



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Elecciones y competencia democrática en México:
Un recuento desde la perspectiva de la gobernanza**

T E S I S

Que para obtener el título de:
Licenciado en Ciencias Políticas
y Administración Pública

PRESENTA:

HÉCTOR JAVIER RAYÓN MARTÍNEZ

DIRECTORA:

Dra. Leticia Echenique Vázquez

Toluca, Julio de 2015

A la memoria de mi Padre, al amor de mi Madre.

Índice

Introducción	5
Pregunta de investigación	
Hipótesis	
Objetivo central	
Metodología y técnicas de investigación	
Plan de la tesis	
Capítulo 1	
Gobernanza y confianza institucional: la importancia de la interacción entre ciudadanía y autoridad electoral	11
1. Dimensiones analíticas de la gobernanza	
La relación entre gobernanza y elecciones.	
La gobernanza y la interacción entre gobierno y sociedad.	
Gobernanza y legitimidad democrática.	
Instituciones electorales y gobernanza.	
Características de los organismos de la gestión electoral.	
Las elecciones desde la perspectiva neoinstitucional.	
La importancia de la autonomía de los órganos electorales.	
2. La construcción de confianza en el ámbito político	
Confianza institucional y elecciones.	
La confianza como factor de cohesión institucional.	
El quehacer político como generador o decodificador de confianza.	
Capítulo 2	58
La gobernanza electoral en México y la creación del Instituto Federal Electoral	
1. El surgimiento de la institucionalidad electoral en México.	
La creación del IFE	
Los consejeros ciudadanos, como factor de confianza.	
La importancia de las comisiones de trabajo en el Consejo General.	
Capítulo 3	81
Los pilares de la confianza institucional y la gobernanza en la estructura administrativa del IFE	
1. El padrón electoral y la credencial con fotografía para votar.	
Mantenimiento e integración del padrón electoral.	
Digitalización de medios de identificación.	
Tecnologías para la credencial y para lista nominal.	

2. Los órganos internos del IFE y sus principales competencias.
Órganos Centrales.
Órganos Locales.
Órganos Distritales.
3. El Servicio Profesional Electoral como factor de confianza
Los concursos para el ingreso.
Reclutamiento.
4. Características del estatuto normativo.
Capacitación.
Evaluación.
El impacto del modelo de profesionalización del IFE.

115

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

El propósito de este trabajo es hacer un recuento de los elementos organizativos y administrativos del Instituto Federal Electoral (IFE), que hicieron posible, entre 1991 y hasta las elecciones federales de 2003, que buena parte de los votantes lo consideraran como una entidad altamente confiable en lo relativo a la organización de procesos electorales, así como en la calificación y validación de los mismos.

A grandes rasgos, el documento muestra en tal propósito que la autoridad del IFE tuvo que dividirse entre varias instancias. A saber: el Consejo General, formado por consejeros (inicialmente llamados magistrados, después ciudadanos y recientemente electorales, además de los representantes de los partidos y del poder legislativo); la Junta General Ejecutiva (formada por los directores ejecutivos y el vocal ejecutivo) y las Comisiones de trabajo (presididas por los consejeros y administradas u operadas por los directores ejecutivos).

Si bien en lo “administrativo” la Junta lleva la batuta, en lo político, es el Consejo. Esto resultó ser un factor de equilibrio porque los directores ejecutivos, no tenían las condiciones para soportar las presiones de los representantes de los partidos en el instituto después de tomar una decisión que afectaba los intereses financieros de los partidos políticos, en particular de los de mayor alcance electoral en México, como es el caso del PRI, PAN y PRD.

Este diseño institucional, se establece en el documento, fue posible porque se enmarcó en el concepto de *gobernanza*, entendida ésta como “buen gobierno”, lo cual de manera muy concreta supone transparencia y la eficacia en los métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes; en la capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas; y en el respeto a los ciudadanos, particularmente en lo relativo a la transparencia en el uso de recursos, participación de las personas en las decisiones y que se les dé garantías en el ámbito de un Estado de derecho.

Otro factor que permitió que el IFE tuviera la confianza de los ciudadanos, fue que sus órganos internos, respondieran a una lógica fundamentalmente administrativa. Así, las delegaciones de este instituto en los estados y las juntas

locales, se mantuvieron al margen de disputas políticas, pues respondían en su forma de actuar a las disposiciones del Consejo General, las cuales eran supervisadas por la Junta General Ejecutiva.

Otro elemento que favoreció la confianza en este instituto, fue que el reclutamiento de los funcionarios dedicados a la tarea administrativa, se realizó bajo un esquema de servicio profesional de carrera. Así, desde el principio, en 1990, el IFE contó con un Servicio Profesional Electoral, el cual incluía, además de los requisitos de ingreso, un mecanismo permanente de capacitación y de evaluación del desempeño de los funcionarios encargados de *operar* la actividad administrativa y política del instituto.

Pregunta de investigación

La pregunta de investigación que guía este trabajo, establece lo siguiente: ¿Cuáles son los elementos institucionales que le han permitido al IFE construir una institucionalidad que favoreció un marco de *gobernanza* y confianza por parte de la ciudadanía y los diferentes partidos políticos involucrados en los procesos electorales de carácter nacional?

Hipótesis

La hipótesis que se plantea en la investigación, señala que en el marco de la una institucionalidad precaria en el ámbito electoral, previo a la creación del IFE, se hizo necesario construir un diseño normativo que le diera confianza a los dirigentes partidistas y a los ciudadanos en lo relativo a la organización de elecciones nacionales. En tal propósito el IFE se construyó sobre tres pilares claves que además de favorecer la *gobernanza* electoral, favorecieron la confianza de los líderes políticos y de la ciudadanía: 1) un consejo general cuya autoridad fundamental se centró en “ciudadanos” de destacada reputación académica o de liderazgo social en diversos ámbitos (medios de comunicación y en el activismo ciudadano); 2) una estructura organizativa que replica las mismas líneas de autoridad en los ámbitos estatal y distrital; y 3) la creación de un servicio profesional que garantiza en lo posible que quienes están al frente de la estructura

organizativa están comprometidos fundamentalmente con los objetivos de la institución y no con el de los partidos u otros actores con propósitos muy particularistas.

Metodología

Se trata de un estudio de caso. El objetivo fundamental es mostrar la particularidad de cómo el proceso de organización de elecciones en México, pasa de estar sostenido en una institucionalidad sin credibilidad a otra donde los partidos y los ciudadanos pueden constatar o incluso certificar que la organización de elecciones cuenta con elementos institucionales que pueden favorecer la confianza y además orientarse bajo un esquema de *gobernanza*, es decir, en un marco de relaciones donde el factor clave es que los ciudadanos estén satisfechos con las acciones de gobierno y que además se incluyan sus puntos de vista.

Para realizar esta investigación, se consultaron artículos especializados sobre cómo ha evolucionado la institucionalidad de lo electoral en México; asimismo se revisaron documentos de carácter técnico que definen los lineamientos administrativos del funcionamiento del IFE; también se revisaron las normatividades relativas a la actuación del IFE. En suma, se trata de una investigación que fundamentalmente tuvo como principal soporte análisis documental.

Plan de la tesis

Este trabajo se divide en tres capítulos. En el primero se abordan los conceptos de “gobernanza” y “confianza” institucional. Estos conceptos orientan el análisis de lo que ha sido la construcción de una institucionalidad electoral en México, a partir de 1989, que genere confianza hacia los electores y también hacia los competidores en los diferentes cargos de elección popular.

En términos generales, se establece que el concepto de gobernanza significa, lo mismo que “gobernabilidad”, es decir, estabilidad y a capacidad del

sistema político para procesar las demandas de la comunidad política. El concepto evoluciona y es utilizado para referir un esquema normativo del deber ser: “buen gobierno”. Un tercer significado hace referencia a un procedimiento administrativo donde no hay adjetivos o atributos, sino solamente acciones administrativas de la autoridad: ejercicio y atribuciones políticas, económicas y administrativas en la gestión de los asuntos de un país.

Ahora bien, en el ámbito electoral, la gobernanza se define como la interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales, y prácticas organizativas que determinan las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; la organización de campañas, el registro de los votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y la resolución de disputas y la certificación de los resultados.

En este mismo capítulo se hace un repaso del concepto de confianza como un requisito de las instituciones electorales para favorecer la gobernanza. A grandes rasgos se establece que la confianza se refiere a “expectativas”, en particular cuando aquéllas están relacionadas con efectos positivos. Además se parte de la premisa que dicha confianza se basa en la experiencia de cooperación y socialización. Así, se sostiene que la confianza ejerce un efecto importante en torno a lo que se espera de alguien o de algo.

En el segundo capítulo se hace un recuento de cómo evoluciona, a lo largo de la historia, la institucionalidad electoral en México a partir de la promulgación de la Constitución de 1917. Así, se narra que el primer organismo electoral después de 1917 fue la Junta Empadronadora, que era apoyada por las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión.

Un segundo momento clave fue la promulgación de la Ley Federal Electoral, en 1946. Esta legislación crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual fue sustituida en 1973 por la Comisión Federal Electoral, cuya singularidad radica en que participan los representantes de todos los partidos

políticos con registro legal. Hasta 1996, el órgano de gestión electoral en México, fue presidido por el Secretario de Gobernación, lo cual generó intromisión del gobierno a favor de su partido (el PRI) y desconfianza de los ciudadanos y de los líderes de la oposición partidista.

Un paso decisivo se dio en 1989, cuando se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) en cumplimiento de las reformas que hicieron posible la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El IFE, se narra, fue abierto a partir del 11 de octubre de 1990. Lo relevante de este nuevo organismo es que se conformó por órganos de gobierno que fueron constituidos para limitar la eventual intervención del gobierno (El Consejo General y la Junta General Ejecutiva), porque uno de ellos define las líneas a seguir (el Consejo) y otro las ejecuta (La Junta).

Esto favoreció la confianza en el IFE porque el Consejo se integró primero por “consejeros magistrados”, aparentemente independientes de la autoridad política y de los partidos y más adelante por “consejeros ciudadanos” elegidos por la mayoría de los diputados federales.

En el capítulo tres se hace una revisión de los elementos institucionales que favorecieron la generación de confianza en el IFE en lo relativo a la organización de elecciones, a la administración del proceso de emisión de credenciales de elector.

En este sentido, se destaca la creación del padrón electoral y la credencial de elector. Se establece que en 1990, los dirigentes de los partidos acordaron emplear la metodología de la técnica censal total y elaborar un nuevo padrón electoral para utilizarlo en las elecciones federales de 1991. Igualmente en este propósito se acordó diseñar un sistema informático moderno, que permitiera soportar la información de millones de ciudadanos y producir las credenciales para votar.

Otro elemento que favoreció la credibilidad del IFE fue la creación del Servicio Profesional Electoral, el cual se rige por el Estatuto del Servicio

Profesional, cuya primera versión fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, para ofrecer personal calificado al IFE. Cabe señalar que este servicio de profesionalización está íntimamente ligado con el tema de la autonomía constitucional del IFE y a los procesos electorales, en virtud de que la autonomía constitucional, política e institucional del IFE, le permite tener sus propias normas

Capítulo 1
Gobernanza y confianza institucional:
la importancia de la interacción entre
ciudadanía y autoridad electoral

1. Dimensiones analíticas de la *gobernanza*

El término “gobernanza” tiene diferentes acepciones y significados en el ámbito académico. De acuerdo con la definición de la Real Academia Española, la gobernanza se trata de un estilo virtuoso de gobierno: “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social y el mercado de la economía”.

También se ha traducido como gobernabilidad o *governability*. El primer significado se refiere a estabilidad y a capacidad del sistema político para procesar las demandas de la comunidad política, mientras que la segunda hace alusión a un esquema normativo del deber ser: “buen gobierno”. Un tercer significado hace referencia a un procedimiento administrativo donde no hay adjetivos o atributos. Así, según el PNUD (1997), gobernanza significa “todo ejercicio y atribuciones políticas, económicas y administrativas en la gestión de los asuntos de un país (PNUD, 1997).

Desde la perspectiva electoral, la gobernanza se define de la siguiente forma: “interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales, y prácticas organizativas que determinan: a) las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; b) la organización de campañas, el registro de los votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y c) la resolución de disputas y la certificación de los resultados” (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009: 17). Según se puede apreciar, la *gobernanza* como actividad político-administrativa, se entrecruza con el proceso electoral en tanto, supone una serie de requisitos para un adecuado funcionamiento institucional. Es decir, ambas definiciones comparten un carácter normativo que no contempla las acciones o actuación de las burocracias o de los líderes políticos. El poder de las reglas, pero sobre todo de las “buenas reglas”, según esta perspectiva, es lo que debe prevalecer en funcionamiento.

De hecho, el sentido prescriptivo de la gobernanza es el que destaca en el debate en torno a su significado. Por ejemplo, en los textos editados por el Banco Mundial, la gobernanza es “el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales. Así, el buen gobierno se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1. Métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2. Capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno); y 3. Respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de derecho)” (World Bank, 2005).

Por su parte, otro organismo internacional, que tiene una influencia significativa en las prácticas gubernamentales en los países del orbe, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define en uno de sus textos a la gobernanza como:

El ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”. Además, la relación entre gobierno ciudadanos tiene atributos virtuosos, sin fricciones o conflictos de por medio, ya que la gobernanza es “participativa, transparente (...) con control público (...), efectiva y equitativa (...) promotora del Estado de derecho que asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad (UNDP, 1997).

De acuerdo con los atributos prescritos por el Banco Mundial y por el PNUD, la *gobernanza* como práctica de gobierno, solamente puede desarrollarse en regímenes democráticos. En particular, porque exigen coordinación, cooperación, corresponsabilidad, control sobre el gobierno, entendido como la capacidad institucional de fiscalizar el uso correcto de los recursos públicos, y

también implica apertura de la administración pública para escuchar, atender y resolver las demandas ciudadanas planteadas (Uvalle, 2012).

La relación entre gobernanza y elecciones

Si alguna actividad pública exige estas cualidades, es la organización de las elecciones. Preparar comicios democráticos conlleva adentrarse en procesos administrativos y de gestión bastante complejos. En este proceso es preciso tomar en cuenta el papel de los actores principales, que es el caso de los partidos políticos, cuya presencia en términos de alternativa hace posible el desarrollo de contextos con elecciones competitivas, además de que conviene tomar en cuenta el impacto de reformas constitucionales y reglamentarias, amén de los cambios en la estructura y organización de las autoridades electorales, tanto las de tipo administrativo como las jurisdiccionales, como es el caso de los tribunales especializados en la materia.

Al respecto, Uvalle Berrones (2012) precisa que la democracia, implica un desafío para la organización tradicionalista del gobierno:

La administración pública de la sociedad tradicional –burocrática, centralista, formalista, piramidal, rutinaria- no es funcional para realidades caracterizadas por la redistribución del poder, el fortalecimiento de la sociedad civil, el protagonismo de los ciudadanos y la dinámica de las redes sociales en el siglo XX (...) la administración pública tradicional no es eficaz para la etapa de globalidad y la gobernanza democrática; por ello ingresa a la senda donde se revisan sus actividades, objetivos, procesos y estrategias para que sea más adaptativa al tiempo político, social y público del nuevo milenio.

Así, la *gobernanza* electoral requiere que sea precedida de un proceso democrático, lo cual implica que se cumplan ciertos requisitos para hablar de una gobernanza democrática electoral, la cual se caracteriza por los siguientes elementos:

a) Autonomía de los organismos y movimientos de la sociedad civil ante el aparato político y administrativo del Estado, sobre la base del juego policéntrico del poder para fortalecer la dirección pública.

b) Apertura de la estructura y funcionalidad del Estado para evitar la maximización de beneficios de los políticos y los administradores cuando los ambientes institucionales son débiles para conseguir imponer normas.

c) Participación de la sociedad en las tareas de gobernar para disminuir las jerarquías administrativas y burocráticas que alejan a los estados de los ciudadanos.

d) Aumento de los procesos de corresponsabilidad con la dinámica de los actores gubernamentales y actores no gubernamentales.

e) Incremento de la responsabilidad de los Estados ante los ciudadanos respecto a su desempeño institucional, para administrar mejor los recursos escasos y mejorar la calidad de las políticas públicas.

f) Aumento de los procesos de cooperación sociedad-Estado con base en redes, intercambios y prácticas horizontales, para dar vida a los procesos de política pública.

g) Publicidad de los procesos gubernamentales como la transparencia y la rendición de cuentas.

h) Congruencia de las políticas públicas respecto a su diseño e implementación.

i) Mejoramiento de la capacidad directiva y operativa de las instituciones estatales y administrativas con el apoyo de la innovación, la evaluación y las nuevas habilidades y destrezas.

j) Construcción de consensos y no la unilateralidad como método para gobernar sociedades activas, informadas y organizadas.

k) Transformación institucional y operativa de la administración pública para que sea más eficaz, responsable y democrática en la dirección pública de la sociedad (Aguilar, 2006: 90-100).

Se puede afirmar que de los anteriores indicadores que impactan en la conversión a una administración electoral sostenida en un modelo de gobernanza democrática: reglas del juego aceptadas por los partidos y actores políticos más relevantes; instauración de un servicio profesional de carrera en el órgano encargado de organizar elecciones; desarrollar y consolidar procesos de corresponsabilidad en la organización electoral entre ciudadanía, partidos políticos y organismos electorales; pautas político-legislativas para mejorar la actuación y gestión de las instituciones electorales; evaluación pública de acciones resultados; y, ciudadanía de las instituciones electorales.

En este sentido, la revisión permanente y mejora continua de la legislación electoral y es clave, lo mismo que la creación y consolidación de una autoridad autónoma, encargada de velar por la transparencia y la integridad de los procesos electorales. Estos elementos son fundamentales en la materialización de una gobernanza electoral democrática.

La gobernanza y la interacción entre gobierno y sociedad

Natera (2005: 756) observa que lo que se entiende por gobernanza tiene distintos significados, entre otras razones porque cuenta con raíces teóricas muy diferentes que provienen de la económica institucional, de las relaciones internacionales, de los estudios sobre la organización, de los análisis sobre el desarrollo, desde la ciencia política y, por último, la gestión pública.

Así las cosas, el estudio de la gobernanza es multidireccional y se ha asociado a diferentes campos, modalidades de actores y niveles de gobierno (local, subnacional, nacional y supranacional) con el objetivo de analizar patrones,

estructuras y reglas del juego que lubriquen las normas del juego y, a la vez, que faciliten o acoten la articulación e interacciones sociopolíticas.

Estas son las vertientes académicas y de análisis en las que el término gobernanza se ha desarrollado: en el campo de la nueva gestión pública; en el de las políticas públicas; en el de la economía política, en el estudio de las relaciones entre lo público y lo privado; en el campo de la gestión empresarial (*corporate governance*); en el ámbito de las relaciones internacionales, donde se ha profundizado el concepto de la gobernanza global; dentro de la estrategia de las organizaciones internacionales, de tal suerte que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), han logrado incentivar la tendencia del “good governance para impulsar mejoras en la gestión pública de buena parte de los países del orbe; en el campo de la política urbana, impactando el estudio de la gobernanza local y, las redes de participación ciudadana; y, en el espacio geopolítico de la Unión Europea, resaltando las negociaciones entre instituciones locales, regionales, nacionales e internacionales, lo cual se ha denominado gobernanza multinivel (Natera, 2005: 757-758).

Es importante resaltar que gobernanza, a diferencia del concepto gobernabilidad, pone de relieve la importancia de interacciones entre el Estado y la sociedad, además de la necesidad de una coordinación de tipo horizontal con varios agentes sociales y políticos. Esto es clave si el concepto está referido a la organización gubernamental de elecciones, como es el caso de nuestro objeto de investigación. Así, se puede afirmar que la utilidad de dicho concepto reside en el sentido vertebrador que logra que se interpreten los procesos administrativos como acciones de tipo evolutivo en la gestión y en lo que respecta a las relaciones entre los diversos actores que intervienen en elecciones sean del ámbito regional o nacional.

