2012; d) Renuncias y sustituciones, 1997-2011; e) Otorgamiento de incentivos, 1998-2012; f) Otorgamiento de titularidades, 1998-2012. Por último, en el caso de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral se revisó lo siguiente: a) Funcionarios de casilla, 2000-2012; b) Representantes de partidos políticos registrados ante mesas directivas de casilla, 2000-2012; c)

¹⁰⁰ Es este apartado del análisis se decidió no considerar a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC) debido a que no se contó con información para analizar el desempeño de su gestión. Asimismo, se omitió el análisis de la Dirección Ejecutiva de Administración (DEA) debido a que en el apartado denominado "Eficiencia presupuestal" se abordará la racionalidad con que las instituciones electorales utilizan los recursos públicos asignados.

Observadores electorales acreditados ante mesas directivas de casilla, 1999-2012; d) Cobertura en la instalación de casillas, 1991-2012.

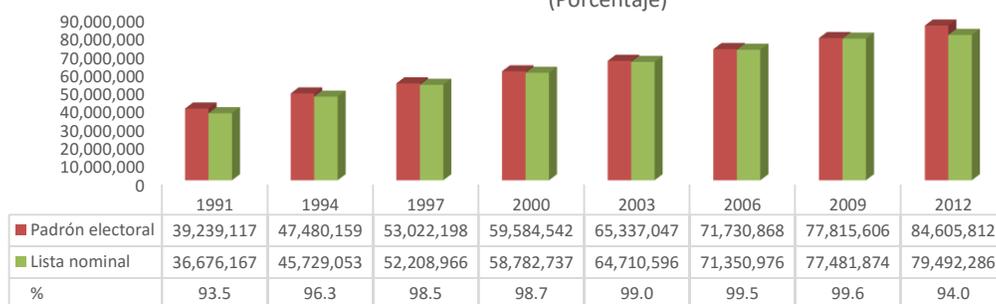
4.1.1. Registro Federal de Electores

a) Cobertura del padrón electoral respecto de la lista nominal, 1991-2012

Entre los documentos más importantes que tiene que realizar el IFE para garantizar la confiabilidad al momento de ejercer el voto se encuentran el padrón electoral y la lista nominal de electores. El padrón electoral es la base de datos que contiene la totalidad de ciudadanos que se inscribieron para solicitar su credencial para votar; por otra parte, la lista nominal de electores es la relación electrónica impresa que contiene nombre y fotografía de los ciudadanos debidamente registrados en el padrón electoral, a quienes ya se les ha entregado su credencial para votar y está vigente.¹⁰¹ Mientras que el padrón electoral contiene a todos los ciudadanos del país, la lista nominal contiene a los ciudadanos del país con credencial de elector vigente que pueden ejercer su voto el día de las elecciones.

La cobertura del padrón electoral respecto de la lista nominal se muestra en la gráfica siguiente:

GRÁFICA 1. COBERTURA DEL PADRÓN ELECTORAL RESPECTO DEL LA LISTA NOMINAL, 1991-2012
(Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Auditoría Superior de la Federación, *Auditoría de desempeño: IFE. Registro Federal de Electores*, México, 2012 e Instituto Federal Electoral, *Informe sobre el estado de Padrón Electoral y la Lista Nominal de electores en respuesta a la solicitud formulada por el Partido Revolucionario Institucional*, México, Dirección Electoral del Registro Federal de Electores, 2012, pags.6 y 8.

¹⁰¹ Instituto Nacional Electoral, *Estadísticas: Lista Nominal y Padrón Electoral*, (en línea), México, 2015. Disponible en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas/>

Durante el periodo 1991-2012 la cobertura del padrón electoral respecto de la lista nominal se incrementó 0.5%, al pasar de 93.5% en 1991 a 94.0% en 2012. El año electoral en donde mayor porcentaje de cobertura se obtuvo fue 2003 (99.0%), en cambio, el año donde se registró menor cobertura fue en 1991 (93.5%).

De acuerdo con información reportada por la Auditoría Superior de la Federación, derivado de la auditoría de desempeño realizada al Registro Federal de Electores en el año 2009, el padrón electoral cumplió con las características de integralidad debido a que alcanzó una cobertura de 99.6%, con lo que permitió ejercer su derecho al voto a 77,815,606 ciudadanos.¹⁰²

Cabe acotar que en el último año del periodo 7,1 millones de ciudadanos inscritos en el padrón electoral (0.6%) no contaron con su credencial de elector por lo que no pudieron ejercer su derecho de votar.

b) Porcentaje de ciudadanos empadronados y credencializados en la sección donde residen, 1996-2012

De acuerdo con el art. 6to del COFIPE el ciudadano está obligado a emitir su voto en la sección electoral que comprenda su domicilio, por tal motivo, es de suma importancia para el IFE conocer el porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la sección donde residen y que además cuenten con credencial para votar vigente.

TABLA 15. CIUDADADANOS EMPADRONADOS Y CREDENCIALIZADOS EN LA SECCIÓN DONDE RESIDEN

Indicador/Año	1996	1997	2000	2002	2003	2005	2006	2008	2009	2011	2012
Empadronados en la sección	71.3	71.6	77.1	77.1	77.6	77.2	76.3	76.1	77.1	78.9	78.4
Credencializados en la sección	66.9	69.0	73.3	72.5	74.8	74.4	74.7	73.7	75.1	72.9	76.2

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Verificación Nacional Muestral, 2012. Encuesta de cobertura*, México, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, 2015, p.15.

Durante el periodo 1996-2012, el porcentaje de ciudadanos empadronados y credencializados en la sección donde viven se incrementó 7.1% y 9.3%, respectivamente. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación para el año 2009 el IFE contó con un padrón autentico debido a que el 77.1 de los ciudadanos estaban registrados en la sección que les correspondía.¹⁰³

¹⁰² Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2009*, México, 2009, p.8

¹⁰³ *Ibíd.*, p.8

Para el año 2012, aún quedaba pendiente de empadronar en la sección correspondiente al 21.6% de los ciudadanos. De igual forma, aún quedaba pendiente de credencializar en la sección correspondiente al 23.8% de los ciudadanos.

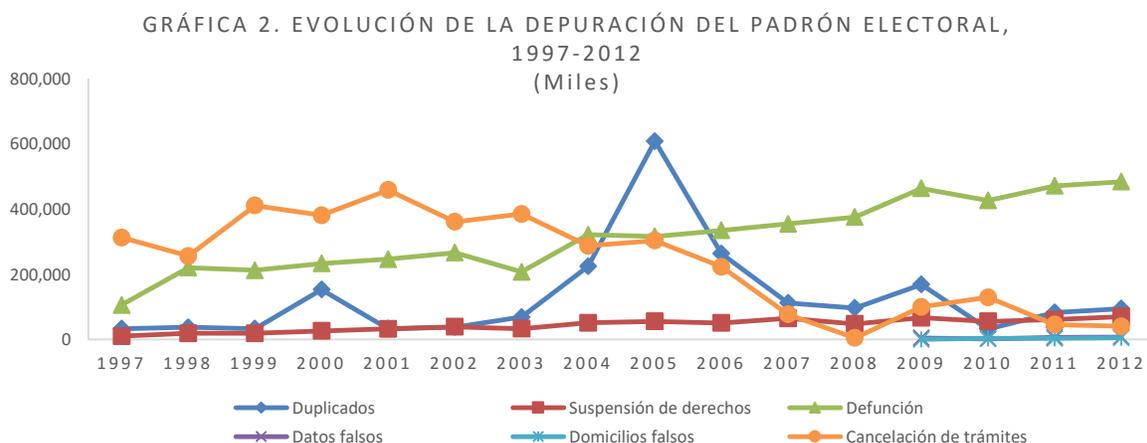
Es importante aclarar que la actualización de los datos electorales obedece única y exclusivamente a la voluntad del ciudadano que acude al módulo correspondiente, por lo que sin su participación en este proceso difícilmente se podrá llegar a empadronar y credencializar al cien por ciento del electorado.

c) Evolución de la depuración del padrón electoral 1997-2012

Al ser un órgano de carácter permanente, el Registro Federal de Electores tiene la responsabilidad de actualizar periódicamente el padrón electoral con la finalidad de asegurar su integralidad y confiabilidad.

Una de las herramientas más importantes que se tiene para cumplir con dicho objetivo es la depuración del padrón electoral que constituye un medio para “impedir la incorporación de registros (...) que no deban estar incluidos en el mismo, por no cumplir con los requisitos establecidos en la ley”¹⁰⁴.

Los registros fuera de la normativa electoral que identifica la actividad de depuración son los siguientes: duplicados, suspensión de derechos, defunción, datos falsos, domicilios falsos y cancelación de trámites.



FUENTE: Gráfica tomada de Instituto Federal Electoral, *Informe sobre el estado de Padrón Electoral y la Lista Nominal de electores en respuesta a la solicitud formulada por el Partido Revolucionario Institucional*, México, Dirección Electoral del Registro Federal de Electores, 2012, p.21

¹⁰⁴ Francisco Plascencia, *El Registro Federal de Electores y sus instrumentos como garantía de elecciones confiables*, (en línea), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2012. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/>

De los seis elementos que se identifican en la depuración del padrón electoral el único que ha tenido una tendencia decreciente es la cancelación de trámites, disminuyendo 12.8% en promedio anual, al pasar de 312,296 trámites en 1977 a 40,325 trámites en 2012. Dicho procedimiento consiste en destruir –en presencia de los partidos políticos- los formatos de credencial que no hayan sido recogidos por ciudadanos que lo tramitaron.

Caso contrario sucede con las defunciones que, de manera lógica, es el elemento que más se depura en el padrón electoral, incrementándose 10.7% en promedio anual al pasar de 105,487 defunciones en 1997 a 483,261 defunciones en 2012.

Mención especial refieren los elementos denominados: datos falsos y documentos falsos, cuya depuración se comenzó a dar a partir de 2009, es decir, hasta ese año no se contaban con los mecanismos de control para detectar que algún ciudadano solicitara su registro en el padrón electoral mediante documentación falsa. De 2009 a 2012, los datos falsos depurados se incrementaron 18.9% en promedio anual al pasar de 4,533 a 7,615 datos falsos en 2012. Asimismo, los domicilios falsos depurados se incrementaron 133.7% en promedio anual, al pasar de 417 domicilios falsos en 2009 a 5,324 domicilios falsos en 2012.

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, para el año 2009 el Registro Federal de Electores cumplió en 98.4% la meta establecida de procesar 1,168,000 trámites de defunciones, suspensión de derechos políticos y aplicación de bajas por duplicados con el fin de depurar el Padrón Electoral.¹⁰⁵

4.1.2. Prerrogativas de los partidos políticos

a) Apertura del sistema de partidos

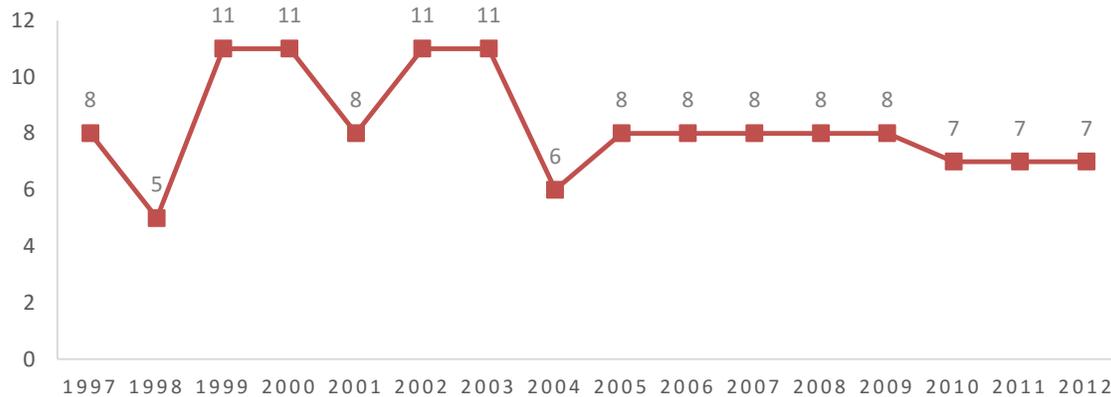
Uno de los símbolos claros de fortaleza del sistema de partidos es su capacidad para aceptar la pluralidad y encauzar la competencia partidista en la arena electoral. El hecho de que nuevos partidos ingresen a la arena electoral significa que el sistema se encuentra abierto a nuevas posturas políticas e ideológicas garantizando su participación en los procesos electorales.

De acuerdo con el artículo 30 del COFIPE, el Consejo General del instituto tendrá la responsabilidad de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para la conformación de un partido político.

¹⁰⁵ Op. cit., Auditoría Superior de la Federación, p.10

La evolución del número de partidos políticos nacionales durante el periodo 1997-2012 se muestra a continuación:

GRÁFICA 3. PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, 1997-2012
(Número de partidos)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Instituto Nacional Electoral, *Financiamiento público de los partidos políticos 1997-2015*, México, 2015, pp.1-23.

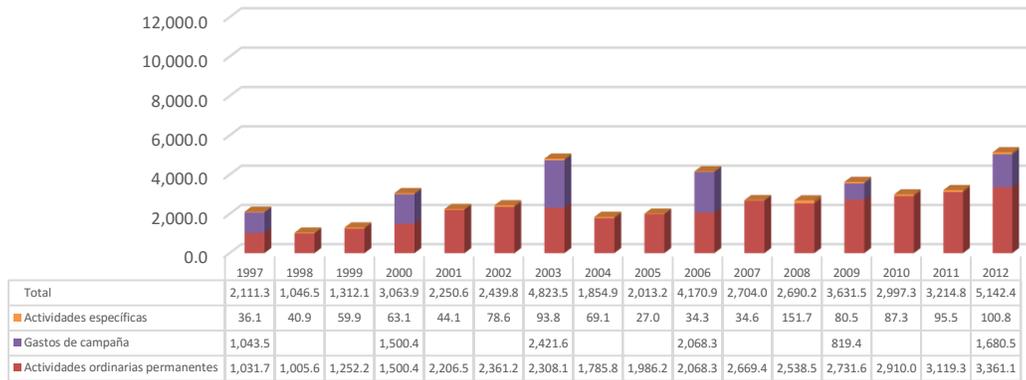
Durante el periodo 1997-2012, nuestro sistema de partidos ha contado con un promedio de ocho partidos políticos por año. Los años en que se registró un menor número de partidos fueron 1988 y 2004 con cinco y seis partidos, respectivamente. Caso contrario, los años en que se registró un mayor número de partidos fueron 1999, 2000 y 2002 con once partidos, respectivamente. Si bien la dificultad para conformar un partido político depende de los requisitos establecidos en la ley, el hecho de que durante el periodo de análisis haya una variación importante, refiere un sistema de partidos cuyas reglas aceptan la pluralidad partidista y la competencia en la lucha por el poder político.

b) Comportamiento del financiamiento público a los partidos políticos, 1997-2012

De acuerdo con el art. 41 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es prerrogativa de los partidos políticos recibir financiamiento público para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas.

El comportamiento del financiamiento público recibido por los partidos políticos durante el periodo 1997-2012, se muestra en la siguiente tabla:

GRÁFICA 4. FINANCIAMIENTO PÚBLICO ASIGNADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, 1997-2012
(Millones de pesos)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Instituto Nacional Electoral, *Financiamiento público de los partidos políticos 1997-2015*, México, 2015, PP.1-23.

Durante el periodo 1997-2012 el financiamiento público asignado a los partidos políticos fue de 45,466.9 millones de pesos, de los cuales 76.6% se asignó para actividades ordinarias de los partidos, 21.0% para gastos de campaña y el 2.4% fue utilizado para el desarrollo de las actividades ordinarias permanentes.

En dicho periodo, el financiamiento se incrementó en 6.1% en promedio anual, al pasar de 2,111.3 millones de pesos en 1997 a 5,142.4 millones de pesos en 2012, lo que indica que ha habido un avance importante en términos de suficiencia presupuestal para que los partidos realicen las funciones para las que fueron creados.

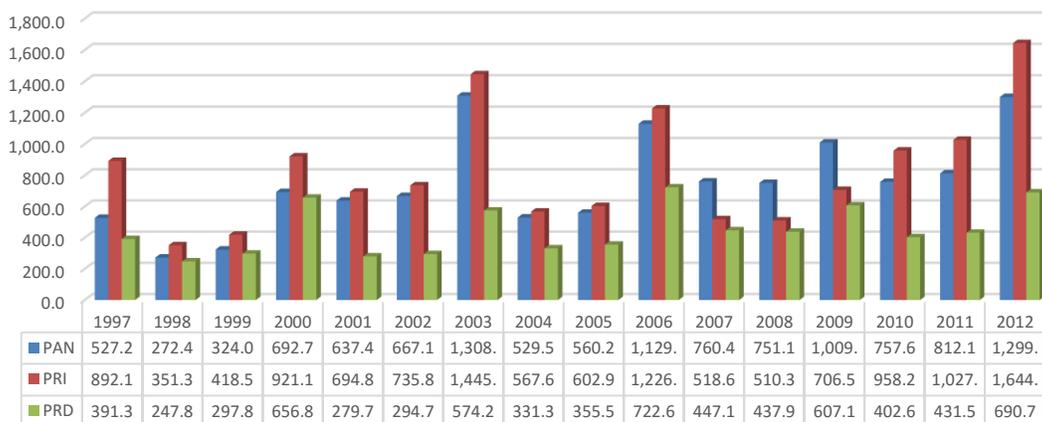
c) Comparativo del financiamiento público a los tres principales partidos políticos, 1997-2012

Durante el periodo 1997-2012 el financiamiento público asignado a las tres principales fuerzas partidistas fue de 32,428.7 millones de pesos, de los cuales el 40.8% se le otorgó al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el 37.1% al Partido Acción Nacional (PAN) y el 22.1% al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La diferencia entre primero y el tercero en términos de financiamiento público parece ser muy marcada a lo largo del tiempo. Por mencionar un ejemplo, podemos ubicar en la gráfica los años 2003 (elecciones intermedias) y 2012 (elección presidencial) donde el

financiamiento otorgado al PRI superó al financiamiento otorgado al PRD en 871.0 y 953.3 miles de pesos, respectivamente.

GRÁFICA 5. FINANCIAMIENTO PÚBLICO ASIGNADO A LOS TRES PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS, 1997-2012 (Miles de pesos)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Instituto Federal Electoral, *Financiamiento público de los partidos políticos 1997-2015*, México, 2015, pp.1-23.

Si bien es cierto, el financiamiento público otorgado a los partidos políticos se distribuyen con base en la fórmula 70% (de acuerdo al porcentaje obtenido la elección anterior inmediata) 30% (forma igualitaria), los datos reflejan que dicha distribución no termina de ser del todo equitativa.

En este sentido, por un lado observamos que se ha dado un aumento exponencial del financiamiento asignado a los partidos políticos lo que ha permitido ejecutar sus funciones y por el otro, que siguen existiendo diferencias muy marcadas entre lo que recibe uno y otro partido, lo que va en detrimento de la equidad que se busca tener en la contienda electoral.

4.1.3. Servicio Profesional Electoral

a) Conformación del SPE

Desde la creación del Instituto Federal Electoral en 1990 se pensó que la profesionalización del personal encargado de las funciones electorales sería fundamental para garantizar la confiabilidad del proceso y asegurar un mínimo de calidad. Es por ello que surge el Servicio Profesional Electoral como un mecanismo que permitió ingresar y

promover a los servidores públicos del IFE con base en sus méritos, y sin presiones de tipo político o partidista que pudieran afectar el ejercicio de sus atribuciones.