Por su parte, Kooiman y Van Vliet (1993: 258) señalan que el concepto de gobernanza implica una interacción constante entre actores que genera un tipo de influencia mutua: “gobernanza apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción

de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen los unos en los otros”.

En el caso de México, es claro que se hacía necesario impulsar un modelo de gobernanza en el ámbito electoral. Si bien los autores no precisan cuál es la génesis del surgimiento de los modelos de gobernanza en sus diferentes niveles, queda claro que en el caso de México, es producto, en el ámbito electoral, de un problema de credibilidad, o incluso si se quiere, de una crisis. Ahí están como ejemplo, las crisis poselectorales de 1988 y 2006; de ello resulta que se desarrolle un modelo de gobernanza electoral en el que además de la credibilidad, sea una premisa lograr una mayor eficiencia por parte de la autoridad administrativa en la materia.

Ahora bien, queda claro que la gobernanza, sea electoral o en otros campos del quehacer gubernamental, requiere de ciertas condiciones institucionales y de tipo social para conseguir un mínimo de resultados exitosos. Robert Putnam en este punto habla de capital social y sostiene:

El capital social hace referencia al conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes que las personas pueden constituir para resolver los problemas comunes. Las redes de compromiso cívico, tales como asociaciones vecinales, las federaciones deportivas y las cooperativas constituyen una forma esencial de capital social. Cuanto más densas sean esas redes, existen más posibilidades de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común (Putnam, 1993: 125).

Al respecto, se puede señalar que en muchos sentidos la gobernanza descansa en las acciones sostenidas de los grupos sociales que son capaces de hacer valer su capital social, y por tanto, su sustento como ciudadanos. En estos términos, un modelo de gobernanza será factible si además existe una autoridad eficiente y eficaz, acompañada y vigilada por una sociedad civil fuerte y un marco normativo consolidado y legitimado por la mayoría. Así pues, el capital social es un aporte importante para la gobernanza.

Según se puede apreciar, el término gobernanza, en tanto modelo de acción gubernamental, revalora y pondera el papel de la autoridad, así como el del ciudadano en el proceso de la toma de decisiones públicas, además proyecta el enfoque de una nueva gestión administrativa sustentada en los resultados y en ciertos principios de ciudadanía.

En términos generales, se puede decir que esta nueva tendencia en el actuar de los gobiernos democráticos ha tenido un impacto positivo en los procesos electorales federales y locales en el caso de México, de tal forma que se es posible afirmar que los ciudadanos mexicanos están en un contexto de elecciones competitivas, producto, entre otras cosas, de un capital social significativo entre los electores y de una nueva gestión pública por parte de la autoridad electoral. Estos factores en conjunto, coadyuvan de manera importante a una nueva gobernanza electoral en México del año 1996 a la fecha.

Gobernanza y legitimidad democrática

En este tenor, es clave para la autoridad electoral que la mayoría de los ciudadanos consideren que sus elecciones son legítimas, que, efectivamente, son un instrumento para elegir a quien obtuvo más votos. Así, la autoridad electoral tiene el desafío permanente de que el resultado de los comicios sea calificado como una eficaz y gestión.

De acuerdo con Stoker (1998: 6) el tema de la legitimidad es un elemento clave en la organización de elecciones:

A los ciudadanos les falta un marco de legitimación en el que situar el sistema emergente de gobernanza (...) El ejercicio del poder tiene que ser legítimo. Se trata de algo más que de una aserción normativa. Se funda además en el motivo pragmático de que para que sea efectivo a largo plazo, los titulares del poder deben ser considerados legítimos. Un déficit de legitimidad mina el apoyo público y la adhesión a programas de cambio y, a

fin de cuentas, la capacidad de los titulares del poder de movilizar recursos y promover la cooperación y la asociación.

Ahora bien, justamente por la diversidad de actores involucrados en la disputa por los recursos de autoridad, los ejercicios de gobernanza tienen cierta tensión. Por un lado está la coordinación operativa y la dirección en la gestión, es decir, el problema del liderazgo y de la agenda. Por otro lado, está problema de los canales e instrumentos para la responsabilidad política, es decir, el acuerdo sobre qué autoridad maneja las decisiones, si las tienen que compartir y cuáles son las vías más idóneas para hacer valer dichas decisiones.

En este sentido, es revelador que uno de los problemas fundamentales con los que se enfrenta la filosofía de la nueva gestión pública consista precisamente en la forma de definir un sistema robusto de responsabilidades entre todos los actores que intervienen en la gobernanza, esto es, actores sociales, autoridades y los actores políticos.

Cualquier modelo de gobernanza, pese a estas tensiones entre los actores involucrados, tiene como propósito generar certezas, tanto a los operadores (gobierno o grupos organizados de la sociedad) como a quienes van a beneficiarse de los productos de la gestión. Por ello, cuando una gestión administrativa electoral no es diáfana y no genera certidumbre a la hora de emitir los resultados después de la jornada electoral, no coadyuva a la gobernanza electoral; por el contrario, genera más insumos para el conflicto social, para la confrontación política y para la deslegitimación de las acciones del gobierno de cara a la sociedad.

Así, lo que se conoce como la Nueva Gobernanza Pública, se caracteriza por atajar los problemas de certidumbre hacia el público y para los actores políticos y sociales involucrados en una determinada agenda de gobierno, mediante una serie de relaciones inter-organizacionales y de distribución de responsabilidades, lo cual genera fluidez en los procesos de dirección, gestión e implementación de políticas y servicios dentro de un marco de comunicación

permanente y, una gran vertiente de coordinación general (Savas, 2000; Pollit et al., 2004) .

Desde la perspectiva del institucionalismo, la lógica que subyace en el concepto de gobernanza es la inclusión ciudadana en las decisiones. Al respecto, Peters (2005: 586), señala:

En el enfoque de gobernanza debe existir una mayor participación ciudadana ya que ello traerá consigo una mayor calidad en la tarea de gobernar.

En este caso si hablamos de lo electoral, la gobernanza se interpretaría hipotéticamente como mayor participación ciudadana en la integración de las autoridades electorales –proceso de ciudadanización de los órganos electorales- y vigilancia ciudadana en la profesionalización de funcionarios electorales en la preparación y organización de los comicios, tanto de carácter nacional, como de carácter local.

Siguiendo a Peters (2005), la lógica administrativa que da sustento al incipiente estudio de la gobernanza no es muy distinta de la lógica democrática. Esto se puede ver en la premisa que señala que cuando las organizaciones se hacen más abiertas y participativas, los funcionarios o empleados se sienten más motivados (o presionados) para invertir en ellas su tiempo y energía, tal como lo hacen los ciudadanos en el caso de la organización de la jornada electoral, sobre todo aquellos que integran las mesas directivas de casilla. Además de la anterior consideración, abrir el gobierno a la ciudadanía se puede ver como un lubricante que conlleva confianza y legitimidad, lo cual se puede apreciar de forma muy particular en la organización de procesos electorales.

Abrir el gobierno a la sociedad, empero no implica que los líderes políticos renuncien a su tarea fundamental de dirigir y organizar los recursos sociales, pues de hecho la raíz griega de las palabras gobierno y gobernanza implica cierta idea de conducción y control, de modo que es razonable que se piense en la capacidad conductora de un sistema político y de una clase política cuando se piensa en la

gobernanza. La diferencia con la idea de gobierno a secas, es que la gobernanza estimula el proceso de participación y la confianza de la ciudadanía. En este sentido, gobernanza se define como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones (Zurbriggen, 2011: 42).

En resumen, el concepto de gobernanza proporciona una alternativa para analizar la toma de decisiones en función de una pluralidad de actores comprometidos a sostener acuerdos, a interactuar para plantear, promover y lograr objetivos comunes por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas (Zurbriggen, 2011: 42).

Instituciones electorales y *gobernanza*

Las elecciones competitivas son el sustento de la legitimidad de todo sistema político democrático. Schumpeter define la democracia como un procedimiento político o un arreglo institucional para materializar decisiones políticas –legislativas y ejecutivas- confiriendo a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos como consecuencia de obtener la mayoría del voto de las personas que concurrieron a las urnas (Schumpeter, 1984).

Ahora bien, la mecánica democrática que supone el triunfo del partido o de los candidatos que obtienen más votos, no es en automático; implica una serie de recursos institucionales y de gestión que hacen necesaria la formación de una estructura burocrática. Como se trata del momento más importante de un país, dicha estructura burocrática debe tener el reconocimiento de quienes compiten por el poder y de los ciudadanos.

Ante ello, cabe preguntar: ¿Cómo analizar el funcionamiento de las instituciones electorales que organizan y preparan las elecciones? ¿Cómo evaluarlas desde la óptica de la eficacia y eficiencia administrativa o de la gerencia pública? A través del concepto gobernanza electoral se ofrecen algunas respuestas.

Analizar el funcionamiento de las autoridades administrativas electorales desde una perspectiva de la gobernanza electoral, se hace necesario a la luz del aumento de la competitividad en los comicios, de la cada vez mayor volatilidad en el electorado y del constante cambio de partido en el gobierno en las democracias más consolidadas.

México no es ajeno a esta complejidad político-electoral y se vuelve un caso importante porque pese a que es un país que estuvo gobernado durante más de setenta años por un solo partido político, actualmente la competencia por el poder en los niveles nacional y estatal, suele ser muy cerrada en la mayoría de las veces, de tal forma que la autoridad electoral siempre está sujeta a presiones para que su labor sea imparcial y eficiente en la vigilancia del proceso, desde la selección de candidatos hasta la difusión de resultados.

Empero, los procesos electorales en México buena parte de América Latina se han estudiado como un fenómeno sociopolítico fundamentalmente. Es decir, predominan los trabajos sobre el perfil de los actores políticos, sobre la equidad de las reglas electorales, o bien, sobre los alcances políticos (en términos de legitimidad) de las instituciones electorales. En cambio, como un problema de la gobernanza, las investigaciones son muy escasas.

En este sentido, Monsiváis (2009: 8) señala lo siguiente:

A pesar de la importancia que tiene el estudio de los procesos políticos subnacionales para entender mejor el cambio político y los alcances de la democratización, se ha puesto poca atención en el desarrollo de la gobernanza electoral.

Analizar los comicios desde la perspectiva de la gobernanza es clave porque los organismos electorales ante competencias tan cerradas y procesos ampliamente vigilados, están obligados a actuar en un marco de eficacia y eficiencia administrativa, lo cual requiere normas consensadas, incluyentes y ordenadas, además de cierta capacidad institucional probada y reconocida por los actores involucrados.

Por otra parte, en un país en proceso de transición y con una larga historia de elecciones simuladas, como es el caso de México y del resto de las naciones latinoamericanas, la desconfianza viene de raíz social y cultural; lo anterior, por las características que tenían los comicios hasta finales de los años ochenta: de antemano se podía saber quién ganaría, existía una inequidad en la competencia electoral, sobre todo en el tema de recursos financieros y en lo relativo a los apoyos abiertos y ocultos por parte de las autoridades políticas, tanto a nivel nacional como regional. Asimismo, había una serie de irregularidades el día de la jornada electoral que hacía que los resultados fueran insostenibles para propios y extraños.

Se puede afirmar que el tiempo es un factor clave y queda claro que la democracia electoral es incipiente en los países latinoamericanos, incluido México. De acuerdo con Martínez Velasco (2012: 44) en los países donde se vive un reciente proceso de cambio y transición política, las capacidades institucionales para garantizar la preparación y organización eficaz de las elecciones suelen ser incipientes y débiles.

La certidumbre y la credibilidad que pueden tener unas elecciones, a nivel local o nacional, así como una conducción transparente, diáfana y eficiente, son fundamentales para el rumbo hacia la consolidación democrática, pero es cuestión de tiempo, en el cual las instituciones habrán de afinar su funcionamiento y adaptarse a las nuevas circunstancias.

Desde este enfoque, la gobernanza electoral conlleva determinadas características de tipo normativo, fundadas particularmente en la credibilidad y confianza en las elecciones, donde el Estado, a través de sus instituciones electorales, debe garantizar el cumplimiento de la ley, además hacerlo de manera transparente y sujeto a la rendición de cuentas. Para ello, en términos del concepto de gobernanza, es obligatoria la incorporación de la sociedad civil como garantía de que se vigile de manera permanente la aplicación irrestricta del Estado de derecho en el ámbito electoral.

En este sentido, conviene plantear algunas interrogantes: ¿Cómo se estructura la *gobernanza* electoral en comicios de alcance nacional? ¿Cuánto se espera lograr en confianza y credibilidad en las elecciones bajo un marco institucional de gobernanza electoral? ¿En el caso de México, el nuevo modelo de gobernanza electoral ha mejorado el nivel de confianza en los comicios nacionales y en los de orden regional? ¿Con la creación del Instituto Federal Electoral, organismo público en México de la gobernanza electoral, las elecciones se consideran creíbles, legales e imparciales y democráticas?

Estas preguntas son pertinentes en función de que los modelos institucionales de gobernanza electoral están sujetos al juicio ya las percepciones de los líderes políticos y de los ciudadanos, de manera que una institución teóricamente perfecta, puede tener problemas de credibilidad en un contexto político, social y cultural determinado.

La *gobernanza* electoral, en este marco, se ocupa en buena medida del cómo se va gobernar, pues las instituciones encargadas de esta tarea, revisan que los candidatos cumplan con los requisitos establecidos, que la contienda se lleve bajo los criterios de equidad e imparcialidad y que los resultados sean confiables y creíbles. Esta etapa es un avance en el cambio político latinoamericano, de acuerdo con Camou (1993: 102), quien afirma en el contexto del análisis sobre las transiciones en América Latina, que la preocupación principal a finales de los ochenta, fue entorno al problema del cambio de reglas a nivel del régimen político, en particular, a definir quién gobierna (el congreso o el Ejecutivo). Sin embargo, en pocos años, esta perspectiva cambió al cómo se gobierna.

A nivel de la Constitución de los países latinoamericanos (excepto Cuba) quedó claramente definido que el cómo es la democracia representativa. En este sentido, la gobernanza electoral es el soporte institucional de la visión normativa de la democracia. En tal propósito, las instituciones de la gobernanza electoral se encargarían de atender y cumplir con las disposiciones constitucionales de organizar y celebrar las elecciones en forma periódica en los niveles nacional y local.

En términos más específicos, la gobernanza electoral comprende la administración y aplicación de las normas que regulan la competencia por los puestos populares, además de las que de manera especial tienen que ver con los procedimientos electorales, además de las que dirimen los conflictos poselectorales, tal como lo mencionan (Mozaffar y Schedler (2000: 5-27).

A diferencia de los países latinoamericanos, es necesario hacer notar que en las democracias consolidadas, el tema de la gobernanza electoral pasa desapercibido. En particular porque existe incertidumbre en los resultados de las elecciones y tienen muchos años sin saber de antemano quién va a ganar.

Por otro lado, la limpieza y la imparcialidad están plenamente garantizadas para todos los competidores. Sin embargo, en los países latinoamericanos, todavía en proceso de transición hacia la democracia, el tema de la gobernanza electoral, es un fundamental y de la mayor relevancia política. En otras palabras, en las democracias incipientes, como es el caso de México, hay mucha expectativa entorno a que las instituciones electorales consigan organizar comicios con credibilidad, confianza, imparcialidad y eficacia en la organizativa.

Está más que probado que en el caso de México, hay un cambio político consolidado, que no es lo mismo que una democracia consolidada. Especialmente porque buena parte de los procesos electorales a nivel local y nacional son equitativos, imparciales y con una eficaz organización.

Esto no es irrelevante porque por varias décadas ello fue un reclamo de los partidos de oposición al partido en el gobierno. Pues en México, hasta 1976, aunque había elecciones y la renovación del gobierno era través de estos procesos, no había competencia efectiva, de forma que las elecciones no estaban diseñadas para elegir a representantes, sino para que las personas conocieran a los líderes políticos que ocuparían los cargos correspondientes (Schedler, 2006: 1-26).

Al respecto, cabe resaltar que el proceso de democratización en México y la construcción de las instituciones de la gobernanza electoral, fue producto de un

trabajo continuo de la oposición al reclamar la realización de elecciones libres e imparciales, pero también de las acciones de los sucesivos gobiernos (de 1977 hasta 1996) para consensar reformas constitucionales con las principales fuerzas políticas involucradas. En esta mecánica, se puede afirmar que México construyó una institucionalidad de la gobernanza electoral que ofrece mejores condiciones políticas para garantizar elecciones libres y limpias (Monsiváis, 2009: 10-11).

Dentro de esa nueva institucionalidad que ha ido cambiando a lo largo de casi dos décadas (aunque se dijo en alguna ocasión que era definitiva) es importante mencionar la autonomía que se le proporcionó a la institución encargada de preparar y organizar las elecciones: El Instituto Federal Electoral (IFE), creado en 1989. A lo largo de los siguientes años se fue consolidando hasta que en 1997, se convirtió en una institución con mayor confianza por parte de partidos y ciudadanos. Así lo visualiza Monsiváis (2009: 11-12):

El IFE se volvió una de las instituciones con mayor credibilidad en la esfera pública mexicana; credibilidad basada en el fortalecimiento de las capacidades de gobernanza electoral que alcanzó en pocos años.

Desde el punto de vista de la comunicación política, se puede considerar que el IFE consolida su imagen como institución autónoma a partir de los siguientes eventos: 1) al organizar y otorgar certidumbre en las elecciones federales del año 2000 donde, por primera vez en 70 años, un candidato presidencial surgido de la oposición (Vicente Fox) se hace con el triunfo; 2) al concluir ese proceso electoral histórico, el Consejo General del IFE impone multas millonarias (inéditas) a las dos principales fuerzas políticas (PRI y PAN) por incurrir en irregularidades en el financiamiento de su campaña presidencial; 3) al consolidar, a partir de 1992, su Servicio Profesional Electoral (SPE), sujeto a un proceso de evaluación permanente y hacerlo operar bajo criterios de meritocracia.

Características de los organismos de la gestión electoral

En cuanto a los puntos clave del diseño de los órganos de la gobernanza electoral, se puede anotar los siguientes requisitos, de acuerdo con Monsiváis (2009: 16):

1. Independencia formal del organismo correspondiente, garantizada en función de los siguientes elementos: a) procedimiento colegiado y bajo esquemas de meritocracia para el nombramiento de los integrantes del consejo directivo; b) periodos largos en el cargo de los integrantes del consejo directivo; c) renovación de los integrantes del consejo directivo en forma escalonada d) designación autónoma del presidente del consejo directivo del organismo; y e) voz y voto de los integrantes del consejo colegiado en las decisiones.

2. Profesionalización de la administración electoral bajo las siguientes premisas: a) estructura ejecutiva del organismo electoral, acompañada de prácticas colegiadas; b) ello incluiría las comisiones de trabajo y las direcciones ejecutivas definidas en la ley; b) prescripción legal y regulación de un sistema de servicio profesional.

De esta manera, la *gobernanza* electoral, de acuerdo con las premisas señaladas anteriormente, debe darse en un contexto de desarrollo institucional que esté inserto en la mejor forma de gestión para lograr elecciones creíbles e imparciales, para lo cual las instituciones y las normas electorales deben tener un papel fundamental.

En este sentido, se puede afirmar que los organismos de gestión electoral (OGE) deben formar parte de un conjunto de instituciones y de reglas que determinen conjuntamente la probidad de las elecciones. Es claro que la preocupación por estos procesos es más significativa en las democracias emergentes, en comparación con las consolidadas, sobre todo porque las incipientes estructuras de los OGE en las naciones de reciente democratización son débiles al igual que sus procesos administrativos, debido a cierto rechazo de los líderes políticos “del pasado” a la nueva realidad política y porque existen altos

los niveles de desconfianza entre los ciudadanos y los principales actores políticos (Hartlyn et. al. 2009: 17).

En el caso de México, no se debe de ignorar que la salida del Secretario de Gobernación del OGE, es decir del IFE, proporcionó autonomía de gestión y procedimientos colegiados a la autoridad electoral, dejando en las manos de los representantes ciudadanos la organización de las elecciones; también, no se debe de olvidar que dicha autoridad administrativa electoral contó desde el año 1992, con un servicio profesional de carrera. Por ello, varios estudiosos de la materia han explorado la trascendencia de la independencia y la profesionalización de los organismos electorales (Lehoucq, 2002; Schedler, 2002; Eisenstadt, 2004; López Pintor, 2000).

Precisamente en investigaciones recientes se ha prestado interés a la creación de instituciones electorales independientes. Los trabajos reseñan que los OGE han potenciado los procesos de democratización. Los casos que más se resaltan como exitosos son México Costa Rica. Así también existen otras experiencias nacionales en América Latina donde los OGE son débiles en términos políticos y administrativos, lo cual tiene a obstaculizar los procesos de democratización (Hartlyn, 1998: 6).

De acuerdo con Hartlyn, 1998: 17), puede haber factores sociopolíticos o socioeconómicos que condicionan la organización de elecciones equitativas e imparciales, pero la clave está en la fortaleza administrativa de los OGE, así como en su independencia política:

Los resultados estadísticos indican que las comisiones electorales independientes y profesionales desempeñan un papel positivo e importante en los procesos electorales en América Latina, aún cuando se considera el impacto de otros factores. Al mismo tiempo, como también indica la literatura sobre gobernanza electoral, se confirma que no se puede calificar el papel de las comisiones electorales en forma aislada, pues es preciso tomar en cuenta su contexto sociopolítico. De cualquier forma se encuentra

que la independencia institucional forma-legal está asociada con un impacto en la calidad de las elecciones, sin descartar que otros factores también son importantes.

En ese sentido, se puede mencionar que la *gobernanza* electoral tiene que ver con la fórmula electoral, la territorialidad de los distritos electorales, el cómputo de los votos y boletas, amén de la eficiencia y eficacia de las instituciones electorales para proporcionar resultados concordantes con los resultados de la competencia electoral. Estos elementos, según se puede apreciar, en el ámbito del derecho electoral de cada país (Pastor, 1999; Nohlen y Sabsay, 1998; Lehoucq y Molina, 2002).

La calidad de las elecciones

Ahora bien, la “calidad de las elecciones” se puede considerar como la variable dependiente más importante en los objetivos de la gobernanza electoral. En este propósito se ubican las instituciones administrativas y las normas o reglas que determinan la competencia electoral. La calidad de las elecciones como factor clave de la gobernanza electoral hace posible la credibilidad y la confianza social hacia los resultados electorales y, por ende, hacia las instituciones encargadas de organizar las elecciones. En este marco, se puede afirmar que los factores institucionales son trascendentes para la calidad de las elecciones; por ello, la gestión electoral juega un papel importante en la gobernanza electoral.

Por ejemplo, en su trascendente trabajo, Eisentadt (2004) refiere que en buena medida las derrotas electorales de la oposición en México se calificaron como fraude, entre otras razones, porque la autoridad electoral no había consolidado una gestión administrativa fuerte, de manera que los líderes políticos afectados no tenían condiciones administrativas para probar su derrota, y a su vez, el partido ganador, el PRI, no siempre contó con los elementos para hacer válida su victoria en términos de comunicación política. Esto, señala el autor citado, afectó considerablemente la credibilidad y el trabajo de los tribunales

electorales, cuyos integrantes no siempre fueron capaces de ganar credibilidad ante la emisión de sus sentencias.

Siguiendo a Hartlyn (2009), la “calidad” de una elección tiene que verse a partir de que se incluyan elementos institucionales para generar credibilidad y confianza, tales como observadores electorales independientes, canales para escuchar las opiniones y versiones de los liderazgos de los partidos políticos, procedimientos garantizados para generar equidad e imparcialidad en los resultados, además de condiciones para que las personas en general se puedan expresar libremente sobre el proceso en los medios de comunicación.

Las campañas electorales son un momento clave para constatar la calidad de una elección. Por ejemplo, señala Hartlyn (1999), los candidatos y los partidos no deben recibir apoyos indebidos (por ejemplo de alguna agencia de gobierno o de empresas no autorizadas). Por otro lado, los resultados preliminares deben ser reflejo fiel de la voluntad ciudadana manifestada “libremente” en las urnas el día de la jornada electoral. Dicho procedimiento debe coadyuvar al fortalecimiento de la credibilidad y confianza en el sistema electoral, derivado de su aplicación imparcial y justa por parte de las autoridades electorales.

En la calidad de una elección, asimismo, se tiene que analizar el *cómo* se clasifican los comicios; para Hartlyn (2009) refieren tres niveles: aceptable, inaceptable y, defectuosa.

Según Hartlyn, se considera que una elección es “aceptable” si están presentes en un grado importante los elementos básicos para que un procedimiento sea justo y tenga solidez técnica. Se codifican las elecciones como “inaceptables” si los observadores consideran que el proceso electoral es muy deficiente en términos técnicos o de procedimiento, o lo suficiente para evitar que los resultados reflejen la voluntad de los votantes expresada libremente en las urnas.

La categoría intermedia de “defectuosa” se reserva para aquellas elecciones en las que el procedimiento padeció de graves deficiencias técnicas o

(debido a la incompetencia o al abuso del poder o de los recursos estatales, o de otros recursos extralegales; al fraude; o a la violencia), pero no hasta el grado de afectar el resultado de las votaciones en la elección presidencial, aunque estas fallas pueden haber impactado algunas contiendas locales o legislativas”.

Se deduce de lo anterior que la opinión de los observadores electorales, como actores sociales independientes en una elección, tiene un peso importante. Sus declaraciones para la sociedad nacional e internacional es clave para tener un testimonio confiable sobre la calidad de los comicios; esto es significativo porque existen observadores nacionales y observadores internacionales, los cuales emiten al concluir un proceso en determinado país, un veredicto sobre las mismas, que generalmente es inapelable en términos de comunicación política.

Como se puede apreciar, independientemente de la buena voluntad de candidatos y partidos o incluso del gobierno, las instituciones electorales tienen un papel fundamental en la *gobernanza* electoral y para favorecer la calidad de las elecciones. A decir de la Electoral Knowledge Network (ACE, 2000), es importante que las sociedades motiven a sus gobiernos para instaurar instituciones electorales permanentes, como un factor que perfeccione a lo largo del tiempo la organización de las elecciones. Esto es importante en el caso de los países que tienen una deficiente gestión organizativa electoral, pues están sujetos a la desconfianza, a la falta de credibilidad por parte de la oposición y a tener constantemente problemas de legitimidad.

Ahora bien, en lo que respecta a la medición de la autonomía y el profesionalismo de las instituciones electorales, se utilizan dos métodos, de acuerdo con Hartlyn (2009). Un elemento es la independencia del control partidario, independientemente de que ello produzca algunas fortalezas y debilidades. Empero, este elemento es importante porque permite a los OGE contar con un mayor grado de confianza de parte de los electores

Así, siguiendo a Hartlyn (2009) el grado de autonomía de un OGE se determina, en principio, según el grado de partidismo de una autoridad electoral,

lo que se verifica desde el origen de los nombramientos de los integrantes, de forma que se pueda medir la independencia de las personas designadas; en otras palabras se mide el grado en que se partidizó la institución electoral.

En este método, debe existir un equilibrio entre la óptica formal-legal y la conducta real de los integrantes de la autoridad electoral, la cual impacta en la calidad de las elecciones. Sin embargo, dice Hartlyn, si se encuentra que un OGE tiene un impacto significativo (positivo) sobre la calidad de las elecciones, es claro que disminuye el peso que pueda tener una eventual composición partidizada las instituciones que organizan elecciones en contextos nacionales de incipiente consolidación democrática.

En función de la consideración anterior, existen cuatro categorías de OGE de conformidad con el método señalado:

1. “Dominado por un solo partido”: cuando un partido, usualmente en el poder, tiene suficientes representantes como para tomar solos la mayoría de las decisiones (ya sea que lo hagan o no).

2. “Mixto partidarizado”: cuando hay una representación equilibrada de los partidos políticos en un OGE o una representación mixta, de tal forma que ningún partido pueda tomar decisiones por cuenta propia.

3. “Independiente/mixto partidarizado”: cuando algunos miembros son nombrados con base en representación partidaria y otros son independientes (v.g. Uruguay).

4. “Independiente de los partidos”: cuando los miembros pueden ser nombrados por el poder legislativo (o más comúnmente por jueces o grupos cívicos), pero están conscientes de que son profesionales, independientes y que no han sido nombrados por su afinidad partidaria sino por sus méritos.

Otro elemento a considerar es el tipo de procedimiento para el nombramiento y la duración de los periodos en que estarán fungiendo los funcionarios en la OGE. Al respecto, se parte de la idea de que a mayor número

de actores y de instituciones en el proceso de nombramiento, más independencia tendrán los OGE del control partidario. De este modo, el tiempo que están en el cargo los integrantes de la OGE, también es una variable que se toma en cuenta para la independencia de la institución de los partidos políticos.

Un factor adicional de independencia de los OGE se mide de la siguiente forma: menos autónomos son aquellos cuyos integrantes son nombrados sólo por una cámara de la legislatura; la autonomía va en aumento en la medida en que los miembros del organismo son designados a través de un procedimiento en los que intervienen varios poderes, transitando por aquellos que son dirigidos por el poder judicial hasta alcanzar procesos con participación de la sociedad civil.

Como se puede apreciar, desde esta óptica las instituciones electorales tienen importancia para la *gobernanza* electoral, pues pueden facilitar la efectividad y eficiencia mientras más apartados estén de los partidos, ya que a mayor independencia y autonomía de gestión, la calidad de las elecciones se mostrará públicamente, siendo aceptados los resultados por los perdedores, máxime en un contexto de elecciones con altos niveles de desconfianza.

Los OGE permanentes, independientes y con servicio civil de carrera ofrecen una probabilidad considerable para que las elecciones sean exitosas. Esto no es fácil en el caso de los OGE dominados por un solo partido. Pero, según Hartlyn (2009), si hay independencia y profesionalismo en sus rutinas burocráticas, logran consolidarse. De acuerdo con el trabajo empírico realizado por Hartlyn esto se ha dado en casos de países con OGE mixtos partidizados.

Es importante referir, desde una visión de política comparada, que en diversos países las instituciones electorales tienen una diversidad estructural, lo cual en párrafos subsecuentes me referiré en mayor profundidad. De momento considero importante señalar que en algunos países existe una sola institución electoral, como es el caso de Costa Rica que tiene al Tribunal Supremo Electoral, el cual cuenta con atribuciones de mucho peso, pues están marcadas en la Constitución. Entre las más importantes destaca interpretar de manera exclusiva y

obligatoria las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y ordenar a la fuerza pública las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas.

Aunado a lo anterior, los magistrados de tribunal costarricense, llevan a cabo el escrutinio definitivo de los votos de todas las elecciones que organizan contando voto por voto en cada boleta. Para realizar esta pesada tarea, cuentan con la presencia de “fiscales” de todos los partidos políticos; ello lleva implícito de manera importante una garantía adicional de transparencia.

Sin embargo, no está demás considerar que la función institucional de organizar elecciones lleva implícito una serie de interacciones formales e informales entre diferentes actores sociales, políticos e institucionales, tanto de tipo nacional, como estatal y municipal, lo cual impacta en el diseño del OGE y su subsecuente evolución. Así, desde la perspectiva sistémica se puede considerar que la administración electoral se ubica como un subsistema, del sistema administrativo de gobierno, de manera que el OGE tiene relaciones sistémicas con el conjunto de actores del sistema político.

En este marco, el OGE se puede analizar en tres perspectivas: 1) la subjetiva, donde se analiza exclusivamente a los organismos electorales, o sea, a los actores que organizan y llevan a cabo las elecciones; 2) la procesal, donde se refiere a la gestión de elecciones, es decir, las diversas etapas que comprende un proceso electoral; y 3) la visión sistémica, la cual enfatiza los comicios con otros componentes del sistema político, constituyendo lo que se ha denominado en este capítulo la *gobernanza* electoral.

Bien porque son parte del sistema político en su conjunto o bien porque no pueden ser una isla dentro del sistema de gobierno y dentro del sistema político en conjunto, en muchos casos, los OGE son como una “caja negra”. Queda claro que la ley establece especificaciones sobre su operación, que cuentan con un servicio profesional de carrera y que sus directivos son nombrados bajo ciertos patrones de decisión política, sin embargo, su funcionamiento interno, tanto en el ámbito

administrativo como político, no siempre es transparente para el conjunto de la sociedad. Esto ¿qué tanto afecta su imagen en el ámbito de la comunicación política y de las percepciones ciudadanas? Es marginal si su credibilidad electoral es importante o tiene un impacto negativo si no es capaz de hacer valer su autoridad al momento de organizar elecciones y validar resultados.

Pero los buenos o los malos resultados de los OGE y de la *gobernanza* electoral en su conjunto, debe comprenderse en el contexto correspondiente, es decir, en el marco del contexto político en el que se está inserto; esto implica tener en cuenta las interrelaciones del poder. Además es necesario ubicar a la administración electoral como un conjunto de interrelaciones formales e informales entre agentes estatales y no estatales que se encuentran involucrados en una elección.

Así, la gestión electoral se encuentra dentro de un sistema, de manera que la *gobernanza* tiene que ver pues con la capacidad de coordinación entre los OGE, los partidos, los líderes políticos y las organizaciones civiles públicas y privadas que concurren en una elección. Al respecto, conviene preguntar ¿cuánto puede hacer un OGE por cuenta propia cuando no tiene el apoyo de los otros actores políticos o sociales en la gestión de un proceso electoral?

Como se dijo antes, la calidad de una elección tiene como principal sustento el grado de independencia de la administración electoral. En esto la dimensión independencia, tiene un impacto fundamental porque hace posible la aplicación de la norma y la proyección hacia el sistema político de un OGE. Para tal efecto cuenta mucho el diseño institucional definido por los partidos y los líderes políticos. Entre más autonomía de un OGE, más condiciones tendrá para defender la imparcialidad de la institución, lo cual es trascendente a la hora de dirimir la lucha por el poder político.

Las elecciones desde la perspectiva neoinstitucional

Ahora bien, para estudiar a las instituciones se ha transitado desde el enfoque del institucionalismo hasta el neoinstitucionalismo, desde la visión de la ciencia política. Sin embargo, el análisis de las instituciones ha tenido un cruce interdisciplinario y, no solamente desde la ciencia política. De acuerdo con Powell y DiMaggio.

Estos autores señalan que el neoinstitucionalismo a nuestro entender, conformaría la expresión más directa de la ruptura disciplinar tradicional entre la economía, la sociología, la historia y la ciencia política en una visión o enfoque netamente transdisciplinario que en estos últimos años está produciendo riquísimos aportes para el debate y la producción de investigaciones de diversa índole.”

Lo anterior tiene importancia, sobre todo para entender el alcance de las normas, ya que estas impactan en las instituciones en lo particular y en el sistema político en su conjunto; asimismo, tienen cierta influencia en la conducta de líderes políticos y ciudadanos, de tal forma que si se considera que no es conveniente trastocar las reglas al momento de organizar una elección, apostarán, según sea el caso, por la estabilidad o inestabilidad.

El enfoque institucionalista también permite analizar en la práctica el alcance efectivo de la autonomía de las instituciones, además de que hace posible ubicar el papel que juegan los actores en lo individual, incluido el Estado; igualmente, permite entender el impacto que tienen los procesos sociopolíticos en las estrategias de actuación de los sujetos y las instituciones.

Por ello, se puede afirmar que no se pueden explicar los cambios, la estabilidad o inestabilidad de cualquier sistema político, sin analizar a las instituciones. DiMaggio refiere que existen cuatro momentos dentro del cambio institucional: 1) la formación institucional; 2) el desarrollo institucional; 3) la desinstitucionalización y, 4) la reinstitucionalización. En esta misma línea de análisis, Douglas North, refiere que, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, son las limitaciones formales ideadas por el hombre que dan

forma a la interacción humana. En este marco, se puede señalar que los OGE están sujetos a cambios, que constantemente han sido objeto de cuestionamientos que han propiciado su transformación, por momentos para fortalecer su papel y por momentos para debilitarse en términos institucionales.

La formalidad institucional, de este modo, es apenas un aspecto del funcionamiento institucional de la *gobernanza* electoral. El único elemento clave del diseño institucional en el que debe estar inmerso un OGE y los actores que hacen posible la *gobernanza* electoral, es la democracia. En términos de Scott Mainwaring, son cuatro condiciones para hablar de institucionalidad democrática: 1) el presidente y la legislatura son escogidos en elecciones abiertas y limpias; 2) esas autoridades tienen el verdadero poder de gobierno en contraste con una situación en la cual los funcionarios electos son eclipsados por los militares o por un personaje en la sombra no electo; 3) se respetan las libertades civiles; y 4) el derecho al voto se extiende a una mayoría considerable de la población adulta.

En ese contexto, las instituciones encargadas de organizar las elecciones, en el marco del funcionamiento democrático, son sujetas de constante análisis académico a partir de su permanente cuestionamiento. En el caso de los países en vías de consolidación democrática han sido redescubiertas, debido a su trascendencia para el proceso democrático. De hecho, en el caso de México, antes del surgimiento del IFE, estaba claro que las instituciones que organizaban elecciones eran fachadas huecas que no merecían la atención de los estudiosos de la política.

Entre las ventajas del institucionalismo en su vertiente sociológica es que permite estudiar los OGE y la *gobernanza* electoral a partir de su inserción en la vida política y de la forma en la produce y reproduce en la sociedad. Además, el neoinstitucionalismo hace énfasis en la socialización de las personas en torno al proceso organizativo de las elecciones; se puede observar, por ejemplo, la forma en que los ciudadanos integran sus patrones, valores y guías de referencia en relación con los procesos electorales. En ese contexto, las normas, valores,

conductas, costumbres, roles, integran las categorías fundamentales del neoinstitucionalismo sociológico.

Noel Roth señala que la vertiente sociológica del neoinstitucionalismo se inserta en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones, pues contrariamente a ésta, la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades. De esta forma, el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones. En otras palabras, el éxito de las instituciones de la *gobernanza* electoral, dependerá mucho de la disposición cultural de la ciudadanía para contar con comicios equitativos e imparciales.

También Powell y DiMaggio refieren que las formas en que se estructura la acción y se hace posible el orden mediante sistemas compartidos de reglas limitan la tendencia y la capacidad de los actores para optimizar sus ganancias. En este sentido, según estos autores, suele haber un comportamiento estratégico de los actores involucrados para aprovechar el “sistema compartido de reglas”, procurando obtener la mayor ganancia. De este modo, lo que pueden ser los objetivos fundamentales del OGE, no necesariamente son los de los líderes de los partidos o de los candidatos.

Por ello es importante, dicen Powell y DiMaggio, un fuerte sistema de sanciones y recompensas, de manera que las estrategias individuales sean acotadas cuando van contra los intereses colectivos. En este sentido, el enfoque neoinstitucionalista no sólo resalta los entornos socioculturales, sino también los de orden político, pues como se dijo antes, los OGE interactúan en el marco de un sistema político donde los diferentes actores no siempre tienen los mismos objetivos y no siempre comparten los propósitos normativos de la *gobernanza* electoral.

También el enfoque neoinstitucionalista es importante porque toma en cuenta el papel de los liderazgos. En esta perspectiva, las instituciones tienen un mejor desempeño cuando los encargados de dirigir las tienen cualidades subjetivas que se cualifican como un buen liderazgo. De acuerdo con esta perspectiva, en un OGE, si los directivos, pese a que tengan los méritos personales y técnicos para hacerse cargo de las tareas que implica administrar procesos electorales, si tienen un liderazgo débil, van a ser objeto de ataques y descalificaciones por parte de otros actores políticos, quienes aprovecharán ese vacío para sacar ventaja frente a los grupos o individuos que comparten sus intereses.

Powell y DiMaggio, sobre el particular, refieren que uno de los cambios importantes registrados en el análisis institucional es la necesidad de incorporar el comportamiento individual y la forma en cómo impactan sus lógicas de acción las redes de interacción que se forman dentro de toda sociedad, ya que éstas constituyen variables intervinientes de suma importancia que tienen incluso la capacidad de moldear y determinar la fijación y transformación de las realidades sociales, económicas y políticas.