El personal que conforma el Servicio Profesional Electoral, desde su creación hasta el año 2012, se muestra en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 6. CONFORMACIÓN DEL SPE, 1993-2012
(Número de plazas)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Instituto Federal Electoral, *Informe de Gestión Servicio Profesional Electoral, 2009-2012*, México, Dirección General del Servicio Profesional Electoral, 2012, pp.49-50

El personal adscrito al Servicio Profesional Electoral se conforma del personal directivo y del personal técnico. A lo largo del periodo de análisis, el personal técnico ha representado en promedio el 24.3% de las plazas pertenecientes al SPE, en contraposición con el personal directivo que ha ocupado en promedio 76.7% de las plazas existentes.

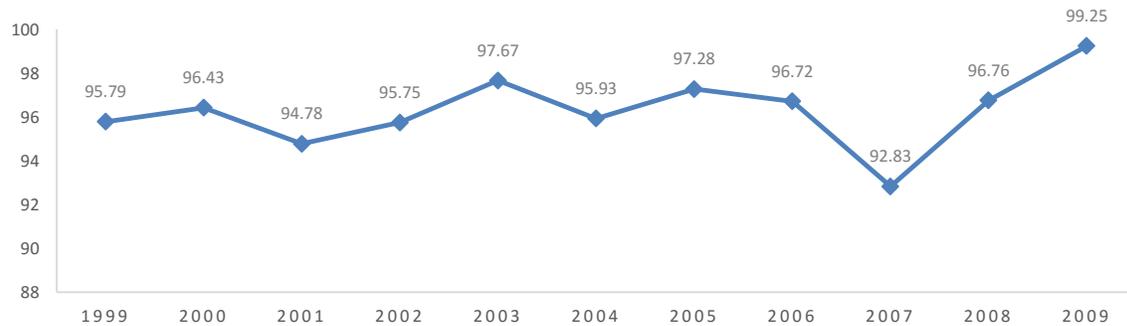
De acuerdo con información reportada por la Auditoría Superior de la Federación, derivado de la auditoría de desempeño realizada al Servicio Profesional Electoral, se constató que a 23 años de su operación el SPE se ha consolidado logrando el desarrollo profesional de sus miembros con una permanencia en promedio de 10.2 años sujeta a la aprobación de la evaluación del desempeño.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012*, México, 2012, p.10.

b) Nivel de ocupación del SPE

Durante el periodo 1999-2009 el porcentaje de ocupación del SPE se incrementó 3.5% al pasar de 95.8% a 99.2%. El nivel más bajo se presentó en el año 2007 donde la ocupación de las plazas del SPE fue de 92.8%. Caso contrario sucede en 2009 donde se presenta el nivel más alto de ocupación con 99.2%.

GRÁFICA 7. NIVEL DE OCUPACION DEL SPE, 1999-2012
(Porcentaje)



FUENTE: Gráfica tomada de Instituto Federal Electoral, *Informe de Gestión Servicio Profesional Electoral, 2009-2012*, México, Dirección General del Servicio Profesional Electoral, 2012, p.28.

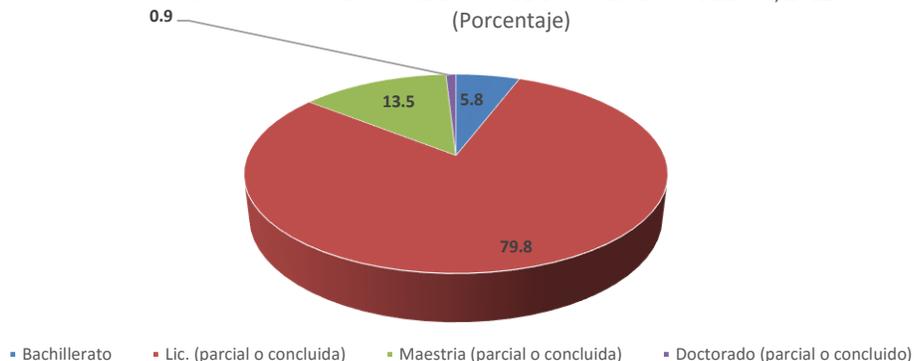
Cabe señalar que en ningún año del periodo de análisis se logró ocupar el 100% de las plazas adscritas al SPE. Al respecto, la DESPE explica en su informe de gestión 2009-2012 que si bien en años como el 2011 el porcentaje de ocupación de plazas del SPE alcanzó el 100% en los órganos desconcentrados, esto no ha sucedido en las oficinas centrales debido a los procesos de reestructuración de las distintas direcciones ejecutivas.¹⁰⁷

c) Nivel de escolaridad de los miembros del SPE

Uno de los aspectos relevantes al momento de construir un servicio profesional de carrera es contar con personal con un nivel considerable de preparación que asegure la realización de sus labores de forma eficiente.

¹⁰⁷ Instituto Federal Electoral, *Informe de gestión. Servicio Profesional Electoral, 2009-2012*, México, Dirección General del Servicio Profesional Electoral, 2012, p. 29.

GRÁFICA 8. GRADO ACADÉMICO DE LOS MIEMBROS DEL SPE, 2012
(Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Instituto Federal Electoral, *Informe de Gestión Servicio Profesional Electoral, 2009-2012*, México, Dirección General del Servicio Profesional Electoral, 2012, p.53

En el caso del IFE, de las 2,197 personas que ocuparon una plaza en el SPE en el año 2012, el 5.8% (128) sólo contaba con estudios de bachillerato, 79.8% (1,753) con licenciatura parcial o concluida, el 13.5% (296) tenía estudios de maestría parciales o concluidos y el 0.9% (20) tenía estudios de doctorado parciales o concluidos. En total, cerca del 94.2% del personal adscrito al SPE contaba con un grado académico igual o superior al de nivel licenciatura, lo cual facilita el proceso de formación y capacitación permanente con la finalidad de contar con personal calificado y especializado en la materia.

d) Renuncias y sustituciones

Con el fin de continuar con el desarrollo profesional del personal adscrito al SPE, la DESPE cuenta con un programa de formación, mediante el cual se especializa de manera obligatoria a los servidores públicos. Dicho programa se encuentra “constituido por las actividades de carácter académico y técnico orientadas a promover en los miembros del SPE provisionales y titulares, conocimientos básicos, profesionales y especializados, así como habilidades, actitudes y valores tendientes al desarrollo de competencias.”¹⁰⁸

De acuerdo con dicho estatuto, por tratarse de un programa de carácter obligatorio el hecho de reprobado (hasta en tres oportunidades) un área medular o un módulo del programa es causal de baja.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p.54.

El número de renunciaciones y sustituciones derivadas de reprobar un área modular o módulo se presenta en la gráfica siguiente:

GRÁFICA 9. RENUNCIAS Y SUSTITUCIONES DE MIEMBROS DEL SERVICIO POR EL PROGRAMA DE FORMACIÓN, 1997-2011
(Número de renunciaciones y destituciones)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Instituto Federal Electoral, *Informe de Gestión Servicio Profesional Electoral, 2009-2012*, México, Dirección General del Servicio Profesional Electoral, 2012, p.56.

Durante el periodo 1997-2011 el número de servidores públicos dados de baja por reprobar en el programa de formación fue de 199, de los cuales 77 correspondieron a destituciones y 122 fueron renunciaciones.

Como lo muestra la gráfica a partir de 2000 no hay servidores públicos dados de baja vía destitución, es decir, a partir de ese año todas las bajas han sido de manera voluntaria (renuncia) donde la persona expresa su voluntad de dar por terminada la relación laboral. Asimismo, es importante decir que el número de personal dado de baja por reprobar en el programa de formación tuvo una clara disminución de 15.8% en promedio anual, al pasar de 56 renunciaciones y sustituciones en 1997 a 5 renunciaciones en 2011.

e) Otorgamiento de incentivos

El otorgamiento de incentivos representa un reconocimiento, beneficio o retribución que se da al servidor público adscrito a SPE para reconocer el buen desempeño en el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con el Informe de labores del SPE, 2009-2012, el otorgamiento de incentivos se concentraba en la evaluación del desempeño que se realizaba de forma interna; no obstante, a partir de la reforma al Estatuto en 2010 los incentivos se dan con base en los logros de carácter individual y colectivo, cuestión que refleja de mejor forma el mérito obtenido.

El número de incentivos otorgados durante el periodo 1998-2012, se muestra en la siguiente gráfica:



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Instituto Federal Electoral, *Informe de Gestión Servicio Profesional Electoral, 2009-2012*, México, Dirección General del Servicio Profesional Electoral, 2012, p.90.

Durante el periodo 1998-2012 el número de personas que recibieron al menos un incentivo por el buen desempeño de sus funciones fue de 1,261, cantidad que representó aproximadamente el 56.1% del personal adscrito al SPE. En contraste, cerca de 985 personas (43.9%) no recibieron ningún incentivo de 1998 a 2012.

De acuerdo con información reportada por la Auditoría Superior de la Federación, en el año 2012 la DESPE otorgó 338 incentivos a servidores públicos, mismos que se ubicaron en el diez por ciento superior de las evaluaciones al desempeño del cargo y no fueron sancionados durante el año valorable. La ASF expresó que los incentivos otorgados tuvieron como base los criterios de igualdad de oportunidades y reconocimiento del mérito.¹⁰⁹

f) Otorgamiento de titularidades, 1998-2012

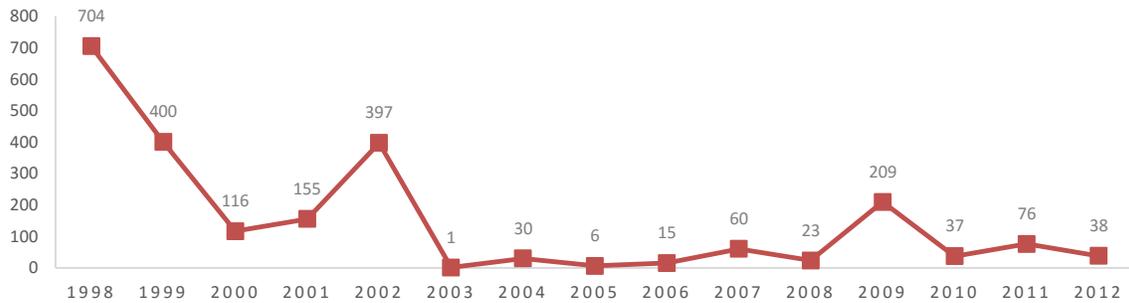
El otorgamiento de la titularidad “(...) consiste en dar un nuevo estatus a los funcionarios públicos que han avanzado en su proceso de profesionalización dentro del servicio civil de carrera en el instituto. Con su obtención, el personal de carrera adquiere la permanencia (...)”¹¹⁰.

¹⁰⁹ Op. cit., Auditoría Superior de la Federación, p.7

¹¹⁰ Op. cit., Instituto Federal Electoral, p.93.

El número de titularidades otorgadas durante el periodo 1998-2012 se presenta a continuación:

GRÁFICA 11. OTORGAMIENTO DE TITULARIDADES, 1998-2012
(Número de titularidades)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Instituto Federal Electoral, *Informe de Gestión Servicio Profesional Electoral, 2009-2012*, México, Dirección General del Servicio Profesional Electoral, 2012, p.95.

La tendencia en el otorgamiento de titularidades disminuyó 18.8%, al pasar de 704 titularidades otorgadas en 1998 a 38 titularidades en 2012, lo cual indica que los requisitos para su obtención se han hecho más rigurosos con el tiempo. Así lo expresa la propia DESPE en su informe de labores 2009-2012, donde explica que a partir de la reforma al estatuto en el año 2010 donde se modifican las reglas para el otorgamiento de titularidades, éstas presentaron una baja considerable respecto de años anteriores.

Asimismo, de acuerdo con información reportada por la Auditoría Superior de la Federación, de los 38 miembros del SPE propuestos para obtener la titularidad en el año 2012 el 100% cumplió con los requisitos establecidos en la normativa, por lo que les fue otorgada la titularidad.¹¹¹

4.1.4. Organización electoral

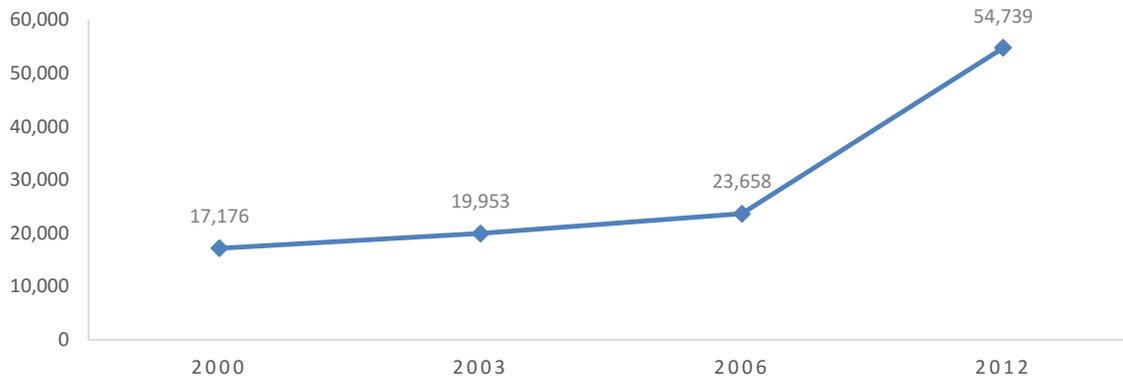
a) Funcionarios de casilla, 2000-2012

Uno de los elementos fundamentales para generar confianza en los procesos electorales es la participación de los ciudadanos durante la jornada electoral. A partir de un proceso de doble insaculación (sorteo), el IFE selecciona y capacita a ciudadanos de manera aleatoria para que sean ellos mismo quienes cuenten y registren los votos. Una vez

¹¹¹ Op. cit., Auditoría Superior de la Federación, p.5.

sorteados y capacitados, deben presentarse el día de la elección para recibir la votación; no obstante, si ocurriera algún incidente y no se presentara algún funcionario, los demás miembros que integran la casilla tienen la posibilidad de pedir el apoyo de algún ciudadano que espera en la fila para emitir su voto.

GRÁFICA 12. CUIDADANOS TOMADOS DE LA FILA PARA FUNGIR COMO FUNCIONARIOS DE CASILLA, 2000-2012 (Miles)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Integralia, *Reporte Electoral Integralia*, México, 2015, p.2.

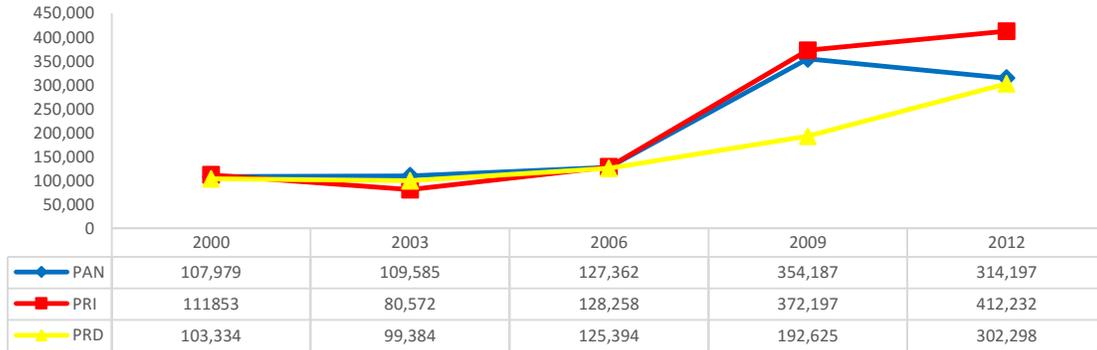
Durante las elecciones transcurridas en el periodo 2000-2012 el número de ciudadanos tomados de la fila para fungir como funcionarios de casilla se incrementó 10.1% en promedio anual, al pasar de 17,176 en 2000 a 54,739 ciudadanos en 2012. El hecho de que haya un incremento en el número de funcionarios que no se presentan el día de la elección implica también un claro desinterés ciudadano para participar en la organización de las elecciones. Dicho de otra forma, cada ciudadano tomado de la fila para fungir como funcionario de casilla es un ciudadano que rechaza dicha responsabilidad.

b) Acreditación de representantes de partidos políticos en casillas, 2000-2012

De acuerdo con el art. 245 del COFIPE, los partidos políticos tendrán derecho de acreditar en cada uno de los distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales, quienes podrán vigilar que los actos llevados a cabo antes, durante y después el proceso electoral se ejecuten con regularidad.

El número de representantes de partidos políticos ante las mesas directivas de casilla, durante el periodo 2000-2012 se presenta en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 13. REPRESENTANTES DE PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA, 2000-2012 (Miles)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Instituto Nacional Electoral, *Acreditación y presencia de representantes de partidos políticos ante casillas 2000-2012*, México, 2015.

Durante los procesos electorales realizados en el periodo 2000-2012, el número total de representantes de casilla por parte del PAN fue de 1,013,310, por parte del PRI fue 1,105,112 y por parte del PRD 823,035. En dicho periodo, los representantes de casilla de los tres partidos tuvieron un incremento importante al aumentar en promedio anual 9.3%, 11.5% y 9.4%, respectivamente.

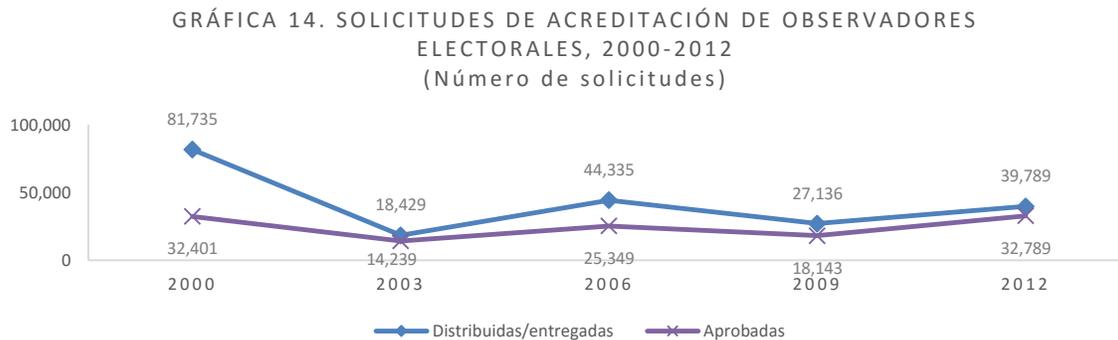
Si bien los tres partidos mantuvieron una tendencia a la alza, el PRI fue el que más incrementó el número de representantes de casilla, al pasar de 111,853 representantes en 2000 a 412,232 representantes en 2012.

Este incremento generalizado obedece a un interés de los partidos políticos por vigilar la regularidad en el desarrollo de los procesos electorales, pero también se debe a la inminente desconfianza que persiste respecto de las posibles trampas o fraudes que se pudieran cometer.

c) Observadores electorales, 2000-2012

El COFIPE señala en su artículo 4° que es derecho de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral.

Para garantizar el ejercicio de este derecho, el IFE distribuye solicitudes en todo el país para que los ciudadanos interesados puedan participar como observadores electorales. El número de ciudadanos que acreditaron la solicitud de observadores electorales durante el periodo 2000-2012 se presenta la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Instituto Nacional Electoral, *Observadores electorales*, México, 2015.

Contrario a lo que sucede con el incremento de los representantes de partidos políticos ante las mesas directivas de casilla, en el caso de los observadores electorales se registra un estancamiento. Durante el periodo 2000-2012 el número de solicitudes aprobadas de personas que aceptaron fungir como observadores electorales tuvo un incremento de 1.2%, al pasar 32,401 solicitudes en 2000 a 32,789 solicitudes en 2012. Es importante aclarar que la disminución de la brecha que se observa en la gráfica relativa a las solicitudes entregadas por el IFE y las solicitudes aprobadas (una vez que acepta el ciudadano), se debe a que el número de solicitudes distribuidas disminuyó de manera gradual y no, como podría pensarse, a que un mayor número de ciudadanos aceptó ser observador electoral.

d) Instalación de casillas, 1991-2012

Entre las actividades operativas más importantes que reflejan la eficiencia al momento de organizar una elección se encuentra la instalación de casillas, ya que implica la existencia de un lugar físico donde el ciudadano pueda emitir su voto de manera libre y secreta.