El enfoque del neoinstitucionalismo politológico asimismo parte de la visión de que el Estado es el generador de las normas a favor de la estabilidad y la integración social en la política. Además es importante porque resalta la función de otros actores como los partidos políticos, asociaciones económicas, organizaciones no gubernamentales y el parlamento, como actores que en muchas formas se suman de forma integradora para la generación del orden y estabilidad del sistema político.

En el marco de la *gobernanza* electoral, se puede afirmar que un OGE al dar certidumbre en la organización de los procesos electorales contribuye a la estabilidad, sobre todo porque las reglas con las que opera, surgen del consenso dentro del parlamento y del consenso entre el parlamento y el poder Ejecutivo. Más aún, ante la nueva agenda de *gobernanza* electoral, un OGE está obligado a aceptar la vigilancia de la ciudadanía y a incorporar en su burocracia a representantes de la sociedad civil.

En esta misma tesitura, March y Olsen refieren que las diversas instituciones que menciona el neoinstitucionalismo politológico son trascendentes considerando que aportan indicadores y elementos de orden, además dan cuenta de que algunas de estas son agregativas e integrativas; las primeras adicionan a través de la negociación las preferencias divergentes de los ciudadanos; las segundas, proporcionan a través del diálogo razonado, nuevas preferencias compartidas por todos los ciudadanos.

En México, a partir de la reforma electoral de 1977, se ha hecho un esfuerzo político muy importante para abrir el sistema político a los partidos políticos de oposición al PRI. Desde entonces a la fecha, ha habido muestras palpables de la nueva realidad de pluralismo político, lo cual se puede ver en que partidos de diferente signo gobiernan los municipios, los diferentes estados de la República y en que en el Congreso de la Unión ningún partido tiene todas las condiciones para formar mayoría.

Esto, sin embargo, tiene como sustento, la reforma electoral de 1996 que permitió crear un organismo electoral independiente del gobierno y con plena autonomía para organizar elecciones nacionales con equidad e imparcialidad, de forma que su institucionalidad ha ido resolviendo gradualmente los problemas por la disputa del poder. Esto no ha sido sencillo, si bien el IFE se puede considerar un OGE situado en el ámbito de la *gobernanza* electoral, ha tenido algunas dificultades para validar la confianza de la población en los procesos electorales y en la misma institucionalidad electoral en su conjunto.

Finalmente, cabe reflexionar qué tanto las instituciones de la *gobernanza* pueden aislarse de la actividad política, a propósito de su autonomía. Algunos enfoques señalan que las instituciones pueden distanciarse, a través de normas, de los actores subjetivos. De este modo, los actores externos tendrán la obligación de adaptarse a dichas reglas institucionales, o bien, promover el cambio para tener una mejor interacción con aquéllas. Todo va a depender de qué convenga más a sus intereses.

Otro enfoque establece que las instituciones incluyen de lleno a los actores que se relacionan con ellas a través de prácticas, procedimientos y rutinas; por ello, el actor no logra distanciarse sencillamente de las instituciones, ni logra provocar transformaciones a las mismas porque de una u otra forma, es parte de ellas; de este modo, las instituciones modelan las estrategias como las decisiones del actor; por ello un cambio de forma no hace la diferencia, sino más bien los cambios de fondo, como puede ser el caso de una reforma constitucional.

Esta discusión es clave en el caso de la *gobernanza* electoral porque las instituciones de este rubro están sujetas a una constante evolución. En particular, las instituciones electorales cumplen un papel fundamental en las sociedades modernas porque favorecen la consolidación de la democracia en general y no sólo de la representativa, toda vez que otorgan legitimidad, orden y estabilidad al sistema político.

La importancia de la autonomía de los órganos electorales

Rafael Martínez señala que el proceso más importante de las últimas décadas, tanto para los países desarrollados como en vías de desarrollo, es lo que se ha llamado “Reforma del Estado”, el cual se basa en una transformación profunda de todas las instituciones, concerniente a los aspectos económico, político, el gubernamental y administrativo, esto para responder a las necesidades que se registran en las relaciones entre el Estado y la sociedad, por lo tanto, la Reforma del Estado es la Reforma de las Instituciones.

Algunos países desarrollados, sobre todo europeos, fueron los primeros en tomar decisiones cruciales para mejorar su nivel de progreso y participación, entre los más destacados están: Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Francia, Suecia, Canadá y Japón. En Latinoamérica fue durante las últimas dos décadas del siglo XX, cuando los países comenzaron sus procesos. Estos datos son reveladores, ya que nos permiten entender otro proceso, el de la legitimidad del Estado por sus

ciudadanos, a través del voto, pero también nos permite revisar los modelos de profesionalización de los institutos electorales a nivel internacional.

Por ejemplo “en los Estados Unidos, la opinión de los ciudadanos sobre la legitimidad del Estado tiende a ser estable.” Pero no en todos los países se tiene la misma perspectiva. En algunos casos el malestar social es generalizado. En tales casos, los Estados se ven afectados y, por lo tanto, la confianza por parte de los ciudadanos se ve disminuida.

Los institutos electorales tienen una importancia fundamental en la democracia. Sin lugar a dudas, es una pertenencia inalienable en el Estado democrático.

El principio de transparencia permite al gobierno, a través de sus instituciones, crear los cimientos de la confianza. En este caso el IFE, a partir del Servicio Profesional Electoral, instaura el sistema que garantiza que el personal se conduzca en términos institucionales, es decir, con imparcialidad y legalidad.

El Instituto Federal Electoral se comprende como un organismo público que se sienta en el servicio profesional, en el sistema electoral, en las entidades electorales y en la actividad de la burocracia, la estrecha relación que tienen, pueden ser el factor del resultado final; si se quiere que los organismos electorales se conduzcan con transparencia, y a su vez el personal ejerza su trabajo con transparencia para la rendición de cuentas, se obtendrá la confianza de la ciudadanía.

Una característica principal del IFE es la autonomía asentada en la Constitución, lo que le ha permitido recobrar la confianza en la democracia, ya que ha consentido un refuerzo, en ocasiones innovando, en la legitimación de la elección de un gobierno. La autonomía, derivada del griego, formado por autos (por sí mismo), nomos (regla, norma) y por ía (de cualidad), define al IFE como la institución que tiene la capacidad de regularse a sí misma, por lo que evita que los partidos e intereses ajenos intervengan en los procesos democráticos.

Pablo Lucas menciona al respecto que: “se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que –inmediatos y fundamentales– se establecen en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.” Así que el organismo público autónomo “delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal”. Por lo cual, realiza una actividad que el Estado se ve impedido a realizar de modo seguro y transparente, es decir, establece un orden constitucional.

Los organismos autónomos “suelen tener funciones propias, reconocidas y garantizadas en la Constitución, y son capaces de emitir actos definitivos, salvo el control jurisdiccional que sobre ellos pueda ejercerse”. Esta capacidad legada por el Estado permite a los institutos tener sus propias normas y estatutos pero “una de las razones que dificulta la elaboración de una teoría homogénea consiste en el hecho de que cada país, constitucionalmente, y a veces a través de la legislación, ha extendido o limitado su número, sus características y sus niveles de independencia”. En Austria, Portugal y España se contempla la autonomía en sus normas fundamentales, en cambio en América Latina la gran diversidad de órganos constitucionales autónomos nos muestra que existe una tendencia creciente a establecerlos, que sus niveles son diversos.

Ahora bien, la autonomía política se refiere a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a otro órgano y que la normatividad le otorgue el carácter de máxima autoridad en la materia. En los países en donde la autonomía política está desarrollada, también encontramos la unificación de la materia registral electoral y la registral civil (Costa Rica o Colombia). Se establece que la autonomía política es plena cuando el órgano no está supeditado a poder alguno y por tanto es la máxima autoridad electoral.

La autonomía política, en el caso de México, fue un acto muy significativo. El país manifestó un autoritarismo partidista, que algunos comparaban con una especie de dictadura contemporánea, durante más de setenta años, desde 1928 al 2000, en el cual el Partido de la Revolución Institucional (PRI), mantuvo un poder hegemónico. Por ende, el mejoramiento del Instituto generó confianza en la

sociedad, en los partidos y, por lo tanto, en el Gobierno federal. La percepción generalizada de la población, no obstante, puede ser cuestionada.

México no es el único país con problemas electorales y democráticos, éstos son una situación que se ha repetido y se acostumbra en algunas partes. Cuando la sociedad pierde la confianza en el órgano encargado de las elecciones, se deteriora el respeto a las instituciones y, por consecuencia, también el estado de derecho: “una forma mediante la cual se puede recuperar esa pérdida de confianza es encomendado por la función a un organismo autónomo, cuya imparcialidad no esté en tela de juicio”.

Así las instituciones autónomas son las agentes legitimadoras del Estado, puesto que su principal función es brindar la confianza a la sociedad en la democracia y sus resultados. Desde esta figura queda bien establecido que los organismos autónomos tienen la capacidad de generar la confianza y democracia, con apego al estado de derecho.

Sin embargo, no siempre puede darse en las mismas condiciones y cada instituto electoral forma a su personal, brindando un servicio profesional particular a su sociedad. El sistema político es “el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política”, pero son los miembros del instituto electoral quienes son los que dan vida y movimiento al organismo. El instituto y su personal conforman la profesionalización institucional.

2. La construcción de confianza en el ámbito político

El estudio clásico de Robert Putnam sobre capital social¹, tiene como referencia una interrogante guía: ¿Cuáles son las condiciones que permiten la creación de

¹Por capital social entendemos, según Putnam, el conjunto de redes, normas y confianza que posibilitan a los participantes una actuación conjunta y eficaz para conseguir objetivos compartidos (...) El capital social, en resumen, refiere a las conexiones sociales y a la concurrencia de normas y confianza. Los beneficiarios de estas conexiones, normas y confianza (...) deben ser determinadas empíricamente, no por definición”. En este contexto, “por confianza interpersonal entendemos

instituciones fuertes, responsables y efectivamente representativas? Dentro de la línea argumentativa de Putnam para dar una interpretación a las diferencias existentes entre el norte y sur de Italia, establece que es el patrón histórico el que define el ambiente sociocultural de una determinada comunidad.

Resalta en dicho trabajo el concepto de comunidad cívica², ya que ella permite el origen de un capital social, entendiendo por éste, características de la organización social, como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia social facilitando acciones coordinadas (Putnam, 1993). Precisamente, este capital social es lo que causa la eficiente operatividad de las instituciones y mucho de ello, tiene que ver con la confianza. En tal sentido, existe una vinculación entre capital social y confianza (Fukuyama, 1995).

La confianza es un concepto complejo que se puede abordar desde diversas disciplinas del conocimiento. El asunto se problematiza cuando se trae dicho concepto al campo de la política. En el caso de México el término confianza se hace más complejo en la medida que durante más de setenta años un solo partido político encapsuló al Estado, provocando una gran desconfianza entre los partidos de oposición, los cuales durante varias elecciones observaron cómo los comicios se preparaban y desarrollaban, para que resultara triunfadora la misma fuerza política.

Desde que México es independiente, hasta 1990, las elecciones no fueron competitivas, y hasta 1997, se puede decir que fueron democráticas.³ Así, la desconfianza viene desde nuestro origen como país y enmarca la historia de la democracia mexicana. Además de que las instituciones, a través de su

como la percepción que el individuo tiene de otros individuos que le permite interactuar y ejercer acciones en conjunto con cierto grado de seguridad y de reciprocidad". ver: Putnam, Robert (1995).

²Comunidad cívica, dentro de la línea reflexiva de Robert Putnam, es aquella en la que resaltan acciones como la lectura de diarios, amén de la participación en organizaciones sociales.

³Existen historiadores que consideran que las elecciones mediante las cuales se eligió a Francisco I. Madero para el periodo presidencial de 1911 a 1915, fueron las únicas de carácter democrático. Fundamentalmente porque ninguna persona fue forzada a votar por él como ocurrió en los comicios de Porfirio Díaz. En cambio, no fueron competitivas porque Madero no tuvo rivales en su contienda por el Poder Ejecutivo.

funcionamiento, pueden, para bien y para mal, tener efectos sobre los niveles de confianza. Así, la reingeniería institucional (diseño) y la ley son pilares estructurales y normativos que modelan la confianza interpersonal y entre los actores políticos.

La confianza en la discusión académica sobre los procesos electorales se ha vuelto de un interés renovado y vigente. Pero ¿qué significado tiene? ¿Cuáles son las vertientes alimentadoras de la confianza? ¿Se puede construir la confianza a partir de acuerdos políticos? ¿Qué importancia tiene la vertiente cultural histórica para la construcción de la confianza? ¿Cómo se puede construir (etapas y acciones) la confianza en un contexto de elecciones competitivas? ¿Es importante la confianza en las instituciones electorales para la consolidación democrática? ¿Existen requisitos para que se confíe en las instituciones electorales? ¿Favorece la confianza el desempeño institucional? Estas son las preguntas más recurrentes que se desarrollan en la discusión de este concepto en el ámbito político y académico.

Existe la noción de que la creación de la confianza era un bien para la vida comunitaria así como para los individuos, y que la desconfianza era un saldo negativo. El tratar de analizar el por qué las personas tienen confianza y el cómo se va cultivando a través de las relaciones sociales, ha sido una preocupación de la economía, la sociología y la psicología. Dado que existe una diversidad de enfoques disciplinarios para abordarla teóricamente, ha sido complicado expresarla en términos cuantitativos, en especial porque la confianza se integra de aspectos cognitivos, afectivos y normativos (Kramer, 1999: 569-598).

Aunado a lo anterior un sujeto con alta confianza considera que la inmensa mayoría de las personas actúan con buenas intenciones, que son respetuosas y probas, estableciendo que esta actitud personal es rasgo de una diferencia individual presente en las mismas, lanzando la hipótesis de que tienen una conducta en concordancia a esquemas cognitivos que los hace aceptar cierta información y/o a rechazarla, de conformidad con sus creencias (Gill, Boises, Finegan y McNally, 2005: 287-302). Existen varios autores que comparten esta

vertiente teórica. Refieren que la confianza no se encuentra relacionada con experiencia específica, sino que es resultante de una generalización de experiencias similares (Rotter, 1997: 1-7; Couch y Jones, 1997: 319-336; Yáñez, Ahumada, Figueroa y Cova, 2006: 9-20).

Otros autores, entre los cuales se puede citar a Luhmann, refieren que tanto la confianza como la desconfianza son reductos necesarios para tratar de operar la complejidad y la incertidumbre; además de que a la hora de procesar la información y ante una diversidad de complejas alternativas, las personas deben discernir entre confiar o desconfiar (Luhmann, 1995).

Por otro lado, para Wicks, Berman y Jones (1999: 99-116) y Liwicki y Bies (1998: 438-458) la confianza es una variable dinámica, ya que aunque pudieran estar presentes relaciones estables y de confianza, pueden aparecer complejidades que den pie a desconfiar. En este sentido, confianza es tener expectativas cuando éstas están relacionadas con efectos positivos, pero además se parte de la premisa que dicha confianza se basa en la experiencia de cooperación y socialización.

En esta circunstancia, ejerce un efecto importante lo que se espera de alguien o de algo (Valenzuela y Causiño, 2000: 321-339). En nuestro país diversos autores se han interesado en indagar cuál es el sustento de la confianza, o en su caso, de la desconfianza en términos culturales (Paz, 1980; Ramos, 1987; Lomnitz, 1997). Estos trabajos exploran más la vertiente racional donde la confianza se sustenta en la interacción entre familiares o de tipo extrafamiliar. Así, la confianza se crea donde existen igualdades de condiciones económicas. Pero también, como señala Luhmann, una teoría de la confianza presupone una teoría del tiempo y el entorno.

En este sentido, sobresale el *cuándo* y el *dónde*, vertientes de temporalidad y espacio. Así, si se revisa las fechas y la forma en que se han desarrollado las elecciones en México, se puede constatar que el contexto y entorno importan y que en tal propósito es válido preguntar si las condiciones en que se organizaron

los comicios en México de la independencia a la fecha, son de igualdad o desigualdad.

Luhmann (1995) con respecto al tema de la confianza, refiere que la historia deja de ser el recuerdo de las cosas experimentadas y se vuelve simplemente una estructura predeterminada que es la base para la confianza en los sistemas sociales y la confianza debe referirse a aquellos mismos sistemas. Por su parte Rafael Segovia (1975) en su investigación clásica sobre la socialización política en las escuelas mexicanas, establece que un aspecto a considerar como generadora de confianza es el ingreso económico, factor que implica seguridad material.

En el proceso constructivo de confianza, Hardin trae la versión teórica de la elección racional. Según él, es el sustento fundamental de un capital interpersonal que permite a los individuos desempeñar mejor sus tareas dentro de las instituciones. Si la confianza genera un beneficio personal, dice este autor, por tanto, contribuye al fortalecimiento de las instituciones y a incrementar el capital institucional (Hardin, 2009).

Aquí partiríamos de la circunstancia de que “los otros” simpatizan con nuestros valores (morales) y con los rasgos de ciertas actitudes positivas de apoyo a otros y a la comunidad. Aquí cabría el dilema del prisionero y otros juegos, dentro de la teoría de la elección racional. Por ejemplo, conviene pensar en qué tan dispuesta está una persona, en el seno de una comunidad, a cooperar con sus “amigos” a costa del beneficio individual.

Confianza institucional y elecciones

La construcción de confianza desde la vertiente de la ciencia política se enmarca en la tesis de Andreas Schedler en referencia a las instituciones que preparan elecciones. Refiere que son cuatro las vertientes: la regulación (una densa red de reglas democráticas); la delegación (transferencia de la gestión de las elecciones del gobierno a una Institución del Estado mexicano, independiente y autónoma); la vigilancia (la organización a una estricta supervisión de parte de los partidos

políticos); judicialización (traslación de solución de conflictos de la Cámara de Diputados a un tribunal especializado) (Schedler, 2008).

A continuación se presenta un esquema en el que se muestra el recorrido teórico de la confianza, con el fin de observar su estudio transdisciplinar.

Tabla 1
Vertientes teóricas de la confianza en las Ciencias Sociales

Autores	Vertiente teórica constructora de confianza.
Niklas Luhmann (2005)	Establece que en la construcción de confianza tienen que ver con la temporalidad y el entorno. La historia deja de ser un recuerdo de las cosas experimentadas y se vuelve una estructura predeterminada que es la base para la confianza en los sistemas sociales.
Francis Fukuyama (1999)	Fundamental el papel de las redes, las organizaciones y las normas para que la confianza como expectativa genere un comportamiento ordenado, honrado y de cooperación por parte de todos los integrantes de la comunidad, de forma que este ambiente sea positivo y generador de prosperidad comunitaria.
Robert Putnam (1993)	El patrón histórico determina en el contexto sociocultural en que una comunidad se desenvuelve. En ese contexto, la historia o vivencia es una vertiente causal para la presencia o ausencia de una comunidad cívica, caracterizada entre otros valores, de confianza, permite la eficiencia social. Resalta las acciones colectivas, como asociaciones cívicas o del voluntariado, porque enseñan actitudes y conductas cooperadoras, incrementan la interacción cara a cara y crean condiciones para el desarrollo de confianza.
Russell Hardin (2009)	El sustento fundamental de la generación de confianza es el intercambio, dentro de la teoría de la elección racional, en las formas de capital interpersonal que permiten a los individuos desempeñar mejor sus tareas dentro de las instituciones, que si lo hicieran sin ellas y, por tanto, contribuyen al fortalecimiento de las mismas y al capital institucional.
Elinor Ostrom y T.K. Ahn (2001)	Dentro de la vertiente de la acción colectiva, resaltan la confianza como integrante del capital social siendo fundamental su presencia en la cooperación, solución de problemas y expectativas para un mejor desarrollo.
Anheler Helmut y Jeremy Kendall (2002)	La confianza como soporte estructural de la legitimidad del sistema político y del orden en la sociedad.
Gill, Boises, Finegan y McNally (2005)	Sustento afectivo, actitud personal en concordancia a esquemas cognitivos, aceptando o rechazando información, de conformidad con sus creencias.