El porcentaje de efectividad en la instalación de casillas se muestra en la siguiente tabla.

TABLA 16. INSTALACIÓN DE CASILLAS, 1991-2012

Elección	Casillas aprobadas	Instaladas	No instaladas	%
1991	88,300	88,136	164	99.81
1994	96,415	96,393	22	99.97
1997	104,716	104,595	121	99.88
2000	113,423	113,405	18	99.98
2003	121,367	121,284	83	99.93
2006	130,488	130,477	11	99.99
2009	139,181	139,140	41	99.97
2012	143,132	143,130	2	99.99

FUENTE: Instituto Nacional Electoral, *Instalación de casillas*, México, 2015

Durante las elecciones realizadas en el periodo 1991-2012, el porcentaje de efectividad en la instalación de casillas se mantuvo por encima de 99.0%, lo que nos refiere que, al menos en términos operativos, no hubo impedimento para que el ciudadano pudiera emitir su voto de manera libre y secreta.

Es de destacar que en dicho periodo el número de casillas no instaladas se fue reduciendo de manera gradual, al pasar de 164 casillas no instaladas en 1991 a 2 casillas no instaladas en 2012.

4.2 Impartición de justicia electoral

La impartición de justicia electoral se puede definir como la capacidad de las instituciones del estado para controlar la regularidad jurídica de cada uno de los actos durante los procesos electorales.

En México, esta responsabilidad se encuentra a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano que de acuerdo con el art. 186 del Reglamento Interior del Poder Judicial de la Federación, tiene la atribución de resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones generadas durante las elecciones federales de diputados y senadores, así como las generadas en la elección de Presidente de la República.

La importancia de que cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales se apeguen a la legalidad, así como de otorgar definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral, estriba en garantizar y defender el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y que existan las instancias adecuadas para los conflictos electorales se diriman por la vía institucional.

Con la finalidad de analizar la gestión del TEPJF respecto de la impartición de justicia electoral, se revisó la actividad jurisdiccional que desarrolla el tribunal en los siguientes

rubros: a) Impugnaciones interpuestas ante el TEPJF por año y por tipo de asunto, 1996-2012; b) Impugnaciones resueltas por el TEPJF por año y por tipo de asunto, 1996-2012; c) Eficacia en la resolución de impugnaciones, 1996-2012.

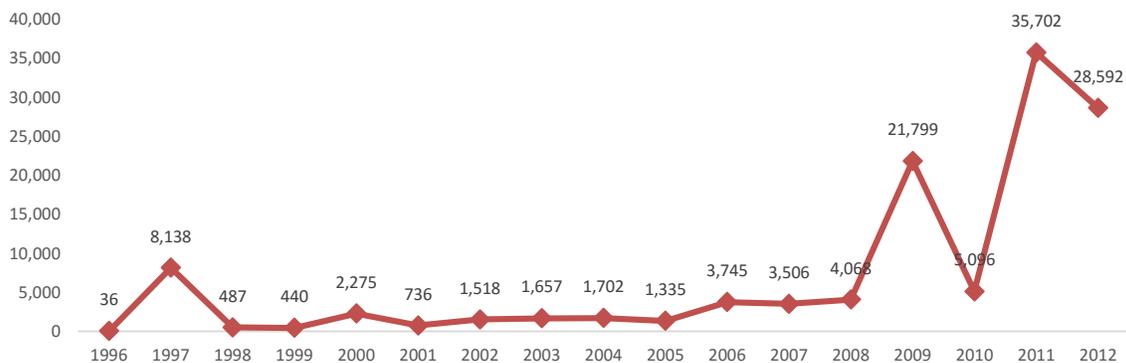
4.2.1. Actividad jurisdiccional

a) Impugnaciones interpuestas ante el TEPJF por año y por tipo de asunto, 1996-2012

Con el objeto de inconformarse por cualquier acto irregular de la autoridad electoral, tanto los ciudadanos como los partidos políticos pueden interponer una impugnación ante la sala del tribunal correspondiente.

Las impugnaciones recibidas por el TEPJF durante el periodo 1996-2012 se presenta en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 15. IMPUGNACIONES RECIBIDAS POR EL TEPJF, 1996-2012
(Número de impugnaciones recibidas)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, *Estadísticas*, México, Dirección General de Estadísticas e Información Jurisdiccional, 2015, p.1.

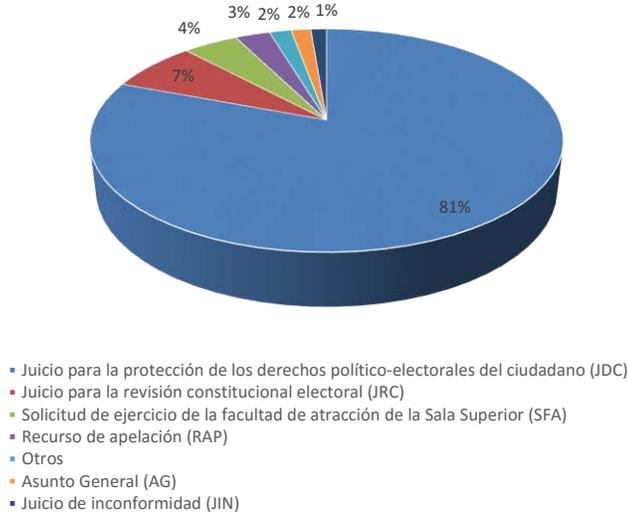
Durante el periodo 1996-2012, el tribunal electoral recibió 120,832 impugnaciones, las cuales se incrementaron en 51.8% en promedio anual, al pasar de 36 impugnaciones en 1996 a 28,592 impugnaciones en 2012, lo que expresa un aumento exponencial en las impugnaciones recibidas, producto de una mayor inconformidad de los partidos con los actos y resoluciones en los procesos electorales.

En los años 2009, 2011 y 2012 se registró el mayor número impugnaciones recibidas por el tribunal electoral, 21,799 impugnaciones en 2009, 35,702 en 2011 y 28,592 en 2012. En total, estos tres años concentran el 71.2% de las impugnaciones recibidas durante todo el periodo de análisis.

Una de las explicaciones de este aumento exponencial de impugnaciones podría ser que los ciudadanos ejercer y defienden sus derechos político electorales, por lo que hacen uso de los instrumentos institucionales a su alcance. No obstante tal interpretación, es evidente que sigue existiendo una desconfianza generalizada en las autoridades electorales que provoca que sus actos y resoluciones sean impugnados con mayor frecuencia.

El porcentaje de impugnaciones recibidas por tipo de asunto se presenta en la gráfica siguiente:

GRÁFICA 16. IMPUGNACIONES RECIBIDAS POR EL TEPJF POR TIPO DE ASUNTO, 1996-2012 (Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, *Estadísticas*, México, Dirección General de Estadísticas e Información Jurisdiccional, 2015,p.2.

De las 120,832 impugnaciones recibidas durante el periodo 1996-2012, 81% correspondieron a Juicios para la protección de los derechos político-electorales (JDC), 7% a Juicios de Revisión Constitucional (JRC), 4% a solicitudes de ejercicio de la Facultad de Atracción de la Sala Superior (SFA), 3% a Recursos de Apelación, 2% asuntos generales, 2% otros y 1% a juicios de inconformidad. El medio de impugnación más recurrido, como se observa en la gráfica, es el Juicio para la protección de los Derechos político-electorales del ciudadano (JDC), lo cual nos da a entender que no

existe una garantía plena para el ciudadano respecto del ejercicio de sus derechos político-electorales.

Para ser más específicos en el análisis, en la siguiente tabla se muestra cuáles son los principales temas que impugna el ciudadano cuando interpone un juicio para la protección de sus derechos político-electorales

TABLA 17. JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES POR TEMA, 1996-2012

Tema del juicio	Número de juicios
Credencial para votar	37,769
Vida interna de partidos	20,701
Proceso interno	13,148
Registro de candidatos	6,873
Resultados electorales	4,613
Actos de preparación	2,169
Lista nominal	2,021
Integración de las autoridades electorales	1,938
Acceso y ejercicio del cargo	1,572
Voto en el extranjero	1,542
Usos y costumbres	1,111
Negativa/cancelación de registro de partido o agrupación	979
Otras impugnaciones	774
Candidaturas independientes	715
Derecho de petición o información	378
Actos relacionados con precampaña o campaña	361
Procedimiento sancionador	310
Nuevo pacto federal	144
Servicio profesional de carrera	123
Financiamiento	115
Geografía electoral	112
Fiscalización	69
Procedimientos sancionadores	14
Derecho a votar	3
Consulta pública	3
TOTAL	97,559

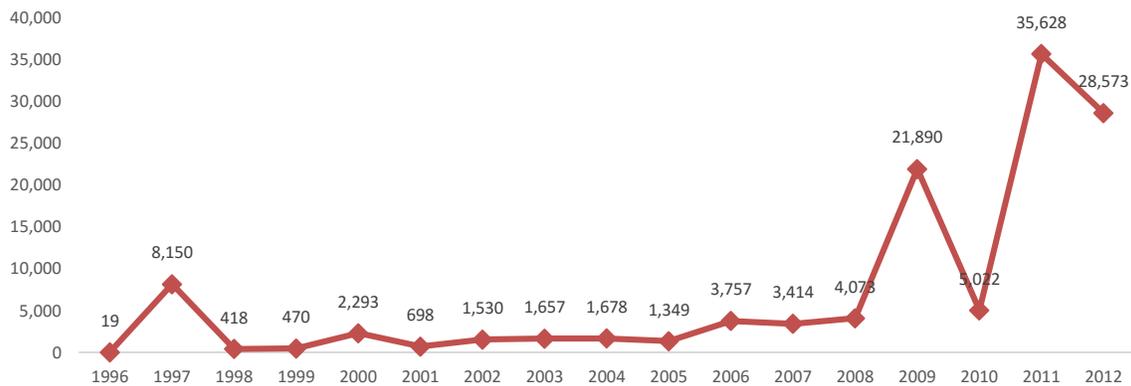
FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, *Estadísticas*, México, Dirección General de Estadísticas e Información Jurisdiccional, 2015.

No obstante que existe un esfuerzo importante por parte del Registro Federal de Electores para incorporar cada vez más mecanismos de seguridad en la expedición de la Credencial para votar, éste sigue siendo el tema principal de controversia en los juicios, registrando 37,769 controversias durante el periodo 1996-2012. Le siguen los temas relativos a la vida interna de los partidos (20,701), procesos internos (13,148), registro de

candidatos (6,837) y los resultados electorales (4,613). En total, estos cinco temas representan el 85% de los Juicios para la Protección de los Derechos Político electorales de los ciudadanos.

b) Impugnaciones resueltas por el TEPJF por año y por tipo de asunto, 1996-2012

GRÁFICA 17. IMPUGNACIONES RESUELTAS POR EL TEPJF POR AÑO, 1996-2012
(Número de impugnaciones resueltas)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, *Estadísticas*, México, Dirección General de Estadísticas e Información Jurisdiccional, 2015, p.15

El comportamiento de las impugnaciones resueltas por el tribunal electoral durante el periodo 1996-2012 mantiene una tendencia similar al de las impugnaciones recibidas.

En dicho periodo, el número de impugnaciones resueltas por el tribunal fue de 120,619, la cuales se incrementaron 58% en promedio anual al pasar de 19 impugnaciones resueltas en 1996 a 28,573 impugnaciones resueltas en 2012.

Cabe destacar que 2011 y 2012 fueron los años es donde se resolvió el 53.2% del total de las impugnaciones recibidas durante todo el periodo, resolviendo 35,628 y 28,573 impugnaciones, respectivamente.

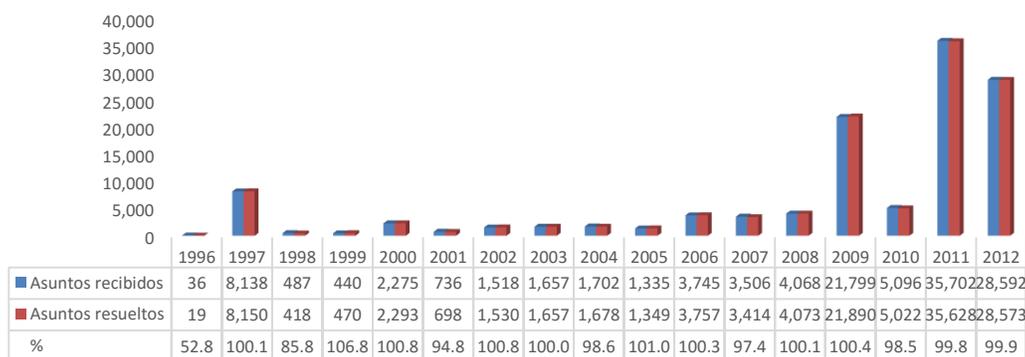
c) Eficacia en la resolución de impugnaciones, 1996-2012

Durante el periodo de análisis la cobertura en la resolución de impugnaciones se incrementó 47.1% al pasar de 52.8% de eficacia en 1996 a 99.9% de eficacia en 2012, lo que nos indica que en la medida que ha ido aumentando la inconformidad respecto de los actos y resoluciones de la autoridad electoral, en esa misma medida se ha ido

consolidando la capacidad del TEPJF para ser la vía institucional por la cual se resuelven los conflictos.

La cobertura más baja se presentó en los años 1996 y 1998 con un porcentaje de eficacia de 52.8% y 85.8%, respectivamente. Asimismo se debe señalar, que a 2012 prácticamente el 100% de las impugnaciones que fueron presentadas por los ciudadanos fueron resueltas por el TEPJF.

GRÁFICA 18. EFICACIA DEL TEPJF EN LA RESOLUCIÓN DE IMPUGNACIONES, 1996-2012 (Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos tomados de Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, *Estadísticas*, México, Dirección General de Estadísticas e Información Jurisdiccional, 2015, págs.1 y 5

4.3 Procuración de justicia electoral

El concepto de procuración de justicia implica la tarea de “asegurar el cumplimiento de las normas jurídicas (...) y defender los intereses de la sociedad y los de grupos sociales desprotegidos”¹¹². En el ámbito electoral la tarea de las instituciones encargadas de la procuración de justicia es perseguir y castigar las conductas que vulneran la libertad y la autenticidad del sufragio. Podemos decir que esta actividad constituye un complemento de la impartición de justicia, ya que no sólo es necesario dirimir los conflictos en la materia sino imputar responsabilidades y sanciones a quien vulnere o coarte los derechos ciudadanos.

En este sentido mientras el TEPJF se encarga dar solución a los conflictos electorales, la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), de acuerdo al art. 22 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,

¹¹² Pedro Ojeda, *Concepto de procuraduría*, (en línea), México, Revista de Administración Pública, Núm. 97, 1998, p.1 Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx>

tiene la facultad de investigar y perseguir los delitos electorales en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes.

Con la finalidad de analizar la gestión de la FEPADE, se revisaron tres estrategias que constituyen la parte sustantiva en materia de procuración de justicia electoral. En cuanto a la actividad ministerial se revisó lo siguiente: a) Delitos con mayor índice de denuncia, 1994-2012; b) Averiguaciones previas atendidas, 1997-2012; c) Averiguaciones previas determinadas, 1997-2012, y d) Eficacia en la determinación de averiguaciones previas, 1997-2012. En cuanto a la actividad jurídico administrativa se revisó lo siguiente: a) Consignaciones, 1997-2012; b) Procesos penales, 1997-2012, y c) Sentencias dictadas, 1997-2012. Por último en lo relativo a la prevención del delito se revisó: a) Consultas jurídicas, 2001-2012, y b) capacitación para la prevención del delito, 2004-2012

4.3.1 Actividad ministerial

a) Delitos electorales con mayor índice de denuncia, 1994-2012

A fin de poder denunciar cualquier irregularidad en el desarrollo del proceso electoral el Código Penal Federal contempla un capítulo específico relativo a los delitos electorales y a los delitos en materia del Registro Federal de Electores. En dicho capítulo se establece quienes pueden ser sujetos de sanciones y los tipos de delitos en los cuales pueden incurrir.

Los delitos electorales tipificados en el Código Penal Federal, se muestran en la siguiente tabla:

TABLA 18. DELITOS ELECTORALES ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, 2012

Art.	Sujeto de sanción	Tipo de delito
Art. 403	Ciudadano	Realizar proselitismo el día de la jornada electoral, recoger credenciales para votar de los ciudadanos, solicitar votos por dinero o dádivas.
Art. 404	Ministro de culto religioso Funcionario electoral	Inducir expresamente al electorado a favor o en contra de un candidato o partido.
Art. 405	Funcionario electoral	Alterar o sustituir documentos del RFE, alterar resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o materiales electorales..
Art. 406	Funcionario partidista o candidato	Inducir a voto, realizar proselitismo el día de la jornada electoral, utilizar fondos ilícitos para actividades de campaña.
Art. 407	Servidor público	Obligar a subordinados a votar en algún sentido, condicionar la prestación de un servicio público, destinar recursos en apoyo de algún candidato o partido político.

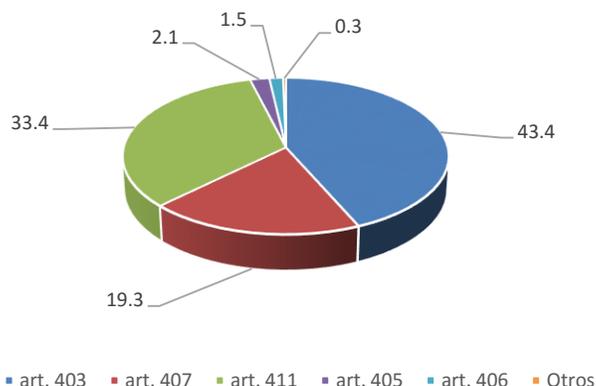
Art. 408	Diputados o senadores electos	No presentarse sin causa justificada a un juicio de la Cámara respectiva.
Art. 410	Personal adscrito al Registro Federal de Electores	Proporcionar documentos o información falsa al RFE, alterar o hacer uso indebido de la credencial de elector.
Art. 411	Ciudadano	Alteración del Registro Federal Electoral y expedición ilícita de credencial para votar.
Art. 412	Funcionario partidista y organizadores de actos de campaña	Aprovechar de manera ilícita fondos, bienes o servicios al apoyo de candidato o partido político.

FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Código Penal Federal*, México, 2015.

De acuerdo con la FEPADE, de las 15,084 averiguaciones previas iniciadas durante el periodo 1994-2012, el delito electoral con mayores denuncias es el tipificado en el artículo 403, relativo a la compra y coacción del voto con 43.4% (6,549); le sigue los delitos establecidos en el art. 411, relativos a la alteración del RFE y la expedición ilícita de la credencial para votar con 33.4% (5,038). Finalmente, se encuentran los delitos señalados en el art. 407, relativos a destinar recursos públicos al apoyo de un partido o candidato con 19.2% (2,905). En total, los delitos establecidos en estos tres artículos acumulan el 96% de las denuncias (14,492).

La distribución de denuncias por presuntos delitos electores se muestra a continuación:

GRÁFICA 19. DELITOS CON MAYOR ÍNDICE DE DENUNCIA, 1994-2012 (Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, *Informes anuales 2005-2012*, México, 2015.

Con base en la gráfica podemos inferir, además, que el ciudadano promedio es a quien se le imputan la mayoría de los presuntos delitos cometidos (art. 403 y 411) seguido de los servidores públicos en funciones (art. 407), lo que es de llamar la atención, ya que

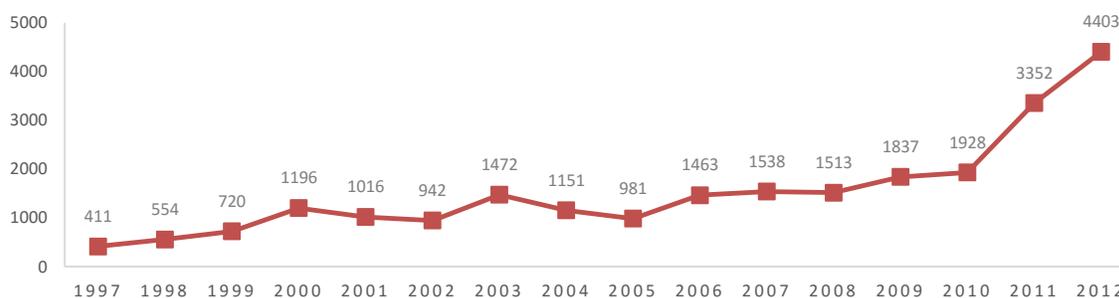
significa que recursos públicos que debería ser destinados a otras actividades, son puestos a disposición de algún candidato o partido político, vulnerando la equidad de la contienda electoral.

b) Averiguaciones previas atendidas, 1997-2012

La averiguación previa constituye la primera etapa del proceso penal y se da cuando el ciudadano o partido político presume la existencia de un posible delito electoral y acude a la FEPADE a presentar su denuncia. Una vez hecha la denuncia la FEPADE lleva a cabo las investigaciones necesarias para obtener las pruebas que permitan acreditar o no la comisión del delito.

El número de averiguaciones previas atendidas por la FEPADE durante el periodo 1997-2012 se presenta en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 20. AVERIGUACIONES PREVIAS ATENDIDAS 1997-2012
(Número de averiguaciones atendidas)



FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, *Informes anuales 2005-2012*, México, 2015.

Durante el periodo de análisis, el número de averiguaciones previas atendidas ha mantenido una tendencia a la alza, incrementándose 17.1% en promedio anual, al pasar de 411 averiguaciones previas en 1997 a 4,403 en 2012. Esto significa que el número de denuncias respecto de posibles delitos electorales se ha incrementado de manera exponencial a lo largo del tiempo.

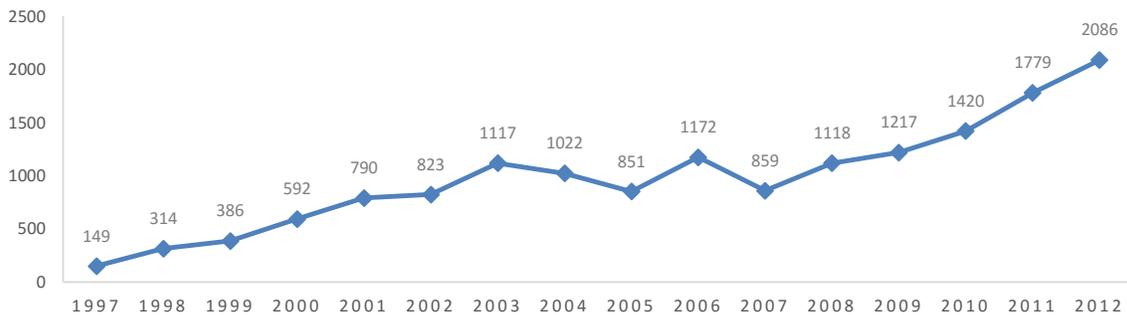
A partir del 2010, observamos un despunte en el número de averiguaciones previas atendidas por la FEPADE registrando 1,928 averiguaciones en 2010, 3,352 en 2011 y 4,403 en 2012. En total, estos tres años acumulan aproximadamente el 40% de las averiguaciones previas atendidas durante todo el periodo.

c) Averiguaciones previas determinadas, 1997-2012

Una vez que la FEPADE atiende la averiguación previa se encuentra obligada a emitir una resolución al respecto, en ese sentido, las opciones de determinación son las siguientes: declarar incompetencia, acumulación, reserva, no ejercicio de la acción penal o ejercicio de la acción penal (consignación). Esto significa que una vez recabadas las pruebas pertinentes la FEPADE debe emitir un posicionamiento respecto del presunto delito.

El número de averiguaciones previas determinadas durante el periodo 1997-2012 se presenta en la gráfica siguiente:

GRÁFICA 21. AVERIGUACIONES PREVIAS DETERMINADAS, 1997-2012
(Número de averiguaciones determinadas)



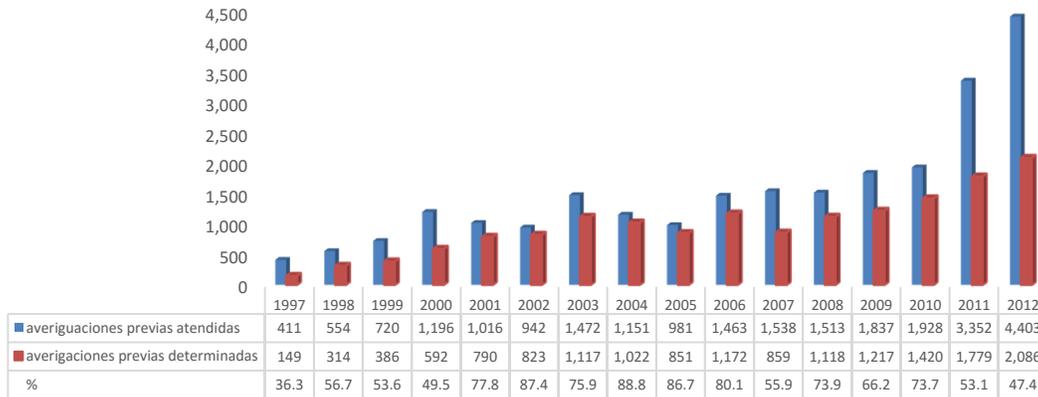
FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, *Informes anuales 2005-2012*, México, 2015.

El número de averiguaciones previas determinadas por la FEPADE fue de 15,695. Dichas determinaciones se incrementaron 19.2% en promedio anual, al pasar de 149 en 1997 a 2,086 en 2012, lo que significa un desahogo cada vez mayor de las averiguaciones previas que se inician.

El hecho de que la FEPADE emita una resolución respecto de la averiguación previa significa que se agotaron los elementos de la investigación y se tiene la certidumbre al momento de emitir dicho posicionamiento, por lo tanto, es de suma importancia el rigor técnico para evaluar las pruebas así como la capacidad de gestión para poder procesar todas estas averiguaciones.

d) Eficacia en la determinación de averiguaciones previas, 1997-2012

GRÁFICA 22. EFICACIA EN LA DETERMINACIÓN DE AVERIGUACIONES PREVIAS, 1997-2012
(Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, *Informes anuales 2005-2012*, México, 2015.

De acuerdo con los datos reportados en los informes de gestión de la FEPADE, podemos observar que su eficacia en cuanto a la determinación de las averiguaciones previas atendidas se incrementó 11.3%, al pasar de 36.2% en 1997 a 47.3% en 2012.

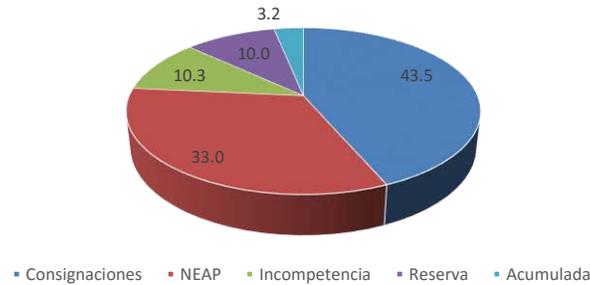
Los años donde mayor porcentaje de eficacia reporta la FEPADE son 2002 y 2004, con 87.3% y 88.7, respectivamente. Curiosamente los años donde menor porcentaje de eficacia de reporta son los ya mencionados 1997 y 2012.

A 2012 el porcentaje de eficacia en la determinación de averiguaciones previas no superó el 50%, lo que indica que cerca de la mitad de las 4,403 averiguaciones previas quedaron pendientes de emitir un posicionamiento al respecto.

Si bien ha existido un avance en cuando a la capacidad de la FEPADE para determinar un mayor número de averiguaciones previas este esfuerzo no ha sido suficiente, ya que persiste un rezago importante que se refleja en averiguaciones previas pendientes de determinar.

A continuación se muestra el sentido de las determinaciones hechas por la FEPADE, durante el periodo 1996-2012:

GRÁFICA 23. SENTIDO DE LAS DETERMINACIONES REALIZADAS POR LA FEPADE, 1997-2012
(Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, *Informes anuales 2005-2012*, México, 2015.

- 1/ Consignaciones: Cuando las pruebas y la investigación son suficientes para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad.
- 2/ No Ejercicio de la Acción Penal (NEAP): Una vez agotadas las diligencias resulta que las conductas o hechos no constituyen un delito.
- 3/ Incompetencia: La facultad para resolver la indagatoria es de otro órgano del Ministerio Público.
- 4/ Reserva: Cuando de las diligencias no resultan elementos suficientes para la consignación y no pueden practicarse otras.
- 5/ Acumulada: En los casos en que el proceso es en contra de una misma persona o delitos conexos, copartícipes o por delito en contra de varias personas.

De las 15,695 averiguaciones previas que determinó la FEPADE durante el periodo 1997-2012, el 43.5% (6,827) fueron consignadas las autoridades correspondientes, el 33.0% (5,179) no fueron causa de ejercicio de la acción penal, el 10.3% (1,616) no era de su competencia, el 9.9% (1,553) se turnó al archivo de reserva y el 3.2% (502) quedó como averiguaciones previas acumuladas.

Si sumamos las averiguaciones previas que se van al archivo de reserva y las averiguaciones previas acumuladas, significa que el 13.1% (2,055) de las averiguaciones se queda en el rezago jurídico, es decir, no se emite una resolución al respecto lo que se traduce en una falta de atención de una gran cantidad de demandas que exigen justicia en la materia.

4.3.2. Actividad jurídico-administrativa

a) Consignaciones, 1997-2012

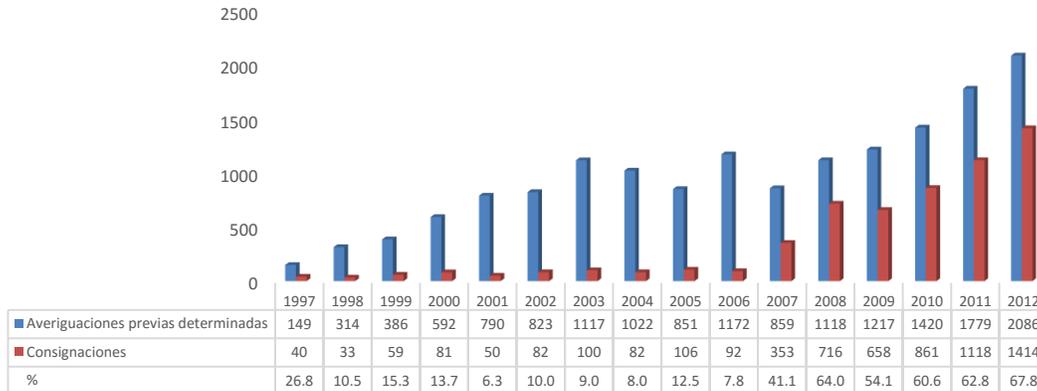
Cuando durante la investigación la FEPADE determina que existen elementos para comprobar la comisión de un delito procede consignar los expedientes al Poder Judicial de la Federación.

Como observamos en la gráfica anterior, las consignaciones (ejercicio de la acción penal) representaron el porcentaje más alto de las resoluciones emitidas por la FEPADE, lo que

significa que prácticamente cerca de la mitad de las averiguaciones se turnaron al Poder Judicial.

El comportamiento de las consignaciones respecto de las averiguaciones previas determinadas se muestra en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 24. AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS POR AÑO, 1997-2012
(Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, *Informes anuales 2005-2012*, México, 2015.

Durante el periodo 1997-2012 las averiguaciones previas consignadas se incrementaron 41.0%, al pasar de 26.8% en 1997 a 67.8% en 2012. Lo anterior nos indica que ha habido un aumento exponencial en la comisión de los delitos electorales lo que incide directamente en el desarrollo pacífico e imparcial de los procesos electorales.

Cabe señalar que la mayoría de las consignaciones se efectúa sin detenido, debido a que los delitos tipificados en el Código Penal se consideran no graves, por lo que los inculcados alcanzan libertad bajo caución. Sin duda alguna, el hecho de que las sanciones derivadas de delitos electorales puedan solventarse fácilmente constituye una condición que facilita la comisión de estos delitos.

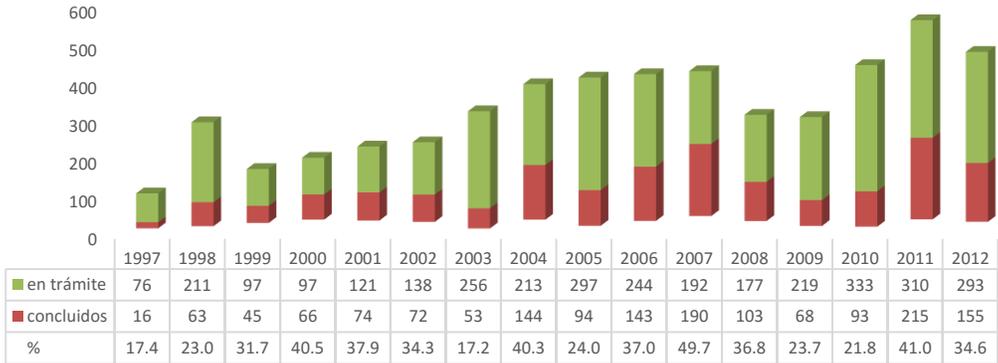
b) Procesos penales, 1997-2012

Una vez que se consigna al inculcado, “el Ministerio Público de la Federación (en representación de la FEPADE) interviene como parte acusadora ante los órganos jurisdiccionales, aportando pruebas y promoviendo diligencias, así como interponiendo los

recursos que resulten conducentes.”¹¹³ Esto significa que el Ministerio Público Federal aporta las pruebas pertinentes ante el Poder Judicial de la Federación con la finalidad de que la acusación se encuentre motivada y fundamentada.

El número de procesos penales atendidos se muestra en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 25. PROCESOS PENALES ATENDIDOS, 1977-2012
(Número de procesos penales)



FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, *Informes anuales 2005-2012*, México, 2015.

Durante el periodo de análisis, el porcentaje de procesos penales atendidos por las autoridades jurisdiccionales y en los que la MPF actuó como parte acusadora se incrementó de 17.4% a 34.5%.

Como podemos observar, la mayoría de los procesos penales atendidos tienen dificultades para concluirse, ya sea por lo engorroso del procedimiento o por lo tardado del proceso. Por mencionar un ejemplo, para el año 2012 de los 448 procesos penales llevados a cabo sólo 155 se concluyeron (34.6%), es decir, 293 quedaron pendientes de resolución, cuestión que afecta sin lugar a dudas la eficacia en la procuración de justicia en la materia.

¹¹³ Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, *Informe anual 2005*, México, 2015.p.45

d) Sentencias dictadas, 1997-2012

Una vez consignado el expediente al Poder Judicial y aportadas las pruebas por parte del MPF, la autoridad jurisdiccional emite una sentencia en donde se absuelve o se condena al inculpado.

El número de sentencias dictadas y su respectiva resolución se presenta en la siguiente tabla:

TABLA 19. SENTENCIAS DICTADAS POR LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES, 1997-2012

Sentencia	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Absolutoria	1	4	1	3	0	3	0	1	3	0	2	11	15	13	13	17	87
Condenatoria	9	33	26	31	46	40	57	59	61	65	59	140	187	199	349	189	1550
Total	10	37	27	34	46	43	57	60	64	65	61	151	202	212	362	206	1637
%	90.0	89.1	96.3	91.1	100.0	93.0	100.0	98.3	95.3	100.0	96.7	92.72	92.5	93.8	96.4	91.7	94.7

FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, *Informes anuales 2005-2012*, México, 2015.

Durante el periodo 1997-2012 se emitieron 1,637 sentencias de las cuales el 94.7% (1550) en promedio fueron condenatorias. Es de llamar la atención no sólo el aumento considerable sentencias (producto de las averiguaciones previas consignadas), sino también el porcentaje tan alto de sentencias condenatorias; prácticamente en 9 de cada diez sentencias emitidas por el Poder Judicial se condena al inculpado.

4.3.3. Prevención del delito

a) Prevención del delito, 2001-2012

Con la finalidad de evitar la comisión de delitos en la materia la FEPADE implementó mecanismos de prevención a través del Programa Nacional de Prevención de Delitos Electorales. Dicho programa tiene entre sus estrategias más importantes las capacitaciones en materia de prevención del delito (cursos, talleres, conferencias y seminarios) mediante las cuales se difunde el conocimiento de las leyes, se promueve la denuncia y se orienta en lo relativo a la protección de los derechos políticos. Entre las personas sujetas de capacitación están los servidores públicos, ciudadanos y público en general.

Las capacitaciones realizadas por la FEPADE con la finalidad de prevenir la comisión de delitos electorales se presenta en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 26. CAPACITACIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO,
2001-2012
(Número de eventos)



FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, *Informes anuales 2005-2012*, México, 2015.

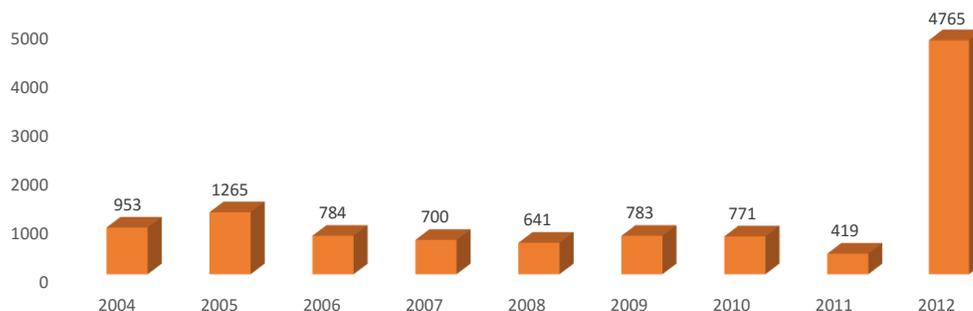
Durante el periodo 2001-2012 la FEPADE realizó 10,503 capacitaciones, principalmente a servidores públicos, las cuales se incrementaron 27.2% en promedio anual, al pasar de 65 capacitaciones en 2001 a 918 capacitaciones en 2012. Este aumento considerable tiene la pretensión de extender la información sobre los delitos electorales a un mayor número de personas con la finalidad de que conozcan y ejerzan sus derechos político-electorales. Si comparamos el índice de denuncias con el de capacitaciones en materia de prevención del delito pareciera ser que ha habido un efecto significativo ya que un mayor número de personas acude a las instancias pertinentes para defender sus derechos; no obstante, esto también indica que un mayor número de personas buscan vulnerar la regularidad de los procesos electorales, lo que afecta directamente en la credibilidad de las elecciones.

b) Consultas jurídicas, 2004-2012

Además de la estrategia de capacitación electoral, la FEPADE cuenta un mecanismo de consulta jurídica (vía telefónica, correo electrónico o presencial), mediante el cual se atiende solicitudes de orientación ciudadana así como los requerimientos hechos en materia penal electoral. Dichas consultas funcionan, además, como insumos para generar estudios y análisis sobre asuntos en la materia.

El número de consultas jurídicas hechas por los ciudadanos a la FEPADE se muestra a continuación:

GRÁFICA 27. COMPORTAMIENTO DE LAS CONSULTAS JURÍDICAS, 2004-2012
(Número de consultas)



FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, *Informes anuales 2005-2012*, México, 2015.