FUENTE: Elaboración propia

La confianza como factor de cohesión institucional

De acuerdo con Fukuyama, las instituciones estatales, en su conjunto, no sólo deben cooperar de forma adecuada en un sentido administrativo, sino que deben,

además, concebirse como instituciones legitimadas por la sociedad correspondiente. En otras palabras, el grado o intensidad de capital social de una comunidad, serán las instituciones el reflejo del capital social de una comunidad determinada (Fukuyama, 2004: 48).

Profundizando en el tema, se tiene una diversidad bibliográfica sobre la importancia y trascendencia de las instituciones y el desarrollo de la democracia. Lo anterior tiene repercusiones cuanto se trata de instituciones que por su dinámica tienen efectos o consecuencias de su accionar, máxime cuando aquellos tienen que ver con el poder político.⁴

Es el caso de las autoridades electorales, que se mueven dentro de un marco caracterizado por una diversidad normativa y de valores y culturales. En eso tiene mucho que aportar la vertiente de capital social. Lo anterior, considerando que aquellos intervienen en la fortaleza o debilidad institucional. Precisamente en este apartado trataremos de analizar el cómo la confianza, como parte del capital social en términos de Putnam, es un factor de cohesión institucional.

Para confiar en una institución, ésta tiene que contar con fortaleza normativa; o sea, un alto grado de organización interna, capital institucional, enmarcado por una identidad institucional, por disciplina y confianza interna o interpersonal por parte de los miembros de la institución, además de solidaridad institucional. Una institución consigue una acción colectiva de cooperación a partir de los índices de confianza entre los integrantes de la misma, la cual tiene efectos para el trabajo en conjunto. Por ejemplo, x persona interactúa con z y no tiene la certeza si z es confiable; ante ello tendrá dos vías de acción. Una es darse a la tarea de compilar información sobre z para así tener perspectivas de confiar en ella; la otra es valorar si de manera institucional se hacen cumplir los acuerdos o los compromisos.

⁴Al respecto, César Cansino refiere lo siguiente: “Una institución es una organización política o procedimiento pensado para mantener el orden, resolver litigios, elegir líderes y promover de este modo una forma de convivencia entre grupos sociales enfrentados (Cansino, 2000).

En este sentido, la confianza es una cualidad institucional, además de una estrategia de *gobernanza* eficiente y eficaz. Aquella provoca la cooperación y colaboración. Ya Hardin ha establecido un modelo sustentado en que: *confío en ti porque encapsulas mi interés en el tuyo*.⁵ Aquí es importante citar también a Luhmann que refiere que la confianza se puede clasificar en: confianza perceptiva y confianza espontánea (Luhmann, 1979). En la perceptiva, se da confianza posterior a un proceso reflexivo; en cambio en la segunda, se da de manera inmediata.

Aunado a lo anterior, existe un debate en torno a los factores que favorecen la confianza institucional. James Coleman (1988 y 1991) parte de que es en el campo de las interacciones sociales, (acción colectiva) donde reside el capital social que permite que aparezca la confianza institucional. Para los politólogos la causa inicial para confiar en las instituciones, parte del ámbito individual a través del propio capital social. En otras palabras, mientras para Coleman la serie de relaciones colectivas logra que se confíe en los demás, para los politólogos la confianza individual logra la eficiente y eficaz operación institucional.

Sin embargo, en una sociedad como la mexicana, con un déficit histórico y cultural de confianza, se profundiza el problema. Huntington explicó, después de un análisis detallado en diversos países y culturas, que la desconfianza es un rasgo sobresaliente en el mundo árabe y en América Latina (Huntington, 1992: 36). Al respecto, Noemí Luján señala que la confianza es fundamental para la cooperación en la sociedad. Es decir, no sólo se trata de un lujo, sino que es un insumo fundamental para el desarrollo político y social de cualquier país:

La confianza como capital social es en buena medida espontánea, resultando de la historia y la cultura de un pueblo y constituye una suerte de dotación inicial de capital social que representa una gran utilidad en la promoción de formas de cooperación (Luján, 1999: 49).

⁵ Para profundizar en el modelo de “interés encapsulado”, ver, Hardin, Russel (2002).

Como se puede apreciar, la relación entre confianza e instituciones es una relación compleja en países con rasgos culturales de desconfianza estructural. Sin embargo, existen pilares que cierran la brecha entre desconfianza y las instituciones, como por ejemplo, la construcción de normas incluyentes y la aplicación estricta de las mismas por la institución encargada de aplicarlas. Desde luego, no es una tarea sencilla, justamente cuando la mayor parte de las personas no confían en las normas.

Rodrigo Salazar Elena y Benjamín Temkin, refieren sobre el particular que:

La confianza es una variable que interviene en los juicios subjetivos que los electores hacen de sus instituciones como respuesta a la incertidumbre inherente a los procedimientos democráticos y que esta confianza no se otorga de una vez y para siempre, sino que se actualiza conforme a la información que el elector obtiene del ambiente que lo rodea (Salazar y Temkin, 2007: 13).

Así, la desconfianza en los procesos electorales, según Gómez Tagle, tienen que ver con los resultados evaluados con respecto al funcionamiento de las instituciones electorales, es decir, con las condiciones de competencia electoral, con las relaciones de poder y con la calidad de la representación de los partidos políticos (Gómez Tagle, 1994: 14). En ese sentido, cabe la siguiente interrogante: ¿cómo confiar en las instituciones electorales cuando el ambiente es adverso?

El camino que han recorrido las instituciones electorales en México para proporcionar confianza a la sociedad (ciudadanas y ciudadanos) y a los actores políticos en una elección, ha requerido de cambios estructurales. Reformas constitucionales, incorporación de tecnología en los instrumentos electorales, un servicio civil de carrera dentro del Instituto Federal Electoral, sustentado en la meritocracia, la identidad como parte de un proceso de institucionalización. La vigilancia estrecha por parte de los partidos políticos –como entidades de interés público-, lograron que la institución electoral federal pudiera obtener su fortaleza institucional, logrando ubicarse, a finales de 2005, entre los tres primeros lugares

de las instituciones públicas y privadas en una encuesta nacional. Ante la interrogante de cuál institución le generaba más confianza, el IFE quedó en tercer lugar de confianza, antecedido por el Ejército y la Iglesia Católica.⁶

En una investigación que realizó David H. Corrochano (2001) sobre el tema de confianza, donde incluye al (IFE), se advierte que antes de la elección presidencial de 2006, esta institución tenía una gran legitimidad en el grueso de la población mexicana. El trabajo también muestra como el IFE tiene una evolución hacia la aceptabilidad social, sustentada en sus acciones de “estricto apego a la ley” y en que la mayor parte de los mexicanos mayores de 18 años, según la investigación citada, consideran que satisfacía cinco expectativas o deseos: a) es una institución democrática en tanto nacida y vinculada con la sociedad; b) es una institución autónoma que no depende del gobierno ni de la clase política; c) es transparente, limpia y honrada porque así lo demuestran sus acciones y quienes forman la institución; d) es responsable porque cumple con su deber y rinde cuentas ante la sociedad; y e) es eficiente porque cuenta con profesionales (Corrochano, 2001: 127-151).

Todo el capital social que el IFE fue adquiriendo conforme preparaba y desarrollaba elecciones entre 1989 y 2005, le otorgó una cohesión estructural y fortaleza institucional, la cual tuvo efectos no sólo internos, sino externos, ya que varias entidades federativas adquirieron el mismo diseño institucional. Esa confianza institucional provocó una nueva relación entre la sociedad y los distintos actores políticos reduciendo la incertidumbre ante escenarios electorales.

En ese sentido, tal como Luján Ponce refiere, en toda acción social se requiere de dos polos: un sujeto que confía (*truster*) y el depositario de la confianza (*trusted*): El sujeto ejecuta la acción de confiar a partir de un universo de conocimientos o creencias que le permiten tener un conjunto de expectativas ciertas sobre su relación con el objeto de su confianza (Luján, 1997:26-27).

⁶ Para profundizar en dicha encuesta, ver *Confianza en Instituciones. Encuesta Nacional sobre Confianza en Instituciones*, levantada por *Consulta Mitofsky* en 2005, p. 3: www.consulta.mx

Si lo anterior se extrapola a una Institución, podríamos decir que requiere que aquélla, como depositaria de la confianza o sea el *trusted*, debe dar certeza a las expectativas del *truster*, ya que en caso contrario aparecerá la desconfianza y/o la debilidad permanente y estructural de tipo institucional. Por lo tanto, son las instituciones a través de su cohesión y su capacidad de hacer cumplir las normas, quienes coadyuvan y facilitan la cooperación de diversos actores, como podría ser el caso entre sociedad y clase política.

El quehacer político como generador o decodificador de confianza

El *cómo* se realiza la acción de la política por parte de los políticos es la causa generadora de confianza o decodificadora de la misma. Con la calidad que se haga la política, así serán las instituciones, el gobierno y las normas que emerjan de dicha actividad. En las siguientes líneas se abordará la importancia de la dinámica entre políticos, la cualidad de dichos acuerdos, si se enmarcan en un proceso democrático e incluyente o, en su caso, en un marco autoritario y excluyente; si esto último fuera el caso, partimos de que los actores involucrados no previeron los efectos esperados, o bien, si los previeron, no hicieron nada por acotarlos (podría ser el caso de diversos cuerpos de seguridad pública de instituciones relacionadas con el quehacer hacendario o de impartición de justicia). En otras palabras, los efectos de la actividad política son favorecedores de confianza o decodificadores de la misma.

La política tiene una multiplicidad de acepciones, sin embargo, considero útil para la investigación, la que refieren Hague (1993):

Política es la actividad a través de la cual los grupos humanos toman decisiones colectivas.

Aquí no se cuestiona si dichos acuerdos vienen arropados de un consenso democrático o de decisiones autoritarias; tampoco si existieron acciones colaborativas o conflictivas. Ni tampoco si el fin justifica los medios (Maquiavelo) o

si a la hora de tomar las decisiones estas se ajustaron a los principios éticos o morales, buscando el bienestar colectivo (Aristóteles). Así, la política es la actividad humana que nos da la oportunidad, en un contexto democrático y de pluralidad de actores políticos enmarcados en un Estado de derecho que todos aceptan, de convencer, deliberar, confrontar ideas y lograr acuerdos obligatorios para todos en un sentido colaborativo. También en la búsqueda de eficacia y eficiencia gubernativa y/o institucional, que a fin de cuentas son los resultados que se buscan de la actividad política.

También existe la versión *estructuralista* que establece que la política no termina en una función de mediación, sino que forma parte del cemento social como un todo. El quehacer de la política es la reflexión con soporte ético, constituyendo la praxis para que a través de la solidaridad de esa recíproca dependencia consciente y voluntaria, mirando siempre hacia un conglomerado de ciudadanas y ciudadanos que ejercen la libertad con responsabilidad en un ambiente de igualdad y de reconocimientos recíprocos. La versión liberal de la política consiste en una competencia por cargos que tengan la facultad de disponer del poder administrativo.

Entonces conviene preguntar lo siguiente: ¿tiene qué ver el *cómo* se hace política para generar y decodificar la confianza? Se puede responder de manera preliminar que la política tiene que ver con el la relación entre poder y legitimidad, pero también tiene que ver con el *cómo* se adquiere aquel poder y con *qué* tipo de legitimidad se tiene. En este marco, la *ola* democratizadora de los años noventa en América Latina, es la refundación del poder político (sostenido en elecciones competitivas) y en la generación de la una nueva legitimidad, no sólo la de la fuerza, la del monopolio de la violencia, sino en la mecánica del gobierno de la mayoría.

Es claro que existen factores y condiciones que tienen impacto en la construcción de la confianza; se pueden citar la imagen pública, los resultados generales de la práctica política; en el caso de los legisladores cuenta mucho la conducta que se expone en los medios de comunicación. Es realmente paradójico,

pero conforme pasan más años de régimen democrático en México, las instituciones políticas se estancan en la generación de confianza hacia los ciudadanos. Principalmente las instituciones representativas, como es el caso de los partidos y de las cámaras legislativas. ¿Tendrán que ver los medios de comunicación? ¿Es falta de información de estas instituciones?

Desde la perspectiva de Habermas (1998) mucho tiene que ver con la disposición de los políticos al diálogo, tanto entre ellos, como entre ellos y los ciudadanos y con la capacidad de construir consensos desde la práctica política:

El paradigma de la política en el sentido de una práctica de la autodeterminación ciudadana no es el mercado, sino el diálogo: una concepción dialógica entiende la política como un proceso de razón y no exclusivamente de voluntad; de persuasión y no exclusivamente de poder; dirigido hacia la consecución de un acuerdo relativo a una forma buena o justa o por lo menos aceptable de ordenar aquellos aspectos de la vida que se refiere a las relaciones sociales de las personas y a la naturaleza social de las personas (Habermas, 1998: 231-246).

En este sentido, la práctica de la política cuando tiene como propósito eliminar “al otro”, como dice Habermas, genera repercusiones colectivas y ello provoca problemas de confianza o desconfianza en el quehacer de los políticos. Lo anterior impacta más en el caso de la *gobernanza* electoral; si un partido o gobierno no tiene disposición a garantizar la confianza institucional del órgano encargado de organizar los comicios, negándole autonomía frente a los partidos y el Poder Ejecutivo.

Capítulo 2

La *gobernanza* electoral en México y la creación del Instituto Federal Electoral

El surgimiento de la institucionalidad electoral en México

La historia del Instituto Federal Electoral (IFE) se remonta a la organización de las primeras elecciones en México durante el siglo XIX, hasta que en 1917; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del mismo año, instituye a la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión (IFE, 2013).

Otro momento histórico importante de la construcción de la *gobernanza* contemporánea, fue la promulgación de la Ley Federal Electoral, en 1946, por el presidente de la república Manuel Ávila Camacho. A partir de entonces, las reformas y adiciones a la Legislación se fueron sucediendo. A partir de 1973 desaparece la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y se aprueba la creación de la Comisión Federal Electoral en la que participan los representantes de todos los partidos políticos con registro legal.

La creación del IFE

Un paso decisivo se dio en 1989, cuando se comenzó una “obra institucional de gran alcance en México, que culminó con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) (Becerra, 2002: 57). El IFE se constituyó desde 1990 como un órgano electoral del Gobierno Federal, en cumplimiento de las reformas que hicieron posible la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) donde también se dispone la creación del IFE, el cual fue abierto a partir del 11 de octubre de 1990.

A fin de contar con una institución imparcial, transparente y con legalidad en las elecciones federales, el IFE, se concretó como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y

funcionamiento, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales.

La integración del IFE se acompañó de un nuevo padrón electoral y un nuevo procedimiento para designar funcionarios de casilla, mientras que el Consejo General, máximo órgano de dirección, se integró por los siguientes funcionarios:

- El Presidente del Consejo General, que era el Secretario de Gobernación.
- Seis Consejeros Magistrados, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.
- El Director y el Secretario General del Instituto.
- Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara).
- Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección (IFE, 2013).

Entre las primeras atribuciones del IFE estaban los siguientes puntos:

- ✓ Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores
- ✓ Expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos
- ✓ Establecer topes a los gastos de campaña
- ✓ La facultad de designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos por voto de las dos terceras partes de sus miembros y a propuesta del Consejero Presidente.

En México, antes de los años noventa, las elecciones eran útiles para presentar una imagen engañosa de la democracia. Lo anterior, porque aquellas se encontraban controladas por el gobierno en turno. Sin embargo, ante la inconformidad creciente de los ciudadanos por la falta de certidumbre en los procesos electorales nacionales y subnacionales, el gobierno corría el riesgo de que le “arrebatará” la oposición partidista, las banderas de la legitimidad.

De acuerdo con Soledad Loaeza, el partido en el gobierno ponía en peligro el control sobre transición:

Si el partido en el gobierno no actúa a favor del cambio, reduce sustancialmente la capacidad de control del Estado sobre el cambio político, de manera que el proyecto de la democracia otorgada amenaza convertirse en una democracia arrebatada (Loaeza, 1989: 282).

Sobre todo porque el antecedente de las elecciones presidenciales de 1988, cuando el candidato de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano fue considerado ganador por sus seguidores. Sin embargo, en medio de muchas dudas, las autoridades electorales le otorgaron el triunfo al abanderado del PRI, Carlos Salinas. Este hecho construyó la idea en buena parte de la opinión pública, que se había orquestado un fraude.

En ese escenario, la otrora Comisión Federal Electoral integrada por el Secretario de Gobernación, representantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos, era como dice Andreas Schedler “de un propósito más decorativo que decisivo (Schedler, 2000: 385). En la posterior reforma político-electoral constitucional de 1989 cuando se crea el IFE, además de los representantes de partido y el Secretario de Gobernación, se incorpora la figura de “Consejero Magistrado” con el fin de darle un cierto equilibrio a dicha estructura institucional. El requisito clave para ser “Consejero Magistrado”, además ser propuesto por el Ejecutivo y ratificado por las dos terceras partes de los 500 legisladores de la Cámara de Diputados, era ser abogado.

Con esa estructura un poco más equilibrada, aunque existen voces críticas a la conducta de éstos primeros consejeros magistrados⁷, las elecciones del año de 1991, representaron un avance en términos de confianza y credibilidad en los resultados, pues no existieron conflictos poselectorales en contra de los resultados que el IFE presentó públicamente en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales federales.

Al incorporar a la estructura del órgano máximo de dirección del IFE la figura de Consejeros Magistrados, además del posible contrapeso a las figuras políticas (representantes del Poder Legislativo, de los partidos políticos y del Secretario de Gobernación), la intención, como se vio después, era introducir a un grupo de ciudadanas y ciudadanos sin partido que tuviera decisión plena para los acuerdos institucionales en la preparación y desarrollo de la elección federal, más allá de las decisiones de los partidos políticos, ya que éstos tienen un interés muy particular en sus pretensiones de alcanzar el poder. Por ello, esta figura iniciaría la era de una mayor transparencia, independencia del órgano electoral federal y, de autonomía.⁸

Los consejeros ciudadanos, como factor de confianza

En este transitar de reingeniería institucional, por motivo de reforma electoral, en el año de 1994, aparece una nueva denominación, la figura de los “consejeros ciudadanos”. Schedler lo refiere de la siguiente manera:

⁷ Silvia Gómez Tagle, refiere que: “De los seis consejeros que participaron en el Consejo General del IFE, solamente dos participaron activamente y llegaron a emitir opiniones críticas, mientras que los otros cuatro casi siempre guardaron silencio y votaron con el PRI o, en el mejor de los casos, se abstuvieron” (Gómez Tagle, 1993: 27).

⁸ Los representantes políticos en los órganos colegiados del IFE en el año de 1991, ante la presencia de consejeros ciudadanos independientes, tendrían que moderar su poder político, por ello, se hace prudente referir la cita de Miguel Carbonell, que refiere: “Montesquieu expresaba en El Espíritu de las Leyes, “es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites (...). Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder” (Carbonell, 2009: 15).

Esta primera y ciertamente tímida introducción de un elemento no partidario en el seno del Consejo General se profundiza con la reforma electoral de 1994. En este año, poco antes de las elecciones presidenciales, entra una nueva generación de miembros apartidistas, rebautizados como consejeros ciudadanos. Ahora son los partidos políticos quienes los nombran y su papel se revalora sustancialmente. Reuniendo seis de los once votos en total, dejan de ser el “fiel de la balanza”, un nuevo factor de equilibrio, para convertirse en el grupo determinante.⁹

Sin ambages, los seis consejeros se denominarían “ciudadanos”. Dichos ciudadanos deberían ser propuestos y designados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta ya no del Poder Ejecutivo, sino de los grupos parlamentarios, y quienes no necesariamente deberían de ser abogados. Por otro lado, en cuanto a la integración del Consejo General del IFE, el presidente continuaba siendo el representante del Poder Ejecutivo, o sea el Secretario de Gobernación, los representantes del Poder Legislativo y los representantes de partido político, los cuales ahora, tendrían todos los partidos políticos un solo representante, independientemente de su fuerza electoral, con voz, pero ya sin voto en las decisiones colegiadas.