De 2004 a 2012 la FEPADE atendió 11,081 consultas jurídicas hechas por los ciudadanos. En dicho periodo, el comportamiento de las consultas jurídicas se mantuvo estable, a excepción del 2012 donde las consultas jurídicas se incrementaron 1037.2%, al pasar de 419 consultas en 2011 a 4,765 consultas en 2012, lo que se explica por el inicio de un proceso electoral federal y también por la inclusión de las solicitudes realizadas a través del servicio de atención ciudadana Chat Electoral, sistema que permite generar un vínculo más cercano y rápido con la ciudadanía.

4.4 Eficiencia presupuestal

4.4.1. Presupuesto ejercido

Una de las vertientes de análisis que se ha incorporado recientemente al debate de nuestra democracia, es la relativa al costo económico que generan las elecciones. El argumento principal es que nuestro país gasta mucho dinero para el sostenimiento de un sistema electoral, que no necesariamente arroja los resultados esperados.

Por mencionar un dato, de acuerdo con el estudio realizado por la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), citado por el economista, el costo de cada voto en las elecciones de 2012 fue de 375.91 pesos (28 dólares), lo que

ubica a la democracia mexicana entre las más caras del mundo, sólo superada por Camboya.¹¹⁴

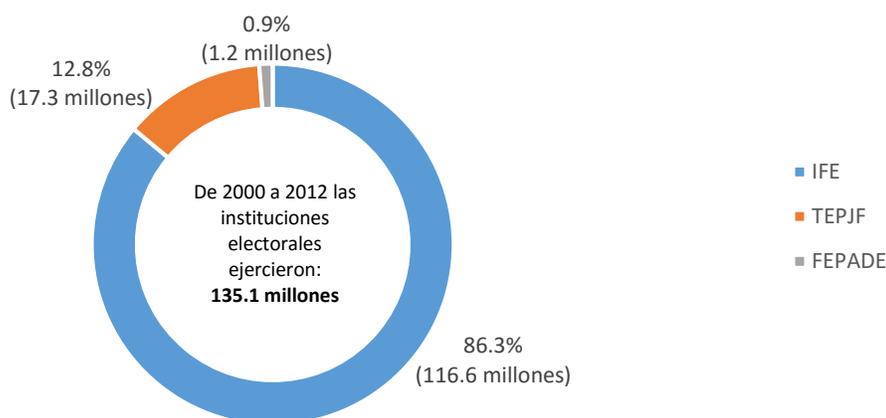
Con tales cifras, esperaríamos que los resultados en términos de participación electoral y confianza institucional fueron los esperados por la ciudadanía y los partidos políticos.

En este sentido, con el fin de vincular el ejercicio del presupuesto de las instituciones electorales con los efectos que se esperan de su gestión se revisó lo siguiente: a) Evolución del presupuesto total ejercido por las instituciones electorales, 2000-2012; b) Evolución del presupuesto ejercido por el IFE, TEPJF y FEPADE, 2000-2012; c) Participación y abstencionismo electoral, 1994-2012 y d) Nivel de confianza hacia las instituciones electorales

a) Evolución del presupuesto total ejercido por las instituciones electorales, 2000-2012

Durante el periodo 2000-2012 las instituciones electorales ejercieron un presupuesto que ascendió a 135.1 millones de pesos, de los cuales el 86.3% (116.6 millones) lo ejerció el IFE para la organización de los procesos electorales, el 12.8% (17.3 millones) lo ejerció el TEPJF para la realización de actividades relativas a la impartición de justicia electoral y el 0.9% (1.2 millones) lo ejerció la FEPADE para procurar justicia en la materia.

GRÁFICA 28. PRESUPUESTO TOTAL EJERCIDO POR LAS INSTITUCIONES ELECTORALES, 2000-2012
(Millones de pesos)

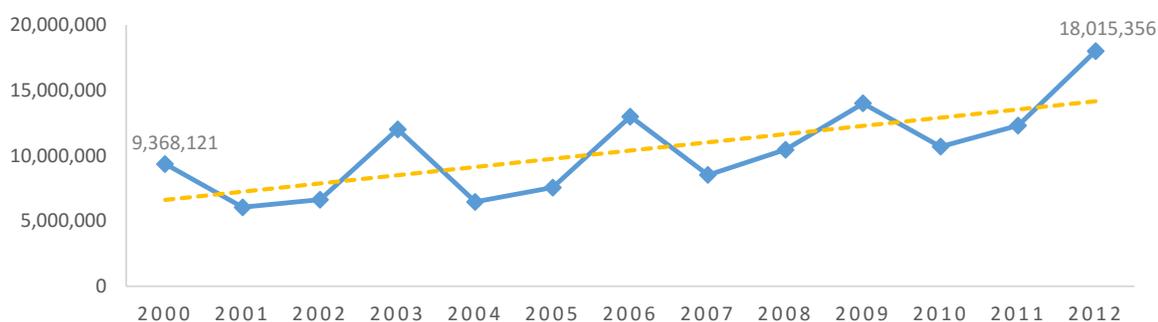


FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2000-2012*, México, 2015.

¹¹⁴ José Luis Caballero, ¿Costo de la democracia o de la desconfianza?, *El economista*, 6 de julio de 2012.

En dicho periodo, el presupuesto total ejercido se incrementó 5.6% en promedio anual, al pasar de 9.3 millones de pesos en 2000 a 18.0 millones de pesos en 2012, es decir, las instituciones electorales requirieron en 2012 prácticamente el doble del presupuesto debido, entre otras cosas, a la reforma electoral constitucional aprobada por el Congreso de la Unión el 13 de noviembre de 2007 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, en el que se le asignaron nuevas atribuciones al Instituto Federal Electoral.

GRÁFICA 29. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO EJERCIDO POR LAS INSTITUCIONES ELECTORALES, 2000-2012 (Millones de pesos)



FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2000-2012*, México, 2015.

b) Evolución del presupuesto ejercido por unidades responsables: IFE, TEPJF y FEPADE, 2000-2012

Durante el periodo de análisis el IFE, el TEPJF y la FEPADE ejercieron 116.6, 17.3 y 1.2 millones de pesos, respectivamente. En las tres instituciones se observa una tendencia a la alza respecto del presupuesto ejercido a lo largo del periodo. El IFE creció 5.4% en promedio anual, al pasar de 8.3 millones en 2000 a 15.6 millones en 2012; el TEPJF se incrementó 7.1% en promedio anual, al pasar de 1.0 millón en 2000 a 2.3 millones en 2012; finalmente la FEPADE creció 6.7% en promedio anual al pasar de 51.3 miles de pesos en 2000 a 112.2 miles de pesos en 2012.

TABLA 20. PRESUPUESTO EJERCIDO POR EL IFE, TEPJF Y LA FEPADE, 2000-2012 (Millones de pesos)

INSTITUCIÓN	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL	TMCA
IFE	8.3	5.3	5.8	10.9	5.5	6.3	11.8	7.3	8.6	11.9	8.6	10.3	15.6	116.6	5.4%
TEPJF	1.0	695.6	713.7	965.5	854.6	1.1	1.1	1.0	1.7	1.9	1.9	1.9	2.3	17.3	7.1%
FEPADE	51.3	59.2	70.8	84.6	83.5	108.0	114.3	112.8	103.5	97.9	119.6	90.0	112.2	1.2	6.7%

FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de SHCP, *Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2000-2012*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2015.

A decir de Marco Antonio Mena, investigador del CIDE, “el origen de este volumen de gasto, en gran parte generado por nuestra pesadísima regulación electoral, fue la desconfianza de los actores involucrados en la lucha por el poder público”.¹¹⁵ Por lo tanto, con este aumento exponencial del presupuesto otorgado a las instituciones electorales podría esperarse no sólo mayor calidad de los procesos electorales, sino también mayor confianza en las elecciones y con ello mayores porcentajes de participación. A continuación se analiza si el presupuesto ejercido se traduce en estos efectos esperados.

4.4.2. Efectos esperados

a) Confianza en la autoridad electoral, 2000-2012

De acuerdo con Reynaldo Ortega y Ma. Fernanda Somuano, la confianza es una “inversión que permite la cooperación y que depende no sólo de reglas establecidas para intercambiar derechos por beneficios, sino también del grado de socialización individual y de los contextos en los que cada actor se desenvuelve.”¹¹⁶ En este sentido, la confianza es una cualidad que se construye a partir dos cuestiones: una, la reciprocidad para realizar intercambios y obtener beneficios, y dos, el respeto a los acuerdos y reglas preestablecidos para el cumplimiento de las responsabilidades.

Asimismo, al tratarse de una cualidad que se construye a partir de la interacción social, la confianza “contribuye a reducir los costos de operación de las organizaciones”¹¹⁷, en el sentido de que se necesitan menor cantidad de recursos administrativos y económicos para monitorear que se cumplan con los objetivos planteados. Dicho de otra forma, cuando los actores involucrados dentro y fuera de una organización tienen la certeza de que cada uno cumplirá con el papel que le corresponde, la necesidad de mecanismos de control y vigilancia para corroborar que realmente se cumpla lo pactado disminuye.

Llevado al tema electoral podemos decir que la confianza en las instituciones genera certidumbre en el ciudadano de que las reglas del juego serán respetadas y que los resultados del proceso electoral obedecen, única y exclusivamente, a su voluntad al momento de votar.

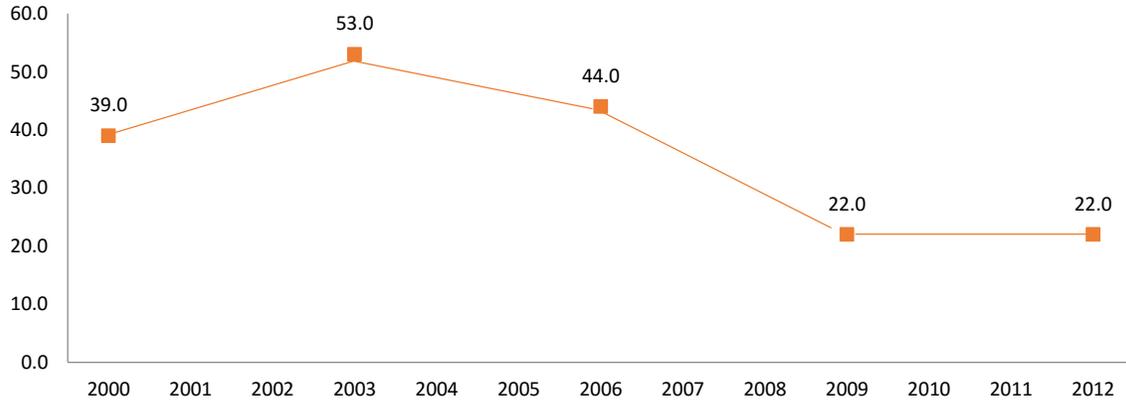
¹¹⁵ Marco Antonio Mena, ¿Cuestan demasiado las elecciones?, *El Instituto Federal en Perspectiva, Serie El uso y abuso de los recursos públicos*, Cuaderno de debate no. 2, CIDE, México, p.2

¹¹⁶ Reynaldo Ortega y Ma. Fernanda Somuano, *Estudio sobre la confianza en el Instituto Federal Electoral*, México, El Colegio de México, 2013, p.11

¹¹⁷ *Ibíd.* p.7

El comportamiento de la confianza ciudadana en el IFE se muestra en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 30. MEDICIÓN DE LA CONFIANZA EN EL IFE SEGÚN ENCUESTA MITOSFSKY, 2000-2012
(Porcentaje)



FUENTE: Reynaldo Ortega y Fernanda Somuano, *Estudios sobre la confianza en el Instituto Federal Electoral*, El Colegio de México, México, 2013.

De acuerdo con la casa encuestadora Mitosfsky, durante el periodo 2000-2012 el porcentaje de confianza en el IFE no rebasó el 60%. De hecho, la confianza en el instituto disminuyó 17% a lo largo de 12 años, al pasar de un grado de confianza de 39.0% en 2000 a 22.0% en 2012. Lo anterior, nos indica que si bien la regulación en la materia se ha fortalecido y la calidad de los procesos electorales se ha incrementado, a 2012 cerca del 80% de los ciudadanos desconfía en la autoridad encargada de organizar las elecciones.

b) Participación ciudadana

Como ya se expuso en capítulos anteriores, el principal mecanismo de participación política que tiene el ciudadano es el voto, ya que a partir de manifestar su voluntad en las urnas el ciudadano elige por quien quiere ser gobernado y puede presionar para que sus demandas sean escuchadas.

Con un andamiaje institucional como el nuestro y con esfuerzos administrativos importantes para dotar de calidad a los procesos electorales, la participación del ciudadano a través de su voto se vuelve fundamental ya que refleja un interés por tomar parte en los asuntos públicos, reafirma la confianza en la gestión de las instituciones y legitima los resultados electorales.

A continuación se muestra el porcentaje de participación y abstencionismo registrado en las elecciones intermedias y presidenciales transcurridas durante el periodo 1994-2012:

TABLA 21. PARTICIPACIÓN Y ABSTENCIONISMO EN LAS ELECCIONES, 1994-2012
(Porcentaje)

Elecciones presidenciales				
Elección	1994	2000	2006	2012
Participación	77.2	64.0	58.6	63.1
Abstencionismo	22.8	36.0	41.5	36.9
Elecciones intermedias				
	1994	1997	2003	2009
Participación	65.5	57.0	41.2	44.6
Abstencionismo	34.5	43.0	58.8	55.4

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Atlas de Resultados Electorales 1991-2012*, México, 2015.

De acuerdo con la tabla anterior, podemos observar que el porcentaje de participación de las elecciones presidenciales disminuyó 14.1%, al pasar de 77.2% en 1994 a 63.1% en 2012. Situación similar sucede con las elecciones intermedias, cuyo porcentaje de participación es históricamente menor al de las elecciones presidenciales, donde se observa una disminución de la participación electoral del 20.9% al pasar de 65.5 en 1994 a 44.6% en 2009.

No obstante, los esfuerzos institucionales realizados para dotar de imparcialidad los procesos electorales, fortalecer el sistema de partidos, profesionalizar la función electoral, generar instancias para la protección de los derechos político electorales y asignar cantidades importantes de presupuesto a las instituciones electorales, parece que los ciudadanos se encuentran cada vez menos interesados en participar en los asuntos de la política, lo que se refleja en un porcentaje de abstencionismo creciente.

**CAPÍTULO V.
PROPUESTAS DE SOLUCIÓN**

CAPÍTULO V

PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

5.1 Transición IFE-INE

A partir de la reciente reforma política-electoral publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, el Instituto Federal Electoral se transformó en el Instituto Nacional Electoral¹¹⁸, lo que implicó, fundamentalmente, que además de la incorporación de 74 nuevas atribuciones el instituto se encargará de organizar las elecciones locales, por lo que la función electoral pasará de tener un carácter federal a uno nacional.

En cuanto a la estructura y organización del nuevo instituto, se establece que el número de consejeros electorales pasará de nueve a once. Asimismo, se señala la desaparición de los institutos estatales electorales que serán sustituidos por órganos locales, mismos que se coordinarán con el INE para organizar las elecciones estatales y municipales. Dichos órganos estarán conformados por siete consejeros electorales que serán nombrados directamente por el nuevo instituto (anteriormente era el congreso local quien designaba a los consejeros) y tendrán la responsabilidad exclusiva de las labores de educación cívica. Finalmente, el nuevo instituto tendrá la facultad de organizar las elecciones internas de los partidos que así lo soliciten, así como la responsabilidad de las tareas capacitación electoral (antes a cargo de los institutos estatales).

Dicha transformación tiene una interpretación de carácter político y otra de orden administrativo. La interpretación política refiere que existe una fuerte injerencia de los gobernadores en las elecciones locales, por lo que es necesario que el instituto genere certeza en los estados organizando sus elecciones. La interpretación administrativa, en cambio, señala que “el motor del pluralismo, que impulsa el cambio político de nuestro país desde finales de los años ochenta, se revolucionó en diversas entidades del país y en ellas no se encendió oportunamente el otro motor de nuestro cambio político: el de la reforma institucional.”¹¹⁹ Esto significa que la capacidad administrativa de los institutos estatales fue insuficiente para alcanzar los niveles de certeza que se generaron en el orden federal.

¹¹⁸ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral*, (en línea), México, Secretaría de Gobernación, 2014. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx>.

¹¹⁹ Leonardo Valdés Zurita, “Del IFE al INE”, *El Universal*, 7 de marzo de 2004.

Ya sea por una o por otra razón, es un hecho que la transición IFE-INE requerirá de una negociación política para el replanteamiento de algunas reglas en la materia, pero también de una capacidad administrativa y organizacional para que las funciones sustantivas que realiza el instituto en el orden federal (que se conservan intactas) puedan replicarse con la misma calidad y certeza en el orden local.

Sin duda alguna, esta sobrecarga de atribuciones implicará una responsabilidad del instituto aún mayor por garantizar certeza e imparcialidad en los procesos electorales a nivel nacional. Se trata de un cambio que, como lo argumenta el ex consejero presidente Leonardo Valdés Zurita, tiene que ver más con las fortalezas que con las debilidades del instituto, por lo es necesario que se aproveche la experiencia de 23 años del ahora extinto IFE y se recupere la confianza de la gente y los partidos políticos en la función electoral.

5.2 Propuestas de solución IFE, TEPJF y FEPADE

En el marco de la reciente transición IFE-INE y derivado del análisis de gestión realizado al extinto IFE, el TEPJF y la FEPADE, resulta pertinente conocer algunas propuestas de solución encaminadas a mejorar el desempeño de estas tres instituciones. Cabe aclarar que dichas propuestas se encuentran sustentadas en las fallas de gestión encontradas a partir de la evaluación realizada, si bien no constituyen una propuesta integral sí pretenden darle solución a las principales áreas de riesgo identificadas.

a) Instituto Federal Electoral

Derivado del análisis de gestión realizado al IFE, sustentado en los registros estadísticos generados y presentados en su portal de internet así como diversas auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, se constató un interés diferenciado por parte de los partidos y los ciudadanos para participar en la observación de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral. En el caso de los partidos, durante el periodo 2000-2012 el porcentaje de representantes registrados ante mesas directivas de casilla de las tres principales fuerzas partidistas PRI, PAN y PRD se incrementó en promedio anual 9.3%, 11.5% y 9.4%, respectivamente. En el caso de los ciudadanos, durante el mismo periodo de análisis el porcentaje de observadores electorales se incrementó 1.2%. Dichas cifras toman otra dimensión si observamos que en 2012, el número de observadores electorales registrado fue de 32,789 ciudadanos, lo que

representó el 3.2% del total de representantes de las tres principales partidos políticos ante mesas directivas de casilla (1,028,727). Por lo anterior, se considera necesario que el IFE valore la posibilidad de incentivar la participación de los ciudadanos como observadores electorales con el objeto de fortalecer las acciones de control y seguimiento en las elecciones., esto, con la finalidad de no dejar duda alguna de que los resultados que arroja la jornada electoral obedecen única y exclusivamente al voto de la ciudadanía. Si bien es cierto, es voluntad del ciudadano participar o no en los actos de observación electoral, creemos que incentivar su participación en los actos de vigilancia electoral contribuiría a fomentar su confianza hacia los procesos y resultados electorales.

Otro aspecto que representa un área de riesgo para la organización de las elecciones es lo relacionado con el incremento de las personas que rechazan ser funcionarios de casilla. Durante las elecciones transcurridas en el periodo 2000-2012, el número de ciudadanos tomados de la fila para fungir como funcionarios de casilla se incrementó 10.1% en promedio anual, al pasar de 17,176 en 2000 a 54,739 ciudadanos en 2012.

Es importante señalar lo siguiente: la organización de las elecciones ha tenido como piedra angular la participación del ciudadano que asume su responsabilidad cívica y recibe, cuenta y registra los votos durante la jornada electoral; sin embargo, el hecho de que se registre un incremento importante de ciudadanos que incumplen con dicha responsabilidad el día de las elecciones, nos refiere una falta de interés para ser partícipes en la organización de los procesos electorales.

Por lo anterior, se considera necesario que con base en un estudio diagnóstico previo, el IFE valore la posibilidad de ampliar la base de ciudadanos a los que se les solicita ser funcionarios de casilla, con el objeto de prever las consecuencias del incremento de ciudadanos que rechazan dicha responsabilidad, y así contar con el personal suficiente – como hasta ahora ha ocurrido- para recibir y registrar los votos el día de las elecciones.

Finalmente, en lo que se refiere a la depuración del padrón electoral se identificó que a partir del 2009 el IFE comenzó a generar estadísticas relativas a la presentación de datos y documentos falsos para incorporarse al padrón electoral. Esto constituye un riesgo para garantizar la autenticidad del voto si tomamos en cuenta que durante el periodo 2009-2012, los datos y domicilios falsos depurados se incrementaron 18.9% y 133.7% en promedio anual, respectivamente.

De acuerdo con el artículo 409, fracción I del Código Penal Federal, se tipifica como delito electoral “proporcionar documentos o información falsa al Registro Nacional de Electores para obtener el documento que acredite la ciudadanía”. Por lo anterior, se considera

necesario que el IFE fortalezca los mecanismos de comunicación y coordinación con la FEPADE, con el objetivo de proporcionarle información para que esta institución identifique y dé seguimiento a los delitos electorales relacionados con la presentación de datos y documentación falsa.

b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Derivado del análisis de gestión realizado al TEPJF, sustentado en los registros estadísticos generados y presentados en su portal de internet, se verificó la suficiencia del tribunal para darle solución a las impugnaciones presentadas por los ciudadanos y partidos políticos. Durante el periodo 1996-2012, el porcentaje de efectividad en cuanto a la resolución de las impugnaciones se incrementó 47.1%, al pasar de 52.8% en 1996 a 99.9% en 2012. En el último año del periodo de análisis de las 28,592 impugnaciones recibidas el tribunal resolvió 28,573, lo que representó el 99.9% de efectividad.

Aunado a este alto porcentaje de efectividad, es importante señalar el tiempo que ocupa el tribunal para darle solución a los conflictos electorales. Durante el periodo 1996-2012 el tribunal solucionó aproximadamente 81.2% de los asuntos recibidos en un plazo de 1 a 30 días y el otro 19.8% en un plazo de 30 a 90 días. Tomando en cuenta que el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral impide la posibilidad jurídica de volver a una etapa una vez que ésta ha concluido, se considera que los plazos que ocupa el tribunal para darle solución a los conflictos electorales podrían vulnerar la confianza hacia los resultados electorales. Por lo anterior, se recomienda que, con base en un análisis previo, el tribunal revise si los plazos que ocupa para resolver las impugnaciones son los idóneos para garantizar certeza jurídica en las elecciones y en su caso, implemente las acciones necesarias para ajustar el tiempo de resolución.

c) Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales

Derivado del análisis de gestión realizado a la FEPADE, sustentado en los registros estadísticos generados y presentados en su portal de internet, se identificó que los delitos electorales que acumulan el 96% de las denuncias son los siguientes: compra y coacción del voto (43.6%), alteración del Registro Federal de Electores y expedición ilícita de la credencial para votar (33.4%) y, destinar recursos públicos al apoyo de un candidato o

partido (19.2%). En consecuencia, se recomienda que la FEPADE georeferencie las zonas donde se presenta el mayor porcentaje de denuncias de estos tres delitos electorales, con el objeto de reorientar sus acciones y darle prioridad a la persecución e investigación de estos delitos.

Otro aspecto importante que se identificó fue el bajo porcentaje de efectividad de la FEPADE para comprobar la comisión de un delito. Por mencionar un ejemplo, de las 4,403 averiguaciones previas atendidas por la FEPADE en el año 2012, sólo en 448 casos (10.2%) la fiscalía pudo motivar y fundamentar la averiguación con el objetivo de corroborar la comisión de un delito e iniciar un proceso penal en contra del inculcado.

Esto se debe, entre otras cosas, a que la dependencia que tiene la fiscalía hacia el Poder Ejecutivo (PGR) la supedita a contar con el presupuesto y personal que se le designa de manera discrecional sin tomar en cuenta sus necesidades. Específicamente, referimos que “de los 110 millones de pesos de presupuesto que se le asigna anualmente a la fiscalía, el 92% es para pago de personal y el resto para investigar y prevenir el delito”¹²⁰, cuestión que desde luego merma su capacidad operativa. Ante esta situación, se considera importante que la FEPADE pueda contar con autonomía e independencia que le permita hacerse de mayores recursos y diseñar los mecanismos más idóneos para investigar y perseguir los delitos electorales. Si bien se trata de una propuesta de solución de largo plazo, no podemos perder de vista que otorgarle autonomía jurídica y de gestión a la FEPADE le permitiría contar con mejores herramientas para combatir los delitos en la materia.

En lo que respecta a la campaña de prevención del delito, el número de capacitaciones a servidores públicos y sociedad en general se incrementó 27.2% en promedio anual, al pasar de 65 capacitaciones en 2001 a 918 en 2012. Asimismo, el porcentaje de consultas jurídicas realizadas del 2004 al 2012 (periodo del cual se tiene registro) se incrementó 22.3% en promedio anual, al pasar de 953 consultas en 2004 a 4,765 en 2012. No obstante los avances registrados en ambos rubros, no se contó con información para verificar que la fiscalía contará con sistemas de monitoreo para conocer la contribución directa que tienen las campañas de capacitación así como las consultas jurídicas en el comportamiento de las denuncias o en el índice delictivo. Por lo anterior, se considera necesario fortalecer los mecanismos de control y seguimiento a fin de verificar impacto que tienen las acciones de prevención del delito en el comportamiento delictivo.

¹²⁰ Héctor Díaz-Santana, *Reflexiones sobre los delitos electorales y la FEPADE a partir de la alternancia política, 2000-2012*, México, Revista de Derecho Electoral, núm. 3, enero-junio 2013, p.35

5.3 La paradoja de la democracia mexicana

El desarrollo histórico de nuestra incipiente democracia ha demostrado la capacidad de las instituciones electorales para encauzar la pluralidad y la competencia partidista producto de la lucha por el poder político.

Actualmente, contamos con el INE, autoridad de carácter autónomo encargada de organizar los procesos electorales. Asimismo, con un tribunal especializado encargado de darle solución a las controversias y conflictos en la materia. Finalmente, los ciudadanos tienen a su alcance una fiscalía especializada en delitos electorales, cuya finalidad es perseguir y castigar cualquier delito que se cometa durante el desarrollo de las elecciones. Estas tres instituciones estratégicas, blindan y protegen la legalidad de las elecciones con el objeto de que no quede duda alguna que los resultados electorales son consecuencia, única y exclusivamente, de la voluntad de los ciudadanos en las urnas.

Sin embargo, estos avances en el terreno legal y administrativo parece que no han podido trasladarse al ámbito confianza electoral, ya que conforme se incrementa la regulación en la materia y mejora la capacidad de gestión de las instituciones electorales para garantizar la calidad, imparcialidad y legalidad de las elecciones, mayor es la desconfianza y el descontento de los ciudadanos y los partidos políticos con los resultados electorales.

Dicho de otra forma, la paradoja de la democracia mexicana es que "(...) a pesar de contar con uno de los sistemas de organización y escrutinio electoral más costosos, sofisticados y transparentes del mundo –que garantiza contiendas cada vez más competidas, plurales y precisas- una parte sustantiva de la sociedad mexicana pone abiertamente en duda la calidad de los procesos electorales y desconfía de sus resultados."¹²¹

Desde el punto de vista de Willibald Sonnleitner, profesor e investigador del Colegio de México, existen tres variables importantes para estudiar esta situación que, a la luz del desarrollo de nuestra democracia, parece contradictoria: "a) la evolución de la calidad técnica de las elecciones, b) las razones del incremento inusual de las impugnaciones (...) y c) los efectos multifacéticos de la violencia e inseguridad sobre los comicios y la calidad del voto".¹²²

¹²¹ Willibald, Sonnleitner, (et. al.), *La paradoja mexicana: de la evaluación de la calidad técnica de las elecciones de 2012, al debate sobre la calidad del voto y a la cuestión de la legitimidad democrática*, México, Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 4, 2013, p.4

¹²² *Ibíd.* p.370.

a) Evolución de la calidad técnica de las elecciones

Actualmente la mayoría de las fallas registradas durante la organización de los procesos electorales son producto de inconsistencias, más no de irregularidades. “Mientras que las primeras se relacionan frecuentemente con simples errores humanos, (...) las segundas remiten manipulaciones deliberadas y proscritas en vista de alterar los resultados”¹²³. En este sentido, podemos decir que al tratarse de errores humanos, las fallas cometidas durante las elecciones tienen un efecto aleatorio, es decir, no se trata de actos premeditados en los cuales se pretenda alterar el resultado electoral.

Evidentemente, siempre hay partidos que intentan vulnerar las reglas electorales y sacar ventaja de ello; no obstante, lo que aquí se refiere que es los candados y blindajes de cada uno de los procedimientos electorales así como la independencia y capacidad profesional con la que cuenta la función electoral, genera un estándar elevado de calidad que permite ejecutar con regularidad las distintas etapas del proceso electoral.

b) Razones del incremento inusual de las impugnaciones

El hecho de que se asegure la calidad de las elecciones nos lleva a pensar que existen pocos elementos de controversia electoral, sin embargo, la realidad nos demuestra que ha habido un incremento progresivo de las controversias y conflictos electorales, lo que se refleja en un aumento sustancial de las impugnaciones interpuestas ante el tribunal electoral.

En términos administrativos, el tribunal ha demostrado tener la capacidad y los medios suficientes a su alcance para procesar los agravios y las inconformidades electorales. En contraste, no podemos perder de vista el papel que juegan los partidos políticos al momento de deslegitimar y cuestionar las decisiones de la autoridad electoral cuando los resultados de la contienda no les son favorables.

Si bien es cierto, la fragmentación del sistema de partidos ha generado elecciones cada vez más competidas, eso no justifica la falta de madurez política de los partidos para aceptar que en democracia no hay ganadores ni perdedores perpetuos.

¹²³ Ibíd. p.376.

c) Los efectos multifacéticos de la violencia e inseguridad sobre los comicios y la calidad del voto

Un factor de carácter externo que influye en la calidad de la organización de las elecciones es la violencia e inseguridad que vive el país. Si el ciudadano no tiene la certeza de que su seguridad está garantizada al momento de votar, esto restringe su libertad para manifestar su voluntad el día de las elecciones.

“Ya sea a través de la compra o la coacción del voto, la extorsión o la amenaza (...) la crónica de impunidad y la falta de castigo crean incentivos para infringir la ley”¹²⁴. Por tal motivo, es importante que el Estado mexicano asegure las condiciones mínimas de seguridad; asimismo, que las instancias competentes en la materia tengan la capacidad de comprobar y castigar actos que afecten la regularidad de las elecciones, cuestión que no necesariamente sucede a cabalidad.

En este contexto, es importante reflexionar que la contribución de las autoridades electorales en la calidad, imparcialidad y legalidad de las elecciones, debe complementarse con un compromiso por parte de los partidos políticos para respetar las reglas establecidas con el objeto de fortalecer la legitimidad de los resultados electorales y la consolidación de nuestra democracia.

¹²⁴ *Ibíd.* p.388

Conclusiones finales

La democracia se puede entender como una forma de gobierno que permite competir por el poder político en un ambiente de no violencia, a partir del reconocimiento de los derechos políticos y las libertades ciudadanas. Su construcción y consolidación requiere del establecimiento de marcos institucionales que permitan la competencia y participación política, apoyado de la capacidad administrativa de la burocracia electoral que le de viabilidad a la convivencia política.

Esta visión de la democracia basada en la existencia de reglas y acuerdos para acceder y ejercer el poder nos permite desechar las falsas expectativas que se crean alrededor de esta forma de gobierno y reconocer que cualquier objetivo que se busque, ya sea económico o social, debe ir precedido por establecimiento de instituciones políticas que permitan llegar a acuerdos en un ambiente de pluralidad.

No podemos olvidar que la participación de los partidos y la incorporación del ciudadano en todo este proceso son fundamentales para generar cambios de mayor magnitud. En el caso del ciudadano su participación electoral para decidir por quién quiere ser gobernado debe ser un estímulo que lo respalde para exigir representatividad, rendición de cuentas y un gobierno de resultados. Si bien es cierto, falta mucho para que aquel se asuma como sujeto activo con capacidad de incidir en las decisiones públicas, su participación en las urnas es un primer paso reconocer o castigar las acciones de los gobernantes.

Por esta razón, es fundamental que la gestión de las instituciones electorales garantice el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de los ciudadanos y la competencia electoral equitativa, con el objeto de reconocer que la pluralidad política se manifiesta en un entorno de reglas y de esta manera, estar en posibilidades de exigir mejores resultados al gobierno. Es preciso decirlo: el funcionamiento de la democracia requiere de reglas claras para competir por el poder político y participar en los asuntos públicos.

De esta manera, los acuerdos de la política, el fortalecimiento del sistema de partidos, la participación electoral ciudadana y la capacidad de gestión de las instituciones electorales deben ser la piedra angular para tomar decisiones en colectividad, aceptar la convivencia política en pluralidad y exigir a los gobernantes que las demandas de la ciudadanía seas resueltas.

En el caso de México, nuestra transición democrática tuvo como uno de sus aspectos centrales la construcción de instituciones electorales que permitieran procesos electorales imparciales y una competencia electoral equitativa.

Dicho proceso tiene una de sus etapas más dinámicas durante el periodo 1989-1996, donde a partir del diseño e implementación de cuatro reformas político-electorales, se establecieron y consolidaron las bases del IFE como un organismo autónomo encargado de organizar las elecciones y del TEPFJ y la FEPADE como organismos de carácter jurisdiccional cuyo objetivo fue dirimir los conflictos electorales y castigar cualquier acto fuera de la ley que ocurriera durante el proceso electoral.

Respecto del IFE, la lógica de su origen se fundamentó en crear una autoridad imparcial que pudiera generar confianza en los procesos electorales. En un principio, se le reconoció legalmente como un órgano especializado del Estado encargado de organizar las elecciones; después se le otorgaron atribuciones para que pudiera regular la competencia entre los partidos políticos; acto seguido, se ciudadanizó su máximo órgano de dirección con la finalidad de garantizar que las decisiones tomadas se regirán bajo el principio de imparcialidad; por último, se fortalecieron sus atribuciones en términos de autonomía con el objeto de que el instituto no estuviera sujeto a presiones o intereses partidistas.

En el caso del TEPJF y la FEPADE su creación se justificó con la idea de no dejar duda alguna de que los resultados electorales obedecen única y exclusivamente a la voluntad de la ciudadanía. Con la creación del tribunal se ampliaron los medios de impugnación y se estableció la definitividad a las etapas del proceso electoral; después, se le otorgó la atribución de calificar las elecciones para diputados y senadores con el objeto de desaparecer progresivamente la calificación política en la cual los partidos tenían una injerencia importante; a la par de estas modificaciones se creó la FEPADE con la pretensión de castigar los delitos en la materia y complementar la procuración de justicia electoral; finalmente, el tribunal se incorporó al Poder Judicial y se le otorgó la facultad de calificar también la elección presidencial.

Tanto la parte administrativa como la parte jurisdiccional constituyeron ámbitos del proceso electoral que pretendieron ir modelando un sistema en donde el voto del ciudadano es respetado y contado con limpieza, y donde los partidos políticos compiten en un entorno delimitado por reglas equitativas.

Sin duda alguna, la transición democrática en nuestro país no puede ser entendida sin la existencia de instituciones electorales que contribuyen a generar confianza en los procesos electorales y con ello, generar legitimidad en la conformación del gobierno.

Específicamente, en el caso de nuestras autoridades electorales su organización y funcionamiento se desarrolló en torno a un diseño normativo complejo y a una estructura

institucional que buscó blindar cada uno de las etapas y procedimientos electorales. Dichas características obedecen a que la desconfianza en los procesos electorales seguía siendo un elemento central para garantizar de manera plena el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y la competencia electoral equitativa entre los partidos políticos.

La autonomía de la que gozó el IFE para organizar las elecciones y la forma en que se encontró constituida su estructura, permitió asegurar el ejercicio de sus funciones bajo criterios de objetividad, imparcialidad y profesionalismo.

Basta con referir la legitimidad que tiene el máximo órgano de dirección del instituto, por el hecho de estar conformado por ciudadanos y además, tener el aval de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, lo que finalmente reflejó el reconocimiento de que el árbitro electoral tenía el respaldo de la mayoría de las fuerzas políticas que competirían en las elecciones.

Esta capacidad de decisión y acción del IFE se complementó con los mecanismos de justicia electoral a cargo del Tribunal Electoral, donde cualquier irregularidad que se presentara durante la organización de las elecciones podría ser impugnada por los ciudadanos y por los partidos políticos, lo que significó que sus derechos se encontraban garantizados en todo momento.

La idea de contar con un órgano administrativo que organizara las elecciones y un órgano de carácter jurisdiccional que aplicara justicia en la materia, reflejó un diseño institucional que buscó salvaguardar la imparcialidad y legalidad de cada una de las etapas del proceso electoral y dejar en claro, que los resultados electorales obedecen única y exclusivamente a la voluntad de los ciudadanos en las urnas.

Además de esta garantía de respeto a los derechos políticos de los ciudadanos y los partidos, el hecho de que nuestro sistema electoral contara con una fiscalía especializada en delitos electorales nos manifestó el compromiso de total apego a la legalidad en el proceso electoral. La FEPADE, como órgano que sanciona penalmente los delitos electorales, fungió como un complemento del Tribunal Electoral en materia de justicia electoral, con el fin de identificar y sancionar cualquier acto que pudiera vulnerar la legitimidad de las elecciones.

Es así que el IFE, el TEPJF y la FEPADE complementaron la parte administrativa de los procesos electorales con la parte jurisdiccional, con la finalidad asegurar procesos electorales de calidad en un entorno de equidad y respeto a los derechos políticos de los ciudadanos.

En el terreno de los hechos y derivado del análisis de gestión realizado a las instituciones electorales de nuestro país desde el inicio de sus actividades hasta el año 2012, se identificó lo siguiente:

En el caso del IFE se constató un aumento en la calidad de los procesos electorales que se reflejó en un padrón electoral actualizado y depurado; mayores prerrogativas para que los partidos políticos puedan cumplir de forma adecuada sus funciones; servidores públicos mejor preparados, y suficiencia operativa para la instalación de casillas. No obstante, en la vertiente de organización electoral se observó que mientras el porcentaje de representantes de partidos políticos en las elecciones se incrementó en promedio anual 9.3% (PAN), 11.5% (PRI) y 9.4% (PRD), respectivamente, el porcentaje de ciudadanos que aceptan ser funcionarios de casilla disminuyó 10.1% y el número de personas que participan como observadores electorales presentó un estancamiento (creció 1.2% en 12 años), lo que nos indica un interés diferenciado por parte de la ciudadanía y los partidos en torno a su participación en los procesos electorales.

Por parte del TEPJF se identificó que a medida que aumentó la calidad y el blindaje en cada uno de los procedimientos electorales se incrementó el número de controversias y conflictos. En lo que respecta a la capacidad del Tribunal para dar resolución a las impugnaciones, observamos un aumento en su eficacia de 52.8% en 1996 a 99.9% en 2012, es decir, 9 de cada 10 impugnaciones interpuestas por los ciudadanos o partidos fueron resueltas por el tribunal. Asimismo, se constató que del total de impugnaciones interpuestas el 81% corresponde a Juicios para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano. De este porcentaje, los temas que ocupan el mayor número de juicios son los relativos a la credencial para votar, la vida interna de los partidos y su proceso interno. Es de destacar que la credencial para votar sea el principal tema de impugnación ya que nos refleja que no obstante la calidad con la que cuenta el Registro Federal de Electores, los ciudadanos y los partidos siguen desconfiando de los mecanismos para verificar la autenticidad del voto.