Pedro Aguirre (1998), menciona que “a fórmula de “ciudadanizar” al IFE sin relegar por completo al Estado otorgó la ansiada imparcialidad a la organización y supervisión del proceso electoral. Se involucraba de forma determinante a personas no comprometidas (por lo menos formalmente) ni con el gobierno, ni con los partidos, pero se mantenía a dos de los poderes de la Unión interviniendo en una actividad que, en cualquier parte del mundo, se considera como una responsabilidad eminentemente estatal: la celebración de elecciones (Aguirre, 1998: 16).

⁹ Schedler refiere en cita a pie de página que cuatro de los cinco votos restantes pertenecían, técnicamente, a los representantes del Congreso (dos para el PRI y dos para los partidos políticos de oposición, PAN y PRD), y uno al secretario de Gobernación. Los representantes partidistas perdieron su derecho a voto pero mantuvieron su representación en los órganos colegiados del IFE en todos los niveles estructurales de la institución (Schedler, 2000:386).

En ese contexto de integración de los órganos de dirección del IFE, se celebraron las elecciones federales de 1994, logrando una participación ciudadana inédita con un 74% del listado nominal de electores para esos comicios. Por otro lado, no existieron impugnaciones importantes al funcionamiento operativo de los diferentes órganos del IFE, incrementando la confianza y fortaleza institucional.

Posterior a ello, nuevamente se presenta una reforma político electoral: la de 1996. El proceso de “ciudadanización” del Consejo General del IFE como máximo órgano de dirección y supervisión del IFE concluye en 1996, cuando los partidos vuelven a nombrar una nueva generación de consejeros independientes, ahora con el título de consejeros electorales (Schedler, 2000: 386).

Esa reforma político electoral trajo consigo también que el representante del Poder Ejecutivo, abandonara su asiento en el IFE, ocupando el cargo de Consejero Presidente, un consejero electoral nombrado por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, además de que ahora son ocho consejeros electorales y el consejero presidente, los cuales durarían en el cargo siete años, todos con voto y voz, exclusivamente, ya que los representantes del Poder Legislativo y los representantes partidistas, sólo tendrían el poder deliberativo, es decir, voz, pero no voto.

Con esas nuevas figuras ciudadanas de fama pública, lo cual trascendía al cargo, eran académicos, servidores públicos, periodistas, factor que incidió en la génesis de confianza en el IFE, de cara a las elecciones de 1997, ya sin presencia del Poder Ejecutivo de la Unión¹⁰. Tan es así que las elecciones federales de 1997, han sido calificadas por diversos actores sociopolíticos de transparentes, competitivas y confiables.

En un documento editado por el IFE (1999), denominado: *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos* (IFE, 1999: 155), refiere que posterior a una consulta sobre el tema a partidos políticos con

¹⁰ El 31 de octubre de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que la Cámara de Diputados designa al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General del IFE.

representación parlamentaria y a diez asociaciones civiles, sobre confianza en la estructura del IFE en sus diferentes niveles de dirección operativa, los datos fueron los siguientes:

Confiabilidad *alta y muy alta* al Consejo General, en tanto que la Junta Directiva sólo merece una confiabilidad entre *media y alta* –aunque con predominio de la *alta* - con excepción del Partido de la Revolución Democrática (PRD) que sólo le otorga una confiabilidad *baja*. Las juntas locales y distritales, por su parte, son calificadas con un grado de confiabilidad que va de *muy alta* (solamente Presencia Ciudadana Mexicana le otorgó el puntaje más alto) a *muy baja*, con predominio de la *media* (IFE, 1999: 155).

Tabla No. 2
Evaluación de la Reforma Electoral de 1996 (dirigentes de partidos políticos)

Órganos del IFE	PRI	PAN	PRD
Confiabilidad en el IFE. Consejo General	Alta	Muy Alta	Alta
Confiabilidad en el IFE Junta Directiva del IFE	Alta	Media	Baja
Confiabilidad en los Órganos Desconcentrados Juntas Locales y Distritales	Alta	Baja	Baja

FUENTE: *Desarrollo Electoral Mexicano, Antología*, México, IFE, Programa de Formación y Desarrollo, 1999, p. 206.

VALORES: Muy Alta: 10; Alta: 9-8; Media: 7-6; Baja: 5-4; Muy Baja: 3-0.

Tabla No. 3
Evaluación de la Reforma Electoral de 1996

(Dirigentes de Organizaciones No Gubernamentales)

Organizaciones consultadas	Alianza Cívica	Comisión Mexicana de Derechos Humanos	Colegio Nacional de Licenciatura en Administración	Asociación Nacional Cívica Femenina	Confederación Nacional de la Rep. Mex.	Presencia Ciudadana Mexicana	Movimiento por la certidumbre	Consejo Nacional de los derechos de la mujer	Frente Mexicano Pro Derechos Humanos	Central Reivindicatoria de Acción Social
Confiabilidad en el IFE. Consejo General	A	A	A	A	A	MA	MA	A	MA	A
Confiabilidad en el IFE. Junta Directiva del IFE	M	M	A	A	A	MA	MA	A	A	A
Confiabilidad en los Órganos Desconcentrados/ Juntas Locales y Distritales	M	B	M	M	M	MA	A	A	B	M

FUENTE: *Desarrollo Electoral Mexicano, Antología*, México, IFE, Programa de Formación y Desarrollo, 1999, p. 206.

VALORES: Muy Alta: 10; Alta: 9-8; Media: 7-6; Baja: 5-4; Muy Baja: 3-0.

Tratando de realizar un análisis cuantitativo, procedemos a realizar la medición estadística de la media y media porcentual de cada uno de las instancias institucionales que fue sujeta a evaluación perceptiva

Tabla No. 4
Evaluación de la estructura organizativa del IFE

Consejo General

Clase	Marca Clase	Frecuencia	MC x Frecuencia.
10	10	0	0
9 a 8	8.5	3	25.5
7 a 6	6.5	0	0
5 a 4	4.5	0	0.0
3 a 0	1.5	0	0.0
Suma			25.5
Media			8.5
Media %			85%

Junta Directiva del IFE

Clase	Marca Clase	Frecuencia	MC x Frecuencia.
10	10.0	1	10
9 a 8	8.5	0	0
7 a 6	6.5	1	6.5
5 a 4	4.5	1	4.5
3 a 0	1.5	0	0.0
Suma			21
Media			7
Media %			70%

Juntas Ejecutivas Locales y Distritales

Clase	Marca Clase	Frecuencia	MC x Frecuencia.
10	10	0	0
9 a 8	8.5	1	8
7 a 6	6.5	0	0
5 a 4	4.5	2	9
3 a 0	1.5	0	0
Suma			17
Media			5.7
Media %			57%

Calificación Global IFE

Concepto	Media	Media %
Consejo General	8.5	85
Junta General Ejecutiva	7	70
Juntas Ejecutivas Locales y Distritales	5.7	57
Suma	21.2	21.2
Media Global IFE	7.1	71
Calificación Global IFE	Rango "Medio"	

Lo anterior significa que los partidos políticos (PAN, PRI y PRD), tienen una confianza global media en el IFE. Ahora bien, en cuanto a la confianza que le otorgan las diferentes Organizaciones No Gubernamentales al IFE, aplicando el análisis cuantitativo se obtienen los siguientes resultados:

Consejo General

Clase	Marca Clase	Frecuencia	MC x Frecuencia.
10	10	3	30
9 a 8	8.5	7	59.5
7 a 6	6.5	0	0
5 a 4	4.5	0	0
3 a 0	1.5	0	0
Suma		10	89.5
Media			8.95
Media %			89.5%

Junta Directiva del IFE

Clase	Marca Clase	Frecuencia	MC x Frecuencia.
10	10	2	20.0
9 a 8	8.5	6	51
7 a 6	6.5	2	13
5 a 4	4.5	0	0
3 a 0	1.5	0	0
Suma			84
Media			8.4
Media %			84%

Juntas Ejecutivas Locales y Distritales

Clase	Marca Clase	Frecuencia	MC x Frecuencia.
10	10	1	10
9 a 8	8.5	2	17
7 a 6	6.5	5	32.5
5 a 4	4.5	2	9
3 a 0	1.5	0	0
Suma		10	68.5
Media			6.85
Media %			68.5%

Calificación Global IFE

Concepto	Media	Media %
Consejo General	8.95	89.5
Junta General Ejecutiva	8.40	84
Juntas Ejecutivas Locales y Distritales	6.85	68.5
Suma	24.2	24.2
Media Global IFE	8.1	81
Calificación Global IFE	Rango "Alta"	

Lo anterior, significa que las ONGs tenían una confianza global "Alta" en el IFE. Concluyendo en que las diferencias entre confianza que tienen los partidos políticos hacia el IFE y las ONGs hacia las distintas instancias del IFE son: Consejo General 4.5%; Junta Directiva 14%; Juntas Locales y Distritales, con una diferencia mayor de 11.5% y, la media Global del IFE de 10%.

Esta nueva definición estructural, trajo consigo una fuerza cohesionadora funcional y operativa. Además de que detrás de las designaciones de estos nuevos consejeros electorales, se encontraba una estela que daba cuenta del

mayor consenso logrado entre las distintas fuerzas políticas nacionales a la hora de la designación, lo cual generó, conforme avanzaban en su tarea cotidiana, confianza institucional. De ello, dan cuenta los grados de confianza y credibilidad mostrados en el cuadro anterior, de las tres fuerzas políticas con mayor votación nacional.

Los niveles de confianza hacia el IFE antes de las elecciones de 1997

Es preciso señalar que en esta investigación no se profundiza en la vertiente jurídica de la conformación y funcionamiento del IFE, sino en un análisis institucional como elemento de confianza. O sea, ¿el cómo unas comisiones del Consejo General, coadyuvan a la creación de confianza y fortaleza institucional? O ¿el cómo éstas comisiones son generadoras de mayor desconfianza y debilidad institucional? Ese será el análisis sociológico en ésta investigación.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), es denso y complejo; además, a detalle especifica toda la serie de procedimientos que se deben de supervisar y desarrollar. Es el caso de que el Consejo General del IFE, máximo órgano de dirección¹¹, tiene una serie de atribuciones y responsabilidades, para lo cual requiere de la creación de comisiones¹² en su seno. Pueden ser comisiones permanentes o temporales.

Antes de profundizar, valdría la pena plantearse dos interrogantes sobre este subtema: ¿De qué manera interpretan los integrantes de las comisiones del Consejo General, que éstas son un ingrediente importante para la confianza en la institución y, en la construcción de la fortaleza de la misma, ante los desafíos de elecciones competitivas, que ponen a prueba la operatividad y funciones del IFE? ¿Están conscientes los integrantes de las comisiones del Consejo General, de que

¹¹ El Consejo General del IFE es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto, (Cofipe, artículo 73).

¹² La reforma político electoral de 1996, en el COFIPE, permaneció la facultad al Consejo General de crear las comisiones que considere necesarias para su desempeño.

los enfrentamientos entre distintos órganos colegiados, los cuales llegan a trascender el ámbito institucional, tienen un impacto negativo de la construcción de la confianza institucional y, a la vez de la fortaleza de la institución?

En la ingeniería institucional, donde el Consejo General del IFE, ejerce un papel trascendente, dice Andreas Schedler:

En consecuencia, grandes expectativas se han centrado en el Consejo, el máximo garante de elecciones limpias, el gran depositario de confianza en una actuación imparcial de la nueva autoridad electoral (Schedler, 1999: 188).

En ese sentido, las comisiones que se integran al interior del máximo órgano de dirección del IFE, tienen un papel fundamental para el proceso de eficacia y eficiencia administrativa y operativa. Además de ser instancias institucionales deliberativas, generadoras de confianza y fortaleza institucional. Por ello, las comisiones del Consejo General del IFE, tienen una importancia trascendente en la conformación de la imagen pública del IFE.

En dos encuestas de opinión realizadas posterior a las designaciones de los consejeros electorales, dan cuenta de ese capital social personal que cada uno de ellos aportaba a la IFE: una aplicada en abril de 1997 y, la segunda en julio de 2000, con la finalidad de darle seguimiento a la percepción ciudadana sobre el funcionamiento operativo del IFE, con nuevos consejeros electorales integrados en comisiones, que son las que proponen al máximo órgano de dirección políticas operativas obligatorias a toda la estructura del IFE distribuida a nivel nacional. Veamos.

La medición de la confianza en el IFE, fue más allá de lo que sus órganos internos y este instituto se avocó a realizar encuestas para conocer si la ciudadanía consideraba que su labor como organismo electoral tendría credibilidad en los comicios federales de 1997, sólo tomando en cuenta la participación ciudadana, y a grandes rasgos la valoración fue positiva, según se puede ver en la tabla No. 5.

Tabla No. 5
¿Qué tan legal va a ser la participación la participación del IFE en las elecciones del próximo 6 de julio de 1997?

Conceptos	Porcentajes
Muy legal	55
Poco legal	33.14
Nada legal	5.16
No sabe	6.7

FUENTE: Coordinación de Comunicación Social del IFE. Esta encuesta se aplicó vía sorteo telefónico, los días 09 y 10 de abril de 1997 para evaluar el interés y la credibilidad que la ciudadanía tiene respecto del proceso electoral federal de 1997. El universo de la encuesta fue de 6206 ciudadanos mayores de 18 años.

También se hizo el mismo ejercicio de medición de confianza para los resultados de las comicios de 1997. Para entonces, este instituto llevaba organizado elecciones durante siete años. Igualmente, como en el caso anterior, los resultados fueron positivos.

Tabla No. 6
¿Qué tan confiables serán los resultados de las elecciones del próximo 6 de julio de 1997?

Conceptos	Porcentajes
Muy confiables	44.75
Poco confiables	44.84
Nada confiables	6.48
No sabe	3.93

FUENTE: Coordinación de Comunicación Social del IFE. Esta encuesta se aplicó vía sorteo telefónico, los días 09 y 10 de abril de 1997 para evaluar el interés y la credibilidad que la ciudadanía tiene respecto del proceso electoral federal de 1997. El universo de la encuesta fue de 6206 ciudadanos mayores de 18 años.

Después de las elecciones de 1997 se aplicó una nueva encuesta que tuvo como propósito ya no evaluar a los órganos directivos del IFE o la labor político-

administrativa del IFE, sino fundamentalmente el nivel de confianza en la “limpieza” del proceso electoral y el resultado también fue muy positivo:

Tabla No. 7
¿Qué tanta confianza dio el IFE a la ciudadanía
en que las elecciones federales fueran limpias?

Conceptos	Porcentajes
Mucha confianza	67
Algo de confianza	29.5
Nada	3.4
No sabe	0.10

FUENTE: Coordinación de Comunicación Social del IFE. Esta encuesta se aplicó vía sorteo telefónico, los días 09 y 10 de abril de 1997 para evaluar el interés y la credibilidad que la ciudadanía tiene respecto del proceso electoral federal de 1997. El universo de la encuesta fue de 6206 ciudadanos mayores de 18 años.

Asimismo, se preguntó sobre la limpieza de las elecciones presidenciales del año 2000, cuando se da por primera vez la alternancia en 70 años. También en estos comicios el IFE tuvo una valoración positiva por parte de la ciudadanía.

Tabla No. 8
Distribución de entrevistados según como creen
que fueron las elecciones del 2 de julio

Limpieza / cargo	Presidente de la República	Diputados y Senadores	Cargos Locales
Muy limpias	68.4%	64.3%	61.2%
Algo limpias	26.8%	31.1%	33.1%
Nada limpias	4.8%	4.6%	5.4%
No sabe	0.0%	0.0%	0.3%

FUENTE: Segunda Etapa de la “Encuesta de evaluación ciudadana sobre el IFE, julio 2000”. Dentro del Estudio cuantitativo y cualitativo: Evaluación de la ciudadanía sobre la imagen, atribuciones y fines del Instituto Federal Electoral (IFE). El estudio se levantó del 11 al 20 de julio de 2000, con un universo de 2000 entrevistas, con ciudadanos mayores de 18 años.

En este marco, se preguntó concretamente si el IFE podía considerarse como el responsable de que la mayoría de los ciudadanos tuvieran confianza en los resultados y en la organización de las elecciones y también resultado fue positivo.

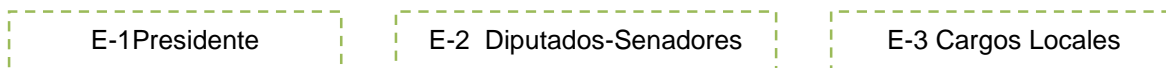
Tabla No. 9
¿Qué tanto contribuyó el IFE a generar confianza en los ciudadanos al conocerse los resultados electorales del 2 de julio?

Indicadores	Porcentaje
Mucho	74.7%
Poco	20.0%
Nada	1.9%
No sabe	3.4%

FUENTE: Segunda Etapa de la “Encuesta de evaluación ciudadana sobre el IFE, julio 2000”. Dentro del Estudio cuantitativo y cualitativo: Evaluación de la ciudadanía sobre la imagen, atribuciones y fines del Instituto Federal Electoral (IFE). El estudio se levantó del 11 al 20 de julio de 2000, con un universo de 2000 entrevistas, con ciudadanos mayores de 18 años.

En cuanto a la distribución de entrevistados según como creen que fueron las elecciones del 2 de julio de 2000, en relación a las tres elecciones, o sea de Presidente, de Diputados y Senadores y, los cargos locales, aplicando el análisis cuantitativo se obtienen los siguientes resultados:

Tabla No. 10
Confianza en la limpieza de las elecciones federales del 2 de julio por cargo elegido



Clase	Peso	Porcentaje	Peso x %	Porcentaje	Peso x %	Porcentaje	Peso x %
Muy Limpias	3	68.4	205.20	64.30	192.9	61.2	183.6
Algo Limpias	2	26.8	53.60	31.10	62.2	33.1	66.2
Nada Limpias	1	4.8	4.80	4.60	4.6	5.4	5.4
No sabe		0.10		0.10		0.3	
Suma			263.60		259.7		255.2

Media			2.64		2.60		2.55
Media %			87.9		86.6		85.1

FUENTE: Segunda Etapa de la "Encuesta de evaluación ciudadana sobre el IFE, julio 2000". Dentro del Estudio cuantitativo y cualitativo: Evaluación de la ciudadanía sobre la imagen, atribuciones y fines del Instituto Federal Electoral (IFE). El estudio se levantó del 11 al 20 de julio de 2000, con un universo de 2000 entrevistas, con ciudadanos mayores de 18 años.

No se detectan diferencias cuantitativas significativas entre la creencia sobre el cómo fueron las elecciones del 2000 entre los tres cargos a nivel federal, ya que entre E-1 menos E-2 es de 1.3 puntos; E-1 menos E-3 de 2.8 puntos y E-2 menos E-3 de 1.5 puntos.

En ese contexto, siguiendo la vertiente teórica de Hardin en las comisiones del Consejo General existió la certeza de confianza ya que cada uno de los integrantes, consejeros electorales, confían a que todos coadyuvarán en el bien de la institución, a través de sus actos; también la vertiente de Fukuyama, ya que los consejeros electorales provienen de redes sociales (academia, sociedad civil, etcétera), donde la cooperación se da en beneficio de la colectividad y comunidad; finalmente también la de Putnam, en el sentido de que todos los integrantes de esas comisiones, comparten los valores de la democracia, facilitando la solidaridad y la cooperación hacia el bien institucional.

La importancia de las comisiones de trabajo en el Consejo General

En ese sentido, investigando la historia de la operatividad y relación de las comisiones, existe un trabajo académico donde se analiza un conflicto generado en el seno del Consejo General a fines de 1997, y donde las ámbitos de competencia de dichas comisiones llegó a generar controversias en el ámbito de las competencia de la Junta General Ejecutiva del IFE, integrada por seis Directores Ejecutivos, además del Secretario Ejecutivo y del Consejero Presidente. Schedler lo menciona así:

El Instituto Federal Electoral fue el producto de un rediseño institucional que ensambló fragmentos institucionales históricos de manera poco consistente. A causa de esto, su estructura interna es una construcción frágil, marcada por la ambivalencia y por una distribución confusa de poderes. La ley crea una estructura administrativa con importantes espacios de autonomía; pero al mismo tiempo le sobrepone, como instancia casi externa al Consejo General, investido de responsabilidades y poderes generales que tienden a subvertir esta autonomía. Sin embargo, desde 1996 el Consejo cuenta con un instrumento poderoso que le permite resolver esta inconsistencia estructural a su favor: las comisiones permanentes (Schedler, 1999: 189).

Dichas comisiones han sido utilizadas por el Consejo General del IFE con eficacia para erigirse como cúpula efectiva de la pirámide administrativa, transformando de esta manera al IFE bicéfalo en una estructura monocéfala. Por lo tanto, de acuerdo con el diagnóstico “estructural” las tensiones internas que hemos visto surgir son nada más los síntomas superficiales de este proyecto de “recentralización” del poder en manos de una sola instancia, el Consejo General (Schedler, 1999: 189).

Se pudiera mencionar en descargo de lo anterior, que la norma electoral federal provoca esta circunstancia institucional, lo cual incide en la colaboración interpersonal y, por ende, en la solidaridad. Lo anterior, en el esquema teórico de Putnam impacta el proceso formativo de capital social, ya que las fricciones entre órganos colegiados y de personas, no contribuye a formar procesos de colaboración necesarios para la gestión y para construcción del proceso de identidad institucional.

Lo anterior se recrudece, cuando el Consejo General como en el año de 1996, por motivo de la reforma político electoral, renovó a los consejeros ciudadanos en electorales, los cuales tendrían que aportar su conocimiento y actitud profesional para construir y/o renovar la confianza institucional. Lo anterior,

considerando que dichas personalidades tienen una credibilidad pública que traspasará lo personal para invertir en la institución que se incorporan.

Lo anterior, considerando lo que Schedler comenta:

Para la nueva autoridad electoral mexicana, creada precisamente para abatir la arraigada desconfianza en la limpieza de las elecciones, fue, por tanto, indispensable que su cúpula –el Consejo General, plenamente “ciudadanizado” desde 1996- descansara sobre un sólido colchón de confianza personal (Schedler, 2000: 411).

Esa confianza personal se traslada a las comisiones del mismo, ya que cada uno de los consejeros electorales preocupados por una renovada eficacia a nivel directivo, considerando el proceso de “ciudadanización” de las autoridades electorales federales; máxime en el contexto de un proceso transicional de órganos electorales con la presencia del representante del Poder Ejecutivo, a uno donde serían los propios ciudadanos con su capital social personal, los que dirigirían todo el proceso electoral enmarcado en dos vertientes: calidad institucional y la calidad técnica operativa, a través de los acuerdos integrados en el interior de las comisiones.¹³

Precisamente, las comisiones generadas al interior del Consejo General e integradas por consejeros electorales, coadyuvarían en términos de generar confianza institucional, con sus actos y acuerdos consensados, procesos de gestión cooperativa y solidaridad en torno a la institución electoral federal por parte de toda la estructura directiva, ya que los Directores Ejecutivos de la Junta General Ejecutiva, laborarían de manera cercana con las comisiones correspondientes.

El Instituto fue, paulatinamente, formándose hasta concretarse en lo que hoy conocemos de éste. La reforma aprobada desde 1994 instituyó la figura de los “Consejeros Ciudadanos”, cuya participación ha enriquecido el sistema electoral

¹³ Para profundizar en el tema de las políticas públicas a nivel directivo, ver Villanueva, (2009: 11).

mexicano. Por otro lado, los partidos políticos han conservado un representante con voz, pero sin voto.

El Consejo General también se ha ido transformando, ya que ha aumentado la participación y ampliación de las atribuciones de los órganos de dirección del IFE a nivel estatal y distrital.

Comenzando en el año de 1996 a la fecha, el Instituto Federal Electoral es un órgano autónomo; con la reforma del artículo 41 constitucional, se transformó en un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se:

- reforzó la autonomía e independencia del IFE;
- reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos;
- estableció que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios;
- eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva;
- crearon las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales;¹⁴

Según lo anterior, desde 1990 hasta la fecha, los cambios vividos en la competencia electoral han generado en su momento fenómenos y problemas inéditos que para ser resueltos han requerido que las autoridades electorales hayan ido cambiando con el tiempo su visión del derecho y del ejercicio de la autoridad.

De esta forma, el Instituto Federal Electoral fue el primer órgano constitucional existente con carácter de autónomo e independiente respecto de los tres poderes clásicos de la República: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El surgimiento de un órgano autónomo para organizar las elecciones del Congreso

¹⁴*Ibidem.*

General y del presidente de la República descansó, fundamentalmente, en la necesidad de hacer de los comicios un mecanismo creíble para renovar los poderes a través del voto. Para ello era necesario que las elecciones fueran realizadas por un órgano que estuviera fuera del poder ejecutivo, rompiendo así con un viejo diseño institucional en el que la autoridad electoral había estado depositada por décadas precisamente en dicho poder.

Capítulo 3
Los pilares de la confianza institucional
y la *gobernanza* en la estructura
administrativa del IFE

El padrón electoral y la credencial con fotografía para votar

El año en que se creó el IFE; en 1990, los dirigentes de los partidos de oposición al PRI y esta fuerza política, acordaron emplear la metodología de la técnica censal total y elaborar un nuevo padrón electoral para utilizarlo en las elecciones federales de 1991. Igualmente en este propósito se acordó diseñar un sistema informático moderno, que permitiera soportar la información de millones de ciudadanos y producir las credenciales para votar, inicialmente sin fotografía (Baños y Palacios, 2012).

De este modo se creó un “centro nacional” de captura y archivo de datos, así como 18 centros regionales de cómputo para el almacenamiento de la información de los ciudadanos y sus respectivas solicitudes de inscripción al nuevo padrón electoral, así como para capturar y validar la información. Antes de un año, el 21 de julio de 1991, se contó con un padrón de 39.5 millones y una lista nominal de 36.5 millones de ciudadanos (Herrero y Ramírez, 1995: 76).

Posteriormente, en 1992 se inició el segundo gran proyecto denominado “Depuración integral del padrón y credencial para votar con fotografía”. En esta segunda etapa se revisó la concordancia entre los documentos fuente, la base de datos y la ubicación geoelectoral de cada ciudadano, lo que implicó verificar más de 40 millones de documentos; también se revisaron las secciones existentes para consolidar el marco geográfico-electoral que quedó integrado por 63,589 secciones, así como la correcta ubicación de los domicilios de los ciudadanos empadronados dentro de la cartografía electoral, también se creó una credencial con nueve elementos de seguridad (Herrero y Ramírez, 1995: 78).

Más adelante, en el año de 1993, se invita a los a los partidos políticos a que participen en la revisión del padrón y listas nominales. También se realizan significativas reformas al COFIPE, entre las que destaca la confidencialidad de la información proporcionada al Registro Federal de Electores (RFE). En la elección

federal de 1994 se utiliza por primera vez la credencial para votar con fotografía (Jusidman, 1998: 263).

En 1996, una nueva reforma a la legislación electoral otorga autonomía a los órganos electorales federales, y se ordena la exhibición de las listas nominales con fotografía para la observación de los ciudadanos y de los partidos políticos. También se redefinen los límites de los 300 distritos electorales federales mediante una redistribución electoral federal. En la elección federal de 1997, por primera vez se imprime y utiliza la lista nominal con fotografía a nivel nacional (Baños y Palacios, 2012).

Posteriormente, para el año 2000, se aplica la tecnología de reconocimiento facial para el proceso de depuración del padrón electoral. Un año después se define e inicia el “Programa de Modernización Tecnológica y Operativa”, que incluye los siguientes proyectos principales: Modernización de los Módulos de Atención Ciudadana (MAC), del Centro de Producción de Credenciales y la construcción del Centro de Cómputo y Resguardo Documental (CECYRD).

En esta ruta, en 2003 se inician trabajos mediante el Sistema de Información Integral del Registro Federal de Electores (SIIRFE) que centraliza la información, aun cuando se mantiene cierta desconcentración de actividades, se implementa la definición de una nueva arquitectura tecnológica de datos y aplicaciones que hace posible la atención a nivel estatal (Baños y Palacios, 2012).

Para 2004 se consolidan 17 Centros Regionales de Cómputo en un Centro de Cómputo y Resguardo Documental CECYRD, ubicado en Pachuca, Hidalgo donde se llegan a concentrar más de 200 millones de documentos. Con el fin de reajustar la proporcionalidad entre distritos electorales y escaños legislativos en el caso de los diputados federales de mayoría, en 2005 se efectúa la distritación electoral federal y cambia la configuración geográfica de los 300 distritos electorales uninominales; cabe señalar esa conformación distrital ha sido la base territorial para la elección de los años 2006, 2009 y 2012.

Posteriormente “el padrón” creció hacia el exterior una vez que internamente estaba concluida la tarea de institucionalizar la credencial para votar con fotografía. De esta forma, en 2005, inicia la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero mediante la tarea de credencializar a los connacionales radicados fuera del territorio nacional. En principio, se procuró mediante la invitación para que cuando visitaran México, pudieran solicitar su credencial en centros de atención ubicados en varias ciudades fronterizas. Dichas oficinas tenían capacidad para inscribir y credencializar a ciudadanos (Baños y Palacios, 2012).

Así, en la elección presidencial del año 2006 se elaboró por primera vez el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. Igualmente en este año se inició la depuración correctiva de posibles registros duplicados, aplicando la comparación de minucias de las huellas dactilares de los dedos índices de 33 millones de ciudadanos, en tanto que en los años 2007 y 2008, se reforzó la identificación de los ciudadanos en el padrón electoral de manera preventiva al incorporar el uso de la Solución Integral de Identificación Multibiométrica (SIIM) con el SIIRFE.

De acuerdo con el informe de labores del IFE (2008: 94-96) ha habido una serie de reformas electorales discutidas e implementadas en los años 2007-2008, mismas que modificaron e hicieron mejoras en cuanto al padrón electoral:

- 1) Los ciudadanos tendrán la obligación de informar al RFDE su cambio de domicilio dentro de los 30 días siguientes a que éste ocurra.
- 2) Para solicitar y recibir la credencial para votar con fotografía, el ciudadano deberá identificarse. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) conservará copia digitalizada de los documentos presentados. En todos los casos, al solicitar un trámite registral el interesado deberá asentar su firma y huellas dactilares en el formato digital.
- 3) Para efectos de actualización del padrón electoral, los jueces que ordenen la rehabilitación (antes sólo se refería a la suspensión o pérdida) de los derechos políticos de los ciudadanos, deberán notificarlo al IFE dentro de los diez

días siguientes a la fecha de emisión de la resolución. La DERFERE incorporará al padrón electoral a dichos ciudadanos, así como a aquellos que acrediten, con la documentación correspondiente, que ya cesó la causa de la suspensión o hayan sido rehabilitados en sus derechos políticos.

4) El IFE pondrá a disposición permanente de los ciudadanos los medios para consulta electrónica de su inscripción en el padrón electoral y en las listas nominales. Además, los partidos políticos tendrán acceso en forma permanente a la base de datos del padrón electoral y las listas nominales, exclusivamente para su revisión, y no podrán usar la información para fines distintos.

5) Se agregan nuevos datos a la credencial para votar: la Clave Única del Registro de Población (CURP), el año de emisión y el año en el que expira su vigencia.

6) La credencial para votar tendrá vigencia de diez años, contados a partir del año de su emisión, a cuyo término el ciudadano deberá solicitar una nueva credencial.

Mantenimiento e integración del padrón electoral

El padrón electoral contiene los registros de la información básica de los ciudadanos mexicanos (nombre completo, apellidos paterno y materno, edad, entidad y fecha de nacimiento, sexo y domicilio, entre otros) que solicitan formalmente, y de manera individual su inscripción. Se materializa en una base de datos nacional, centralizada en el (CECYRD) (Baños y Palacios, 2006).

La base fundamental del padrón electoral radica en el empadronamiento y credencialización, actividad que el RFE realiza mediante un número variante de MAC, distribuidos en sitios estratégicos del territorio nacional, que de acuerdo a las campañas ha oscilado entre 800 y 1500, los módulos son de tres tipos: fijos, que atienden grandes áreas urbanas; semifijos, que se establecen en sitios con alta demanda temporal, y móviles, que dan servicio a las ciudades pequeñas en áreas rurales del país.

Es en los MAC donde el IFE establece el contacto directo con la ciudadanía que acude para hacer trámites de inscripción, cambio de domicilio, reposición por extravío, reemplazo de credencial por pérdida de vigencia y/o corrección de datos. Con el fin de evitar filas y ahorrar tiempo para el ciudadano, así como para hacer eficiente el tiempo de atención, se ha implementado el servicio de citas programadas, la cita se concerta mediante una llamada telefónica o en la página web del Instituto. Con este esquema el ciudadano acude al módulo un día y hora acordados previamente.

De esta manera, es en los módulos dónde inicia la actualización del padrón electoral y dónde se empiezan a aplicar tecnologías informáticas, con estándares internacionales, para la captura digital de la fotografía, huellas dactilares y firma; lo anterior aunado a la integración del expediente electrónico. Por otra parte, también se aplican mecanismos de seguridad tanto para el resguardo de los datos en sí, como para la calidad de los mismos, es decir, la detección de duplicados (Baños y Palacios, 2012).

La captura de la información del ciudadano inicia con el nombre, dirección (que implica la referencia geoelectoral), edad, grado escolar y ocupación, entre otros, también incluye: la captura de la firma digital, la fotografía digital y las huellas dactilares en el escáner para la digitalización.

Estos últimos dos elementos constituyen la información biométrica que permite una mejor identificación del ciudadano, y que además constituye el insumo para la detección de duplicados. Esta tecnología también permite validar los datos del ciudadano que se está atendiendo, con el padrón local y/o nacional, además de transmitir los datos, imágenes e información biométrica al CECYRD (Baños y Palacios, 2012).

Digitalización de medios de identificación

Desde su inicio y hasta septiembre del año 2005, el padrón electoral se conformó y actualizó de “buena fe”, no se solicitó identificación al inicio del trámite, sin

embargo sí se requería de ésta al momento de recoger la credencial. A partir de octubre de ese año la normatividad señaló que el ciudadano se deberá identificar desde el inicio del trámite. Para 2008 se instrumentó la solicitud de medios de identificación al inicio del trámite y también al momento de obtener la credencial para votar con fotografía (Baños y Palacios, 2012).

Al respecto el artículo 18 del COFIPE señala lo siguiente:

Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de solicitar y obtener su credencial para votar con fotografía (...) el ciudadano deberá identificarse (...) La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores conservará copia digitalizada de los documentos de identidad de los ciudadanos (...) también (...) conservará copia digitalizada de la constancia de entrega de la credencial.

Por lo tanto, se requieren tres documentos para iniciar el trámite: 1) un documento de identificación (acta de nacimiento, carta de naturalización o certificado de naturalización, entre otras); 2) una identificación con fotografía; 3) un comprobante de domicilio. En caso de que no se cuente con uno, el ciudadano debe presentar dos testigos, uno de los cuales debe vivir en el mismo municipio o delegación y otro en la misma entidad federativa.

Los testigos deben presentarse con credencial para votar. Con los documentos antes señalados, se integra un expediente ciudadano que consiste en generar mediante un escáner, un archivo digital con la imagen de cada documento probatorio que presente el ciudadano al momento de realizar un trámite en el MAC.

Es preciso señalar que una forma adicional de identificación a partir de octubre del 2010 es la huella dactilar, tanto para quien va a realizar su trámite, como para aquellas personas que fungirán como testigos en el momento de acreditar el domicilio de algún ciudadano. La infraestructura tecnológica del IFE

permite esta forma de identificación, únicamente en los módulos que están conectados a la REDIFE.

Al momento de realizar la solicitud, el ciudadano recibe un comprobante que especifica la fecha en que la credencial para votar estará disponible, generalmente la credencial se entrega en un lapso que comprende entre 20 y 30 días naturales. De forma paralela a la digitalización de los documentos de identificación de los nuevos trámites en los módulos, en el CECYRD se digitalizan los documentos resguardados en el almacén documental y que respaldan cada uno de los registros que se incorporaron al padrón electoral en el periodo comprendido entre los años 1990 y 2009. Con esos documentos también se integra el expediente electrónico del ciudadano.

Tecnologías para la credencial y para lista nominal

No obstante que fue creada exclusivamente para fines electorales y ha sido el instrumento fundamental para que el ciudadano pudiera ejercer su derecho al voto, mediante el Acuerdo del Consejo General del IFE publicado el 20 de julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, se estableció que la credencial para votar con fotografía podría ser empleada como medio de identificación personal. De entonces a la fecha, por los elementos de seguridad que el IFE ha actualizado de manera constante, se ha convertido en el principal medio de identificación en el país y en el extranjero.

La credencial para votar contiene información general del ciudadano como: nombre, domicilio, edad, sexo, fotografía, firma y huella; además de elementos de seguridad y control como: clave de elector, folio nacional, códigos de barras, elementos visibles e invisibles. De los últimos destacan los siguientes: a) en el contorno de la fotografía se imprime el nombre completo del ciudadano y la fecha en que acudió al módulo a realizar su trámite; b) en el contorno del espacio para la firma se imprime el nombre completo del ciudadano; c) elementos visibles únicamente con luz negra: escudos nacionales sobre el cuerpo de la credencial,

las siglas IFE sobre el área de la fotografía y nombre completo del ciudadano en forma horizontal; d) fotografía del ciudadano a 70 por ciento del tamaño original que cubre el área de la firma; e) Dispositivo Ópticamente Variable (OVD) Kinegram. Protege varios elementos de la credencial al estar posicionado sobre la fotografía, la fotografía fantasma, la firma, el año de registro y el número de emisión.

Por lo que respecta a la lista nominal de electores es la relación de ciudadanos que contiene el nombre, dirección, distrito y sección de quienes cuentan con su credencial para votar vigente y están incluidos en el padrón electoral. También cuenta con una fotografía impresa idéntica a la de la credencial para votar más reciente. El día de la jornada electoral, los ciudadanos encargados del registro de los votos en la casilla, así como los representantes de los partidos políticos, deben estar completamente seguros de la identidad del votante, por ello como requisito para poder votar, el ciudadano debe presentar su credencial para votar con fotografía para demostrar que su nombre y su rostro son los mismos que están impresos en la lista nominal.

La lista nominal con fotografía, además de los controles informáticos, contiene diversos elementos de certeza, entre ellos se destaca el papel seguridad, mismo que contiene pequeños filamentos visibles a la luz natural y otros sólo visibles a la luz ultravioleta; además este papel tiene marcas de agua con el logotipo del IFE distribuido en toda la hoja.

Ahora bien, el padrón electoral mexicano, por la importancia que representa, es motivo de constantes auditorías, por ello a partir de 1994 el IFE, mediante el RFE y con la participación de los partidos políticos nacionales, ha realizado once auditorías al registro electoral, también conocidas como Verificación Nacional Muestral (VNM). Las auditorías se realizan mediante métodos de muestreo probabilístico y constan de dos encuestas: cobertura y actualización.

La primera mide la proporción de la población mayor de 18 años registrada en el padrón electoral y que además están inscritos en la entidad y sección electoral en la que residen. La segunda encuesta destaca la medición del impacto de la migración y la mortalidad.

En suma, la credencial para votar con fotografía y la lista nominal, a partir de 1993, son factor clave de *confianza* para los partidos y para los ciudadanos. Incluso se puede afirmar que los problemas de legalidad o de imputaciones en los procesos electorales de 2006 y 2012, han girado en torno a cuestiones ajenas al padrón o a los mecanismos de credencialización.

Los órganos internos del IFE y sus principales competencias

La reforma de 1996 elevó a nivel constitucional la estructura del Instituto Federal Electoral, estableciendo una estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; también se constituyó el Consejo General como máximo órgano de dirección, integrado por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales. Con esto se pretendió evitar que un partido político con mayoría simple en el Congreso de la Unión, pudiera tener influencia, y centrar las decisiones en la imparcialidad de la institución. Un gran paso, en la democratización nacional, y en el modelo de la profesionalización.

Según Ricardo Becerra, el Instituto Federal Electoral tiene como característica fundamental su autonomía, con el establecimiento de una serie de principios de actuación constitucional, como lo son: legalidad, independencia, objetividad, imparcialidad y certeza reforzando el planteamiento constitucional (Becerra, 1997: 32).¹⁵ En lo que se refiere a las disposiciones que regulan el funcionamiento del Servicio Profesional Electoral, éstas se adecuan a la nueva estructura y atribuciones del Instituto.

¹⁵La autonomía cobra importancia fundamental, ya que pocos organismos públicos gozan del beneficio constitucional, como es el caso del Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Así, la autonomía, implica una cierta separación de carácter eminentemente administrativo entre la institución y el gobierno federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41 refiere que el Instituto contará en su organización con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, y órganos de vigilancia. Los órganos centrales, órganos en las delegaciones (entidad federativa) y de los órganos en los distritos electorales uninominales se dividen de la siguiente manera:

A. Órganos Centrales: Consejo General, Presidencia del Consejo General, Junta General Ejecutiva, Secretaría Ejecutiva y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

B. Órganos Delegacionales: Junta Local Ejecutiva, Vocal Ejecutivo y Consejo Local.

C. Órganos subdelegacionales: Junta Distrital Ejecutiva, Vocal Ejecutivo y Consejo Distrital.

Los órganos de dirección del Instituto tienen como función establecer el marco normativo, las directrices, diseñar los planes, proyectos y programas que habrán de instrumentarse por parte de los órganos ejecutivo y técnicos del Instituto, y a los que deberán sujetarse otros órganos del Instituto, así como los participante en los procesos electorales.

En cuanto al Servicio Profesional Electoral se refiere a que el Consejo General tiene el papel de expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, del Personal del Instituto Federal Electoral y de integrar las comisiones necesarias para el desempeño presididas por un Consejero Electoral. La ley dispone el funcionamiento permanente de cinco comisiones del Consejo General, que se integran exclusivamente por Consejeros Electorales:

- Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión;
- Organización Electoral;
- Servicio Profesional Electoral;
- Capacitación Electoral y Educación Cívica.

- Registro Federal de Electores;
- Quejas y Denuncias.

Aparte del Consejo General, hay otros dos órganos de dirección, a nivel delegacional y subdelegacional, que son los Consejos Locales y Distritales, estos órganos son temporales, ya que sólo se integran durante el proceso electoral. Estos consejos están formados por 7 personas; 1 Consejero Presidente, que es el Vocal Ejecutivo de la Junta Local o Distrital de que se trate y 6 Consejeros Electorales. En el caso de los Consejos Locales, la designación de sus integrantes la hace el Consejo General y para los Consejos Distritales los Consejos Locales. En resumen, es el Consejo General el que designa a los consejeros de los consejos locales y éstos a los consejeros de los consejos distritales, de tal forma que todos los consejeros de cualquier nivel, representan a la ciudadanía.

Los consejos locales y distritales se definen como una estructura ciudadana que participa en la organización, vigilancia, resultados y transparencia de los procesos electorales. Al abordar las figuras de los consejeros electorales locales y distritales, no hay duda, que se debe de señalar los procesos de democratización del país (Programa de Acompañamiento Ciudadano, 2009).

El IFE se ha convertido en el responsable, en gran medida, de la estabilidad política, mediante una pertinaz intervención ciudadana, que ha tenido como su basamento indiscutible en la legitimización de sus órganos, separando las funciones colegiadas de la toma de decisiones, por un lado, y por el otro las funciones ejecutivas técnico-administrativas.

Por lo que los consejos general, local y distrital son órganos colegiado autónomos, cuya integración obedece al espíritu de corresponsabilizar a todos en la cuestión electoral: autoridades del Instituto, representantes de partidos y, sobre todo, a los ciudadanos.

Los consejos locales y distritales desempeñan un papel trascendental en la preparación y verificación de las actividades de los órganos desconcentrados de la

autoridad electoral federal, como lo son el seguimiento, la evaluación y la comprobación de la Lista Nominal de Electores, la verificación en gabinete y en campo de los trabajos de capacitación y de asistencia electoral.

Así el carácter ciudadano tiene por objeto garantizar la imparcialidad en la organización de las elecciones, lo que implica que los funcionarios encargados de los órganos electorales mantienen un perfil profesional e integran una parte de un sistema que considera los méritos profesionales tanto en el reclutamiento, como en la evaluación permanente de los propios funcionarios (Valdés, 1997: 1-5).

Actualmente, el IFE tiene como principales atribuciones, además de organizar las elecciones, la capacitación electoral y la educación cívica, la geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos; el padrón electoral y la lista de electores, la impresión de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señala la ley, la declaración de validez y la entrega de constancias de las elecciones de diputados y senadores, el cómputo de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Los órganos delegacionales y sub delegacionales del IFE son en gran parte los elementos constitutivos y otorgadores de certeza y legitimidad para la institución, esto se debe a que al ser la cara más cercana al electorado, se pueden detonar actividades de manera local que incidan favorablemente en sus derechos político electorales y en la consolidación de una cultura cívica y democrática.

Órganos Centrales

El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral por lo tanto es el que tiene mayor rango y jerarquía, a él le concierne la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal. Se integra por

miembros con derecho a voz y voto, cuyos integrantes son nueve, entre ellos están el consejero presidente y ocho consejeros electorales y con miembros con voz pero sin voto, quienes son: los consejeros del Poder Legislativo que surgen de cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso que por sí, adquieren el derecho de designar un consejero por igual (CPEUM, artículo 41).

En periodos no electorales el Consejo General se reúne en sesión ordinaria una vez cada tres meses; mientras que en los procesos electorales, que inician en octubre del año previo a una elección y concluyen dos meses después del día de la jornada, las sesiones ordinarias deben celebrarse por lo menos una vez al mes. Sin embargo, se pueden celebrar sesiones extraordinarias y especiales, si las circunstancias lo ameritan, previa convocatoria de su presidente (Cofipe, artículo 114).

Cabe recalcar que las decisiones dentro de este organismo se toman por mayoría simple de votos. Las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Organización Electoral, Prerrogativas y Partidos Políticos, Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores, y de Quejas y Denuncias funcionan permanentemente y se integran exclusivamente por consejeros electorales.

El Consejo General se encuentra facultado para integrar las comisiones temporales que considere necesarias para un mejor desempeño de sus atribuciones, las que siempre están presididas por un Consejero Electoral. Adicionalmente, el Consejo de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del Instituto, puede crear comités técnicos especiales para actividades o programas específicos en que se requiera del auxilio o asesoría técnico-científica de especialistas en las materias en que así se estime conveniente (Cofipe, artículo 116).

Los órganos centrales del IFE, son las áreas que operan a nivel central, la sede se encuentra en el Distrito Federal, y se encuentran en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), Título segundo, Artículo 108:

Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:

- a) El Consejo General;
- b) La Presidencia del Consejo General;
- c) La Junta General Ejecutiva;
- d) La Secretaría Ejecutiva; y
- e) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

Las atribuciones de los órganos centrales se resumen de la siguiente manera:

Tabla No.11
Atribuciones de los órganos centrales del IFE

Órgano central	Atribuciones
El Consejo General	Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto; Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente, del secretario ejecutivo o de sus comisiones, las actividades de los mismos, Designar al secretario ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su presidente; Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes; Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;
Presidencia y del Secretario del Consejo General	Garantizar la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto Federal Electoral; Establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales; Convocar y conducir las sesiones del Consejo; Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo; Designar de entre los integrantes de la Junta Recibir del contralor general los informes de las revisiones y auditorías que se realicen para verificar la correcta y legal aplicación de los recursos y bienes del

	Instituto, así como hacerlos del conocimiento del Consejo General;
Junta General Ejecutiva	<p>Proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto;</p> <p>Fijar los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas generales del Instituto;</p> <p>Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores y el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas y las prerrogativas de ambos;</p> <p>Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral;</p> <p>Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto;</p> <p>Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código;</p> <p>Resolver los medios de impugnación que le competan, en contra de los actos o resoluciones del secretario ejecutivo y de las juntas locales del Instituto, en los términos establecidos en la ley de la materia;</p>
Secretario ejecutivo del Instituto	<p>Representar legalmente al Instituto;</p> <p>Actuar como secretario del Consejo General del Instituto con voz pero sin voto;</p> <p>Cumplir los acuerdos del Consejo General;</p> <p>Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;</p> <p>Orientar y coordinar las acciones de las direcciones ejecutivas y de las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al presidente del Consejo;</p> <p>Suscribir, en unión del consejero presidente, los convenios que el Instituto celebre con las autoridades electorales competentes de las entidades federativas para asumir la organización de procesos electorales locales;</p> <p>Nombrar a los integrantes de las juntas locales y distritales ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables;</p>
Las direcciones ejecutivas	<p>Formar el Catálogo General de Electores;</p> <p>Formar el Padrón Electoral;</p> <p>Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral;</p> <p>Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;</p> <p>Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;</p> <p>Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código</p>

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información expuesta en COFIPE, <http://www.ife.org.mx>

De lo anterior se establece la estructura básica de la cual el Instituto Federal Electoral delega parte de sus responsabilidades y tareas a los órganos desconcentrados, locales y distritales, para desempeño de sus funciones, así

como a los órganos colegiados denominados “consejos locales y distritales” que se erigen en ellas.

Los órganos centrales del IFE se erigen como generadores de las políticas públicas que atañen a todo el instituto, ellos determinan las líneas de acción generales a fin de establecer la pauta del modelo democrático que se encuentra en la misión global del instituto, son órganos cuyas decisiones tienen una repercusión tanto en el espectro político como administrativo y de ahí que se encuentren en constante escrutinio por parte de los medios de comunicación.

Órganos Locales

Los órganos locales se entienden como la dirección constituida en cada una de las 32 entidades federativas y que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales; en su constitución se reúnen los miembros con derecho a voz y voto, cuyo número fijo es siete y otros que sólo tienen voz pero no voto.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

1. Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local.
2. Además de seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos, para el desempeño de sus funciones tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales, así como de recibir la asistencia que para cada proceso electoral se determine y quedarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrativas previsto en el libro séptimo del Cofipe.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

1. Los representantes de los partidos políticos nacionales y coaliciones, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en el Consejo General, es decir, uno por cada partido que cuente con reconocimiento legal.
2. Los Vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente.
3. El Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como Secretario del Consejo.

Entre las principales atribuciones que la ley otorga a los Consejos Locales se pueden destacar las siguientes:

- Designar, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa.
- Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales durante el proceso electoral.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

El proceso de designación se hará conforme a lo dispuesto en la COFIPE, que se resume en

- Ser mexicano por nacimiento

- Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles
- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores
- Contar con credencial de elector
- Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente
- Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones
- No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación
- No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial (Cofipe, artículo 39).

Cada consejero electoral propietario tiene un suplente, quien también debe cumplir los requisitos antes señalados. Los consejos locales son piezas clave de la democracia participativa y representativa.

Los consejos locales inician sus sesiones a más tardar el 31 de octubre del año anterior al de la elección ordinaria, para ser válidas, se necesita la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que indefectiblemente deberá estar su presidente, en caso contrario, la sesión se hace en las 24 horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan, entre los que deberá estar el presidente o el secretario.

Por tanto, los órganos locales deberán coordinar e instrumentar los programas de capacitación electoral, educación cívica y cultura política que se aplican a los diversos grupos poblacionales y ampliar la cobertura e impacto de los programas institucionales, con el propósito de contribuir al desarrollo de una ciudadanía mejor informada, más participativa, responsable y dispuesta al ejercicio

de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones político electorales; será la instancia destinada a promover y mantener comunicación y coordinación con autoridades, instituciones públicas y privadas, así como, organizaciones sociales para el mejoramiento del desarrollo de los programas de capacitación electoral y educación cívica, es, en suma, un organismo coordinador de las actividades distritales que a continuación se enuncian.

Órganos Distritales

Los órganos distritales son los constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales; son los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere. Al igual que los Consejos Locales, sólo se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

Los órganos distritales se conforma por siete miembros con derecho a voz y voto, y diez miembros con voz pero sin voto.

A. Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

1. Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Distrital.
2. Seis consejeros electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local para dos procesos electorales ordinarios que pueden ser reelectos, los cuales son designados con lo dispuesto en el inciso c, párrafo uno, del artículo 141 del Código. Además cada consejero tiene un suplente.

B. Los integrantes con voz pero sin voto son:

1. Los representantes de los partidos políticos nacionales; uno por cada partido o coalición que cuente con reconocimiento legal, son determinados conforme a la regla señalada en el párrafo nueve del artículo 110 del código electoral.
2. Los vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital correspondiente.
3. El Vocal Secretario de la Junta Distrital, quien funge como Secretario del Consejo.

Cabe añadir que los consejeros electorales distritales deben satisfacer los mismos requisitos establecidos por el artículo 139 del código para los consejeros locales, antes señalados. Para el desempeño de sus funciones, tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales, así como también de recibir la asistencia que cada proceso electoral determine.

Entre las principales atribuciones de los Consejos Distritales se encuentran las siguientes:

- Determinar el número y la ubicación de las casillas donde se recibirá la votación el día de la jornada electoral.
- Realizar el segundo y último de los sorteos ordenados por la ley para integrar las mesas directivas de casilla y vigilar la debida instalación de las mismas.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de los diputados y senadores por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional.

- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

No obstante, el marco legal de las atribuciones, muchas situaciones derivadas del trabajo cotidiano de los consejos no están contempladas en la ley, pero son resueltas mediante un acuerdo deliberado y votado por los consejeros durante las sesiones.

En cuanto a las juntas distritales ejecutivas, que son los órganos ejecutivos colegiados y permanentes, sesionan por lo menos una vez al mes, les corresponde aplicar los programas y políticas del Instituto, en el ámbito territorial de cada uno de los distritos electorales.

Las juntas están integradas por: el Vocal Ejecutivo, quien la preside; un Vocal Secretario, que auxilia al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas de la Junta, y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica (Cofipe, artículo 47). Como los órganos locales, los distritales son pieza clave, para la democracia participativa y representativa.

Los consejos distritales inician sus sesiones a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección ordinaria y sesionan por lo menos una vez al mes, son válidas con la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el presidente, en caso contrario, sucede lo mismo que con las juntas locales. En el caso de que el Presidente no pueda asistir puede él designar a su sustituto, mientras que el secretario será cubierto por un integrante del Servicio Profesional Electoral, designado por el propio consejo.

En suma, se puede afirmar que los órganos sub delegacionales u órganos distritales del IFE, al ser la instancia más cercana a la ciudadanía, se encarga de ejecutar campañas tendientes a exhortar el cumplimiento de las obligaciones

establecidas en el Cofipe, particularmente las relativas a inscribirse en el Registro Federal de Electores y las del voto, además de desplegar un sinnúmero de actividades en materia de capacitación electoral y educación cívica con el propósito de detonar en quienes votan y en la sociedad en general, un sentido cívico y social de responsabilidad compartida con los gobernantes contribuyendo de este modo con el fin de coadyuvar al desarrollo de la vida democrática nacional.

Las juntas distritales se encargan además de realizar el importante procedimiento de insaculación previsto para la integración de mesas directivas de casilla y capacitar, evaluar y seleccionar de entre los ciudadanos idóneos aquellos que formarán parte de las mesas directivas de casilla, actividad neurálgica como fundamento y origen del IFE.

El Servicio Profesional Electoral como factor de confianza

Para mostrar que el SPE es una buena opción éste tiene que cumplir con, la mayor parte, de los ideales sobre el sistema de profesionalización. Como lo señala Uvalle:

Formar capacidades es un proceso amplio, complejo y continuo para que los gobiernos sean instituciones para la vida pública. Formar capacidades alude a cómo preparar profesionales especializados en el tratamiento de los asuntos públicos.

Los concursos para el ingreso

El concurso de oposición es la vía primordial de acceso al servicio, en el Estatuto, artículo 69, se establece que el Concurso, en su modalidad de oposición, consiste en un conjunto de procedimientos que aseguran la selección de los mejores aspirantes para ocupar plazas vacantes de cargos o puestos exclusivos del

Servicio. A través del concurso de oposición se pretende seleccionar a los hombres y mujeres con los conocimientos, capacidades y aptitudes necesarias para desempeñar el servicio público electoral.

Reclutamiento

Los procedimientos de incorporación tienen por objeto cubrir las vacantes que se generen en los cargos o puestos del servicio. En el artículo 74 del Estatuto se siguen las siguientes disposiciones generales:

- I. Se implementará un sistema de registro para la inscripción de aspirantes;
- II. Se diseñará, aplicará y calificará un examen de ingreso al Servicio que permita evaluar los conocimientos generales y técnico-electorales para cada cargo o puesto;
- III. Se hará cumplir la vigencia de los resultados del examen a que hace referencia la fracción anterior;
- IV. Se podrán aplicar otros instrumentos de evaluación [...]

El Examen de incorporación temporal son de carácter excepcional, su utilización está debidamente motivada en circunstancias o necesidades especiales de ocupación de plazas del servicio. En el caso del examen de incorporación, éste se realiza para aquellos casos en los que existan vacantes de urgente ocupación en los términos señalados en el artículo 57 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Para el caso de cargos de Vocales Ejecutivos, el proceso de incorporación por la vía de examen, sólo se considera a aspirantes internos. Los integrantes de la Comisión del Servicio deben estar informados sobre el procedimiento de

examen de incorporación temporal y podrán estar presentes en el desarrollo del mismo.

Otra forma de ingreso es por cursos o prácticas, dirigido a un funcionario que ha desempeñado durante algún tiempo un puesto o cargo dentro del servicio, y se le brinda la oportunidad para que se establezca en él a través de una serie de cursos y prácticas.

Después del procedimiento de incorporación, en cualquiera de sus modalidades, se procede a hacer la designación del ganador del Concurso, es decir, el nombramiento.

Características del estatuto normativo

El Servicio Profesional Electoral está regido por el Estatuto del Servicio Profesional, el cual en su primera versión fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, para ofrecer personal calificado al Instituto Federal Electoral. Éste ha tenido varias reformas y actualmente está vigente. Sus disposiciones toman cuenta lo señalado en el Cofipe con respecto a la estructura organizativa del IFE.

Ahora bien, el servicio de profesionalización está íntimamente ligado con el tema de la autonomía constitucional del IFE y a los procesos electorales. La autonomía constitucional, política e institucional del IFE, le permite tener sus propias normas –algunas vistas en el capítulo anterior–, como el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, cuyo principio se define en su primer artículo:

Artículo 1. El Estatuto tiene por objeto: I. Regular el ingreso, la formación y desarrollo profesional e incentivos, la evaluación, la promoción y el procedimiento disciplinario, así como los procedimientos para la operación, planeación y organización del Servicio Profesional Electoral, además de los relativos al personal administrativo y auxiliar del Instituto Federal Electoral;

II. Establecer derechos, obligaciones, prohibiciones, y demás condiciones de trabajo, así como el procedimiento disciplinario y los medios ordinarios de defensa, y III. Reglamentar lo referente a las demás materias que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determine que deban ser reguladas por este ordenamiento.

Como se puede apreciar, el Estatuto regula el ingreso y las actividades de los empleados electorales, pero también establece los códigos normativos, por lo que puede evaluar según sus propios establecimientos.

La autonomía constitucional le brindó al IFE los mecanismos para terminar con los vicios del pasado y establecer una serie de medidas sobre la calidad y productividad de la Administración Pública electoral por medio del mérito, esto se debe a que el personal profesionalizado en las actividades electorales puede regenerar la confianza en los procesos electorales y por consiguiente se legitiman los resultados. Algunos países han implementado el servicio electoral profesional, en donde se puede observar el respaldo de la autonomía a partir de ciertos principios.

En el caso de los Estados Unidos, el modelo del servicio civil de carrera, permite el mantenimiento y mejoramiento continuo de la institucionalidad, a través del diseño de selección, permanencia y ascenso del servidor público.

En Chile el Servicio Civil Electoral se regula por los concursos públicos, el ingreso y la promoción, para todos los organismos del Estado, por lo cual es un servicio para la cobertura de los puestos de alta dirección como Jefes de Departamento y Directivos. En Colombia, el Consejo Nacional Electoral cuenta con la Ley de Servicio Civil 443, que