Con el análisis de gestión realizado a la FEPADE se identificó que no cuenta con la capacidad administrativa suficiente para atender las denuncias derivadas de los presuntos delitos electorales. Específicamente se observó que a medida que avanzan las etapas del proceso penal el número de inculcados por los delitos electorales se reduce considerablemente. Por mencionar un ejemplo, en el año 2012 de las 4,403 averiguaciones previas atendidas, sólo en 2,806 se emitió una resolución al respecto, de dichas resoluciones sólo 1,414 se consignaron al Poder Judicial; y de esos casos

consignados sólo en 448 se inició un proceso penal y en 189 se emitió una sentencia condenatoria. Lo anterior, refiere que al no contar con la capacidad administrativa instalada para averiguar, dar seguimiento y comprobar la mayoría de los delitos electorales, el porcentaje de inculpados por vulnerar la regularidad de los procesos electorales es mínimo, lo que afecta la confianza en la regularidad del proceso electoral.

Mención especial tiene la estrategia de prevención del delito a cargo de la FEPADE, que si bien ha incrementado el número de asesorías jurídicas y capacitaciones para informar y prevenir la comisión de delitos electorales, no se cuenta con mecanismos de control para conocer el efecto de estas acciones en el incremento de denuncias o en el comportamiento del índice delictivo.

Finalmente, en el rubro de eficiencia presupuestal se observó que las tres instituciones duplicaron su presupuesto ejercido de 2000 a 2012: el IFE pasó de 8.3 a 15.6 miles de millones, el TEPJF de 1.0 a 2.3 miles de millones y la FEPADE de 51.3 a 112.2 millones de pesos. Lo anterior, se explica a partir de la gran regulación que se ha requerido para dotar de confianza a los procesos electorales, lo que ha implicado un encarecimiento de nuestra democracia con el paso del tiempo.

Finalmente, se observó que los avances en la gestión administrativa de las instituciones electorales y el esfuerzo económico permitió cumplir con las atribuciones establecidas en la ley; sin embargo, esto no se tradujo en los dos de los efectos esperados: confianza institucional e incremento de la participación ciudadana. En términos de confianza institucional se observó, de acuerdo con datos reportado por la consultora Mitofsky, que el nivel de confianza en el IFE disminuyó de 39.0% en 2000 a 22.0% en 2012, lo que nos expresa que aproximadamente 8 de cada 10 mexicanos no confían en la autoridad encargada de organizar las elecciones. En lo que respecta a la participación ciudadana se identificó un fenómeno similar, y es que el porcentaje de participación registrado en las elecciones presidenciales e intermedias del periodo 1994-2012 disminuyó 14.1% y 20.9%, respectivamente. Lo anterior pone de manifiesto que si bien en términos administrativos la organización de las elecciones se desarrolló conforme a lo establecido y se conformaron los canales institucionales para dirimir conflictos en la materia y perseguir cualquier acto que vulnere la regularidad electoral, los ciudadanos siguen desconfiando en los procesos electorales y mostrando un desinterés cada vez mayor por participar políticamente durante las elecciones.

Sin duda alguna, la labor que realizan estas instituciones ha fortalecido el desarrollo de nuestra democracia al momento de canalizar por la vía pacífica y legal la competencia por

el poder político y garantizar el ejercicio de los derechos político electorales de los ciudadanos; no obstante, ello debe ir acompañado un interés mayor del ciudadano para participar electoralmente, así como de un grado importante de cultura política por parte de los partidos políticos que les permita entender que en democracia no hay ganadores ni perdedores perpetuos y en ese sentido, respetar y respaldar las reglas que ellos mismos establecen

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

- Albaladejo, Gema, *Calidad de la democracia y administración electoral*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2010.
- Arreola, Álvaro, *La justicia electoral en México: breve recuento histórico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno editores, 1986.
- Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1989
- De la Peza, José Luis, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, IJ, UNAM, 2005.
- Galaz, Omar *El diseño institucional para la administración electoral en México. El caso del Instituto Federal Electoral (1990-2010)*, México, UNAM, 2012.
- Guerrero, Omar, *Léxico de la Administración Pública. Conceptos Básicos.*, México, FCPyS, UNAM, noviembre 2006.
- León y Ramírez, Juan Carlos (coord.), et.al., *Gestión y administración de la vida colectiva*, México, Macro-proyectos Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, 2009.
- Marcos, Patricio, *¿Qué es la democracia?*, México, Publicaciones Cruz, 1997.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- Ortega, José Ramón, *Panorama actual de la administración y gestión de los procesos electorales*, Madrid, Colección de estudios electorales, Ministerio del Interior, 2002.
- Ortega y Somuano, *Estudio sobre la confianza en el Instituto Federal Electoral*, México, El Colegio de México, 2013.
- Rosanvallón, Pierre, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999.
- _____, *La democracia inconclusa*, Historia de la soberanía del pueblo en Francia, Colombia, Taurus, 2000.
- Russo, Jorge, *Repensar la Ciencia Política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011
- Rousseau, Jean Jaques, *El contrato social*, México, Gernika, 2010.
- Salazar, Luis, (coord.), *Alternancia y transición democrática*, Ediciones Cal y Arena, México, 2001.
- Sánchez, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, INAP, 1988.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Madrid, Editorial Alianza, 1988.

_____, *Lógica y método en las ciencias sociales*, 3 ed., México, FCE, 2002.

Vallés, Joseph, *Ciencia política Una introducción*, 8ª edición, México, Ariel, 2006.

Weber, Max, *El político y el científico*, México, Colofón, 2008.

Woldenberg, José, et al., *“La mecánica del cambio político en México”*, México, Cal y Arena, 2011.

Hemerografía

Crespo, José Antonio, “Elecciones y democracia”, México, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Núm. 5, Instituto Federal Electoral, 2001.

Mena, Marco Antonio, ¿Cuestan demasiado las elecciones?, El Instituto Federal en Perspectiva, *Serie El uso y abuso de los recursos públicos*, Cuaderno de debate no. 2, CIDE, México.

Olvera, Alberto, “Ciudadanía y democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 2008

Romero, Jorge Javier, “La democracia y sus instituciones”, *Serie Ensayos Núm. 5.*, Instituto Federal Electoral, México, 1988.

Fuentes electrónicas

Becerra, Enrique, *Algunas consideraciones sobre el principio de definitividad en materia electoral y sus excepciones*, (en línea) México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx>

Barquín, Manuel, *La calificación de las elecciones en México*, (en línea) México, UNAM, 2007. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx>

Caballero, José Luis, *Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes*, (en línea), México, Jurídica, Universidad Iberoamericana, número 30, 2000. Disponible en: <http://www.jurídicas.unam.mx>

Campuzano, Irma *Las elecciones de 1988*, (en línea), México, Estudios de historia moderna y contemporánea de México, n. 23, enero-junio 2002. Disponible en: <http://www.historicas.unam.mx>

Dahl, Robert, *La democracia*, (en línea), Traducción de Silvina Flores, Buenos Aires, POSTData 10, Diciembre, 2004. Disponible en: <http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>

Diccionario jurídico, (en línea), México, 2015. Disponible en: <http://www.diccionariojuridico.mx>

Fernando Batista, *Cuestiones constitucionales*, (en línea), México, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Biblioteca jurídica Virtual, 2011. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx>.

Firma del Acuerdo Político Nacional entre los Principales Partidos Políticos del País, *Discurso pronunciado por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León*, (en línea), México, 17 de enero de 1995. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx>.

Méndez, Irma, *Transición y consolidación democrática en México ¿es posible una regresión?*, (en línea) México, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ de la UNAM, 2006. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx>.

Ojeda, Pedro, *Concepto de procuraduría*, (en línea), México, Revista de Administración Pública, Núm. 97, 1998, p.1 Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx>.

Pérez Cervera, Julia, *Cultura política. Civismo para la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2000. Disponible en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/foro_de_educacion_civica.pdf

Primera declaración de la Selva Lacandona, *Hoy decimos ¡basta!*, (en línea), México, no.1 diciembre 1993. Disponible en: www.bibliotecas.tv/chiapas/comunicados_ezln.html

Procuraduría General de la República, Blindaje Electoral, *Mensaje del Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales*, (en línea), México, 2014. Disponible en: <http://www.blindajeelectoral.gob.mx>

Quiroga, Gustavo, *El servicio civil de carrera*, (en línea), México, Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, 2002. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx>

Ramírez Kuri, Patricia, *Espacio público, ¿espacio de todos? Reflexiones desde la ciudad de México*, (en línea), México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Revista Mexicana de Sociología, núm. 1 (enero-marzo, 2015. Disponible en: www.revistas.unam.mx

Instituto Federal Electoral, *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales*, (en línea), México, Instituto Federal Electoral, 2012. Disponible en: <http://siceef.ife.org.mx>

_____, *Medios de impugnación en materia electoral*, (en línea), México, 2006. Disponible en: www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/pdf/

Uvalle, Ricardo, *Fundamentos institucionales de la gestión pública*, (en línea), Lisboa, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 oct, 2012. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intra/CLAD/clad0043511.pdf>

Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, (en línea), IFE, Cuadernos de Divulgación y Cultura democrática, núm. 7, 2001. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx>

Documentos institucionales

Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, *Informes anuales 2005-2012*, México, 2015.

Instituto Nacional Electoral, *Acreditación y presencia de representantes de partidos políticos ante casillas 2000-2012*, México, 2015.

_____, *Atlas de Resultados Electorales 1991-2012*, México, 2015.

_____, *Estadísticas: Lista Nominal y Padrón Electoral*, México, 2015

_____, *Financiamiento público de los partidos políticos 1997-2015*, México, 2015.

_____, *Informe de Gestión Servicio Profesional Electoral, 2009-2012*, México, Dirección General del Servicio Profesional Electoral, 2012.

_____, *Informe país sobre la calidad ciudadana en México*, México, 2014.

_____, *Informe sobre el estado de Padrón Electoral y la Lista Nominal de electores en respuesta a la solicitud formulada por el Partido Revolucionario Institucional*, México, Dirección Electoral del Registro Federal de Electores, 2012.

_____, *Instalación de casillas*, México, 2015.

_____, *Observadores electorales*, México, 2015.

_____, *Plan estratégico de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica*, México, 2012.

_____, *Verificación Nacional Muestral, 2012. Encuesta de cobertura*, México, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, 2015.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2000-2012*, México, 2015.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Glosario de términos*, México, 2015.

Auditoría Superior de la Federación, *Informes del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2009 y 2012*, México.

_____, *Estadísticas*, México, Dirección General de Estadísticas e Información Jurisdiccional, 2015.

Leyes y reglamentos

Código Penal Federal, México, 2012

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, SISTA, 2012.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 2012.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, 2012.

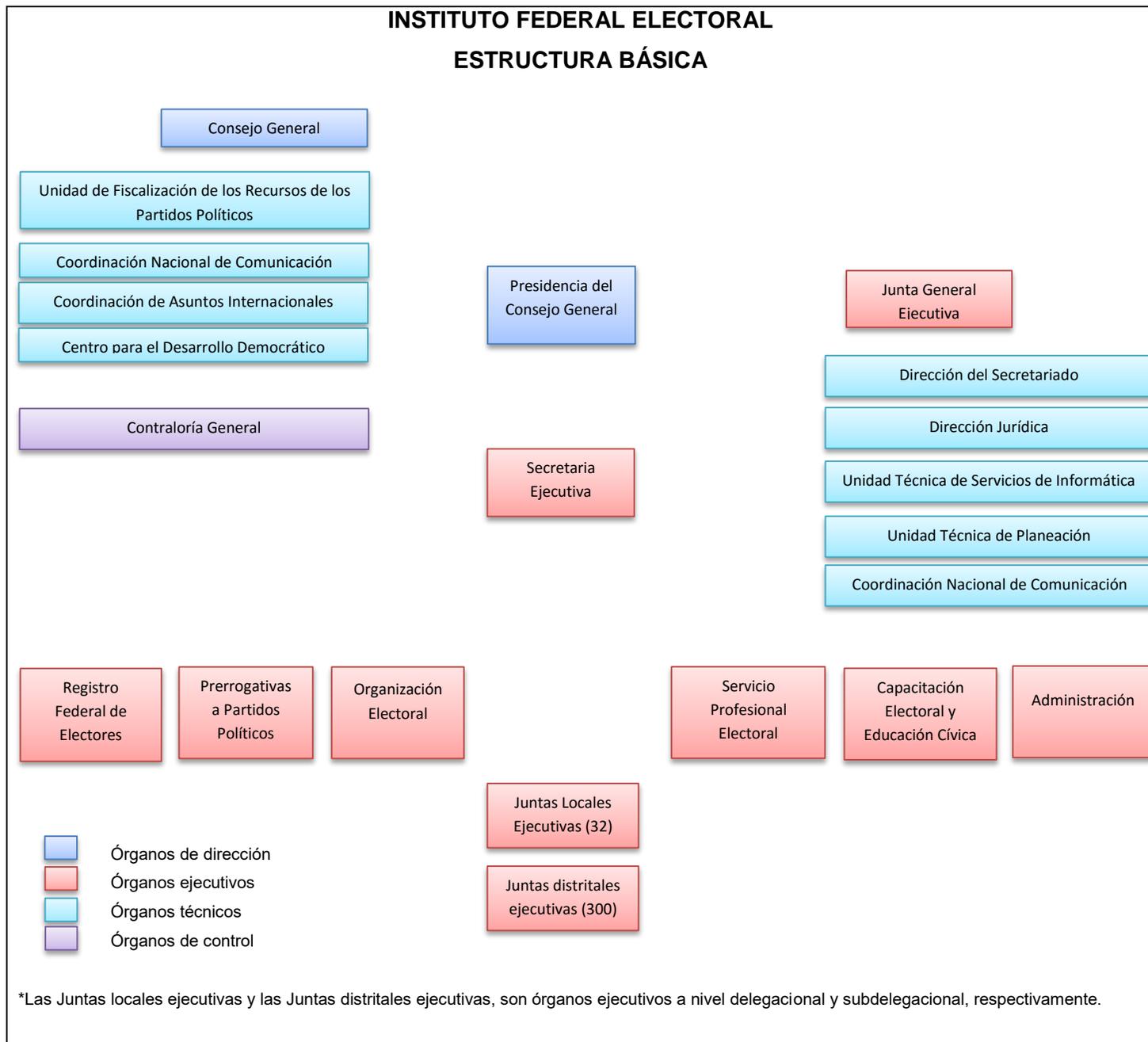
Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, 2012.

Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, México, 2011.

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012.

ANEXOS

Anexo 1. Organigrama del IFE, estructura básica.

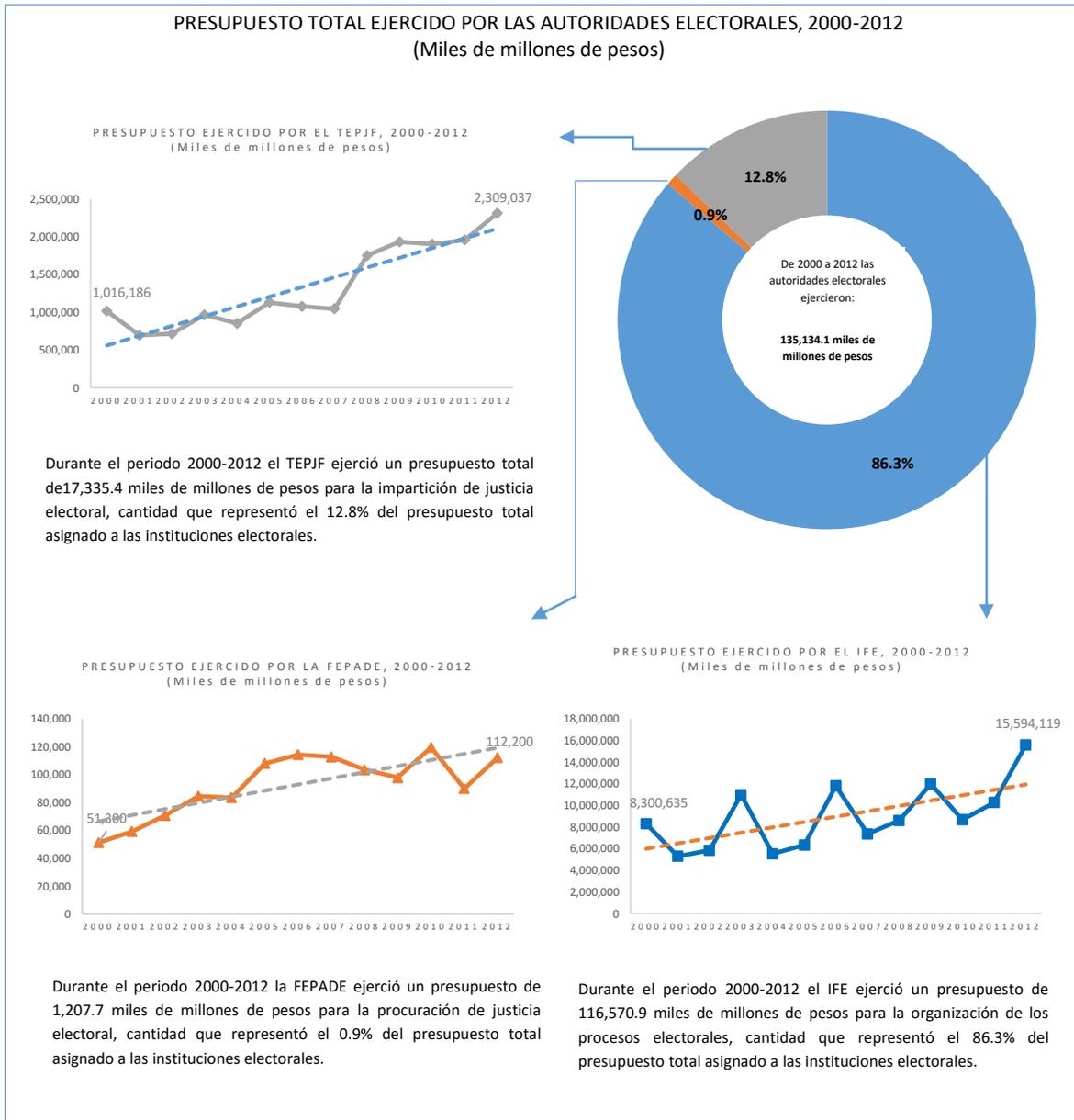


Anexo 2. Evolución histórica de las autoridades electorales a la luz de las reformas electorales, 1989-1996

Reforma	Autoridades electorales	Condiciones de la contienda electoral	Derechos político-electorales de los ciudadanos
1990	<p>Se reforma el art. 41 constitucional y se crea el Instituto Federal Electoral (antes Comisión Federal Electoral), institución profesional en su desempeño y autónoma en sus decisiones.</p> <p>Se expide el COFIPE, ley reglamentaria del art. 41</p> <p>Se crea el Servicio Profesional Electoral</p> <p>Se crea el Tribunal Federal Electoral (antes Tribunal de lo Contencioso Federal Electoral). Asimismo, se amplían los medios de impugnación para otorgar definitividad a las etapas del proceso</p>	<p>Se implementa la cláusula de gobernabilidad que garantizaba al partido en el gobierno una mayoría absoluta.</p> <p>Se define por primera vez la modalidad y el monto del financiamiento público.</p> <p>La calificación de las elecciones a cargo del Colegio Electoral, pasa de la totalidad de presuntos diputados a solo 100 (sistema de auto-calificación)</p> <p>Ningún partido podrá rebasar por ambos principios el límite de 350 diputados.</p>	<p>Se construye un nuevo Padrón Electoral.</p> <p>Selección de ciudadanos para integrar las mesas directivas de casillas.</p>
1993	<p>El IFE tiene a su cargo la tarea de fiscalizar los recursos de los partidos políticos (topes, prohibiciones y cinco formas de financiamiento)</p> <p>El TRIFE es el encargado de calificar las elecciones de diputados y senadores y sus resoluciones se convierten en definitivas e inatacables.</p> <p>Se le agrega una sala de segunda instancia ante la cual podrían impugnarse las resoluciones de las salas regionales.</p>	<p>Se duplican los senadores de 64 a 128 (4 por cada estado 3 de mayoría relativa y 1 primera minoría) y se adopta una fórmula mixta basada en el sistema electoral mayoritario.</p> <p>Se suprime la cláusula de gobernabilidad y se limita a 315 el número diputados por ambos principios (MR y RP)</p> <p>Se suprime la auto-calificación diputados y senadores.</p>	<p>A partir de la verificación del padrón se expide un nuevo documento de identificación: la credencial para votar</p> <p>Se introduce la figura de Observadores electorales.</p>
1994	<p>Los partidos pasan a tener una representación unipersonal y pierden el derecho a voto. Se sustituye la figura de consejeros magistrados por la de consejeros ciudadanos. Ciudadanización del IFE.</p> <p>Se introduce como principio rector en de la independencia.</p> <p>Se establece en el art 41 que la organización de las elecciones estará a cargo de un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>Se crea la FEPADE.</p>		<p>Se permite que las tareas de observación electoral sean por ciudadanos o por organizaciones de ciudadanos.</p> <p>Se instituye la observación electoral internacional.</p>
1996	<p>Se enfatiza el carácter público autónomo del instituto y se añade su carácter independiente en las decisiones y funcionamiento.</p> <p>El poder Ejecutivo deja de tener presencia en el Consejo General. El consejo se integraría por nueve consejeros ciudadanos en lugar de seis</p> <p>Se incrementan las atribuciones relativas a la fiscalización de los recursos a los partidos políticos.</p>	<p>Se establece que los recursos de origen público deben prevalecer sobre los privados. Asimismo, se establece la fórmula de distribución 70 (conforme a la votación anterior inmediata)/30 (de manera igualitaria) para asignación de recursos públicos.</p>	<p>Se explicita que la asociación a un partido o agrupación política debe ser individual (antes libre y pacíficamente).</p> <p>Se suma el voto de los mexicanos en el extranjero.</p> <p>Se le otorga al ciudadano un recurso para impugnar ante la Sala Superior actos de la</p>

	<p>El Tribunal Electoral deja de ser un órgano autónomo para incorporarse al PJF. Los magistrados serían nombrados por 2/3 del senado a propuesta de la SCJN. La sala de segunda instancia cambia a Sala Superior y se suman 5 salas regionales temporales (en cada circunscripción).</p> <p>Se le otorga al tribunal la facultad de calificar también la elección presidencial.</p> <p>Se refuerzan las atribuciones de fiscalización del IFE mediante la realización de auditorías e informes detallados.</p>	<p>Los partidos contarían con programas permanentes en medios, spots, además de poder contratar por su propia cuenta (misma fórmula 70/30)</p> <p>Desaparece el registro condicionado.</p> <p>Se puso límite máximo de diputados por partido por ambos principios (MR y RP) 300.</p> <p>Se elegirían 3 senadores por entidad (2 RP y 1 PM) los otros 32 se elegirían por listas cerradas y bloqueadas en una única circunscripción del país</p> <p>El depto. administrativo pasa a gobierno (D.F., 1 jefe y 16 delegaciones) y la asamblea de representantes (1986) pasa a asamblea legislativa.</p>	<p>autoridad electoral.</p>
Transición IFE-INE			
Reforma	Autoridades electorales	Condiciones de la contienda electoral	Derechos político-electorales de los ciudadanos.
2014	<p>Se crea el Instituto Nacional de Elecciones (INE), que sustituye al IFE en la organización y vigilancia de las elecciones federales. Se coordinará con los órganos locales para las elecciones estatales. El número de consejeros electorales federales pasa de nueve a 11 con una duración de nueve años en el cargo</p> <p>Los institutos electorales locales homologarán su número de consejeros a siete, todos nombrados directamente por el INE para un periodo de siete años sin reelección. (independencia frente a gobiernos estatales)</p> <p>Se establece la nulidad de elecciones cuando un candidato rebase por más de 5 por ciento el tope de gasto de campaña, que reciba o utilice recursos ilícitos o compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión.</p>	<p>Se elimina la prohibición de hacer campañas negativas (denigración), pero se conserva la proscripción a las expresiones de calumnia a las personas.</p> <p>Se incrementa de dos a tres por ciento el umbral de votos necesario para que un partido conserve su registro.</p> <p>Se reduce el tiempo entre la elección presidencial y la toma de protesta del candidato ganador: será ahora el 1° de octubre en lugar del 1° de diciembre</p>	

Anexo 3. Presupuesto ejercido por las autoridades electorales, 2000-2012.



FUENTE: Elaboración propia con base en información tomada de SHCP, Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2000-2012, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2015.

Anexo 4. Matriz de evaluación de las autoridades electorales

Análisis de la gestión de las autoridades electorales en México, 1991-2012*			
Organización del proceso electoral			
Institución	Variable	Indicador	Objetivo
IFE	Registro Federal de Electores	a) Cobertura del padrón electoral respecto de la lista nominal, 1991-2012.	Organizar los procesos electorales con criterios de imparcialidad, objetividad y profesionalismo.
		b) Porcentaje de ciudadanos empadronados y credencializados en la sección donde residen, 1991-2012.	
		c) Evolución en la depuración del padrón electoral, 1997-2012.	
	Prerrogativas a Partidos Políticos	d) Apertura del sistema de partidos, 1997-2012.	
		e) Comportamiento del financiamiento público a partidos políticos, 1997-2012.	
		f) Comportamiento del financiamiento público otorgado a los tres principales partidos políticos, 1997-2012	
	Servicio Profesional Electoral	g) Conformación del SPE, 1993-2012.	
		h) Porcentaje de ocupación del SPE, 1999-2012.	
		i) Nivel de escolaridad de los miembros del SPE, 2012.	
		j) Renuncias y sustituciones, 1997-2011.	
		k) Otorgamiento de incentivos, 1998-2012.	
	Organización Electoral	l) Otorgamiento de titularidades, 1998-2012.	
		m) Funcionarios de casilla, 2000-2012.	
		n) Representantes de partidos políticos registrados ante mesas directivas de casilla, 2000-2012.	
o) Observadores electorales, 1999-2012.			
p) Instalación de casillas, 1991-2012.			
Impartición de justicia electoral			
Institución	Variable	Indicador	Objetivo
TEPJF	Actividad jurisdiccional	a) Impugnaciones interpuestas ante el TEPJF por año y tipo de asunto, 1996-2012	Controlar la regularidad jurídica de cada uno de los actos antes, durante y después del proceso electoral.
		b) Impugnaciones resueltas por el TEPJF por año y por tipo de asunto, 1996-2012.	
		c) Eficacia en la resolución de impugnaciones, 1996-2012	
Procuración de justicia electoral			
Institución	Variable	Indicador	Objetivo
FEPADE	Actividad ministerial	a) Distribución de delitos por artículo, 1994-2012	Perseguir y castigar conductas que vulneran la libertad y autenticidad del sufragio.
		b) Averiguaciones previas atendidas, 1997-2012	
		c) Averiguaciones previas determinadas, 1997-2012	
		d) Eficacia en la determinación de averiguaciones previas, 1997-2012	
	Actividad jurídico-administrativa	e) Consignaciones, 1997-2012	
		f) Procesos penales, 1997-2012	
		g) Sentencias dictadas, 1997-2012	
	Prevención del delito	h) Consultas jurídicas, 2001-2012	
		i) Capacitación para la prevención del delito, 2004-2012	
Eficiencia presupuestal			
Institución	Variable	Indicador	Objetivo
IFE/TEPJF/ FEPADE	Presupuesto ejercido	a) Evolución del presupuesto total ejercido por las instituciones electorales, 2000-2012	Racionalizar el uso de los recursos públicos utilizados para organizar los procesos electorales
		b) Evolución del presupuesto ejercido por unidades responsables directas IFE, TEPJF y FEPADE	
	Efectos esperados	c) Participación electoral, 1994-2012.	
		d) Confianza en la autoridad electoral, 2000-2012.	
Nota: El periodo definido para el análisis se determinó con base en la creación, consolidación y cierre de actividades del IFE (1991-2012); no obstante, es importante señalar que en el caso del TEPJF y la FEPADE el análisis comienza a partir de su respectivo año de creación hasta el año 2012.			

Anexo 5. Balance de gestión del IFE, TEPJF y la FEPADE.

Balance de gestión IFE, 1991-2012

Registro Federal de Electores	
Se construye un padrón electoral que mantiene un 90% de cobertura respecto de la lista nominal.	A 2012, 7,113,526 (0.6%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral no contaron con su credencial de elector por lo que no pudieron ejercer su derecho de votar.
Se empadronó y se credencializó en la sección que le correspondió al 78.4% y 76.2%, respectivamente.	A 2012, 21.6% de los ciudadanos estaban empadronados en una sección electoral que no les corresponde y 23.8% tenían su credencial desactualizada.
Se construyó un sistema de depuración del padrón que permite identificar: duplicados, suspensión de derechos, defunción, datos falsos, domicilios falsos y cancelación de trámites.	De 2009 a 2012 los ciudadanos comenzaron a solicitar su registro en el padrón electoral con datos y documentos falsos, incrementándose 18.9% y 133.7%, respectivamente.
Prerrogativas de los partidos políticos	
Durante el periodo 1997-2004, el número de partidos políticos nacionales con registro tuvo una variación importante, lo que reflejó la capacidad del sistema para aceptar la pluralidad partidista.	No obstante, de 2005 a 2012 el número de partidos tuvo una variación marginal, de hecho, pasó de 8 partidos en 2005 a 7 partidos en 2012.
Durante el periodo de análisis hubo un avance importante en términos de suficiencia presupuestal para fortalecer el sistema de partidos y que estos promovieran la participación ciudadana.	El financiamiento público asignado a los partidos políticos se incrementó en 6.1% en promedio anual, al pasar de 2,111.3 miles de millones de pesos en 1997 a 5,142.4 miles de millones de pesos en 2012.
De 1997 a 2012 el financiamiento público asignado a los tres principales partidos políticos se incrementó: el PRI pasó de 892.1 a 1,644 miles de millones de pesos; el PAN pasó de 527.2 a 1,299 miles de millones de pesos y el PRD pasó de 391.3 a 690.7 miles de millones de pesos.	Si bien es cierto, el financiamiento público otorgado a los partidos políticos se distribuye con base en la fórmula 70% (de acuerdo al porcentaje obtenido en la elección anterior inmediata) 30% (forma igualitaria), los datos reflejan que dicha distribución no termina de ser del todo equitativa.
Servicio Profesional Electoral	
Se crea el Servicio Profesional Electoral con el fin de conformar un cuerpo de servidores públicos especialistas en la función electoral, poniendo énfasis en las plazas de carácter directivo.	El número de plazas no tuvo una variación significativa, de hecho, disminuyó 2% en promedio anual, al pasar de 2,336 plazas en 1993 a 2246 plazas en 2012.
El porcentaje de ocupación del SPE se ha mantenido por encima del 90%.	En ningún año del periodo se ha logrado ocupar el 100% de las plazas del SPE. A 2012 aún quedaban 49 plazas vacantes de ocupar.
A 2012 el 94.2% del personal adscrito al SPE contaba con un grado académico igual o superior a nivel licenciatura.	A 2012, el 5.8% del personal adscrito al SPE sólo contaba con estudios de bachillerato.
El porcentaje de deserción durante el programa de formación ha disminuido 15.8% en promedio anual, al pasar de 56 renunciaciones y sustituciones en 1997 a 5 renunciaciones en 2011	En el periodo 1997-2011 se han despedido y han renunciado 199 servidores públicos por reprobar en el programa de formación del SPE.
De 1998 a 2012, el 56% (1,261) de los servidores públicos adscritos al SPE recibieron al menos un incentivo por el buen desempeño de sus funciones.	En contraste, cerca del 43.9% (985) de los servidores públicos no han recibido incentivo alguno desde 1988.
Los criterios para el otorgamiento de titularidad se han hecho más rigurosos con el tiempo, cuestión que asegura en nivel de profesionalización más alto	De 1998 a 2012 el otorgamiento de titularidades ha disminuido 18.8% al pasar de 704 titularidades en 1998 a 38 en 2012.
Organización electoral	
A partir de un proceso de doble insaculación (sorteo), el IFE selecciona y capacita a ciudadanos de manera aleatoria para que sean ellos mismo quienes cuenten y registren los votos	De 2000 a 2012 el número de ciudadanos tomados de la fila para fungir como funcionarios de casilla se incrementó 10.1%, lo que indica un claro desinterés por participar en como funcionario el día de la elección.
De 2000 a 2012 el número de representantes de casilla del PAN, PRI y PRD se incrementó 9.3%, 11.5% y 9.4%, respectivamente.	Este incremento generalizado obedece a un interés de los partidos políticos por vigilar la regularidad en el desarrollo de los procesos electorales, pero también se debe a la inminente desconfianza que persiste respecto de las posibles trampas o fraudes que se pudieran cometer.
Se instauro la figura de observador electoral, mediante la cual cualquier ciudadano interesado puede vigilar el desarrollo de cualquier etapa del proceso electoral, incluyendo el día de las elecciones.	De 2000 a 2012 el número de personas que solicitaron ser observador electoral tuvo un incremento marginal de 1.2%, al pasar de 32,401 en 2000 a 32,789 en 2012
El porcentaje de casillas instaladas durante la jornada electoral se ha mantenido por encima del 99.9%.	El número de casillas no instaladas se redujo de manera gradual, al pasar de 164 casillas no instaladas en 1991 a 2 en 2012.

Balance de gestión TEPJF, 1996-2012

Actividad jurisdiccional	
Se construye un sistema de medios de impugnación mediante el cual cualquier ciudadano puede inconformarse por cualquier acto de la autoridad electoral.	De 1996 a 2012 el tribunal recibió 120,832 impugnaciones, las cuales se incrementaron 51.8% en promedio anual, al pasar de 36 en 1996 a 28,592 en 2012.
Cada vez un mayor número de ciudadanos ejercen y defienden sus derechos político-electorales haciendo uso de los instrumentos institucionales a su alcance	Del total de impugnaciones recibidas por el TEPJF, el 81% (97,559) correspondieron a Juicios de para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.
El derecho de votar ocupa el último lugar en los temas relativos a las impugnaciones, por lo que se advierte que tal derecho es garantizado por las instituciones electorales.	De total de juicios para la protección de los derechos político electorales los temas principales son los siguientes: a credencial de elector con el 38.7%, la vida interna de los partidos (21.2%) y su proceso interno (13.5%)
A medida que aumentaron las impugnaciones, la capacidad operativa del tribunal para resolverlas se incrementó.	En el año 2011 y 2012 se resolvió el 53.2% (64,201) de las impugnaciones recibidas durante todo el periodo.
El porcentaje de eficacia del TEPJF en la resolución de impugnaciones se incrementó 47.1%, al pasar de 52.8% en 1996 a 99.9% en 2012.	La inconformidad de los ciudadanos y partidos políticos respecto del desarrollo de los procesos electorales aumentó de manera progresiva durante el periodo de análisis.

Balance de gestión FEPADE, 1994-2012

Actividad ministerial	
Se tipifican en el Código Penal Federal los delitos electorales, con lo que se puede sancionar cualquier acto que intente vulnerar la regularidad de los procesos electorales.	De acuerdo con las averiguaciones previas iniciadas, los delitos electoral con mayores denuncias son los siguientes: compra y coacción del voto (43.4%), alteración del RFE y la expedición ilícita de la credencial para votar (33.4%), y destinar recursos públicos al apoyo de un partido o candidato (19.2%)
El número de averiguaciones previas atendidas se incrementó 17.1% en promedio anual, al pasar de 411 averiguaciones atendidas en 1997 a 4,403 averiguaciones en 2012.	De 2010 a 2012 se registra aproximadamente el 40% de las averiguaciones previas atendidas, lo que indica un incremento proporcional en el número de denuncias.
El número de averiguaciones atendidas donde la FEPADE ha emitido una resolución se incrementó 19.2%, al pasar de 149 determinaciones en 1977 a 2,086 determinaciones en 2012.	Se desconoce el rigor técnico para recabar las pruebas y emitir un posicionamiento respecto de las averiguaciones previas determinadas.
La eficacia de la FEPADE en la determinación de averiguaciones previas se incrementó 11.3%, al pasar de 36.2% en 1977 a 47.3% en 2012.	A 2012, de las 4,403 averiguaciones previas atendidas sólo se emitió la resolución de 2,086 averiguaciones (47.4%), es decir, más de la mitad quedaron pendientes de determinar.
Del total de averiguaciones previas determinadas, 43.5% fueron consignadas a las autoridades correspondientes, es decir, se acreditó la comisión de un delito.	Del total de averiguaciones previas determinadas 13.1% quedaron acumuladas, por lo que fueron parte del rezago jurídico de la institución.
Actividad jurídico-administrativa	
El número de averiguaciones previas consignadas se incrementó 41.0%, al pasar de 26.8% en 1997 a 67.8% en 2012, lo que significa que un mayor número de delitos se pudo acreditar.	Los delitos electorales son tipificados como no graves, por lo tanto, los consignados alcanzan libertad bajo fianza.
Consecuencia del aumento en las consignaciones, se incrementaron los procesos penales, en donde la FEPADE actuó como parte acusadora ante las autoridades jurisdiccionales.	La mayoría de los procesos penales iniciados tienen dificultades para concluirse. A 2012 de los 448 procesos penales iniciados sólo se concluyeron 155, por lo que cerca del 75% (293) quedaron pendientes de dictaminarse.
Del total de sentencias emitidas por las autoridades jurisdiccionales 94% fueron condenatorias.	En 6% de los procesos penales concluidos la FEPADE no pudo aportar la evidencia suficiente para condenar al inculpado.
Prevención del delito	
La estrategia de capacitación en materia de prevención del delito se incrementó 27.2%, al pasar de 65 capacitaciones en 2001 a 918 en 2012.	No se conoce el impacto de las capacitaciones en la disminución de los delitos electorales. Aunque si se podría atribuir que un mayor número de ciudadanos conoce las instancias para proteger el ejercicio de sus derechos político-electorales.
De 2004 a 2012 el número de consultas jurídicas se incrementó 22.3%, al pasar de 953 consultas en 2004 a 4,765 en 2012, lo que indica que se está dando atención a un mayor número de requerimientos hechos por los ciudadanos.	No se cuenta con ningún mecanismo para conocer el grado en que la FEPADE solventa los requerimientos hechos por los ciudadanos.

Balance de gestión IFE, TEPJF y FEPADE

Eficiencia presupuestal	
Durante el periodo 2000-2012 el presupuesto total ejercido por las instituciones electorales se incrementó 5.6% en promedio anual, al pasar de 9.3 millones en 2000 a 18 millones de pesos en 2012.	De 1994 a 2012 la participación en las elecciones presidenciales disminuyó 14.1%, al pasar de 77.2% a 63.1%. Asimismo, en las elecciones intermedias la participación disminuyó 20.9%, al pasar de 65.5% en 1994 a 44.6% en 2012.
El presupuesto ejercido por el IFE, el TEPJF y la FEPADE se incrementó en promedio anual 5.4%, 7.1% y 6.7%, respectivamente.	La confianza en la autoridad electoral ha disminuido 17%, al pasar de 39% de confianza en 2000 a 22.0% de confianza en 2012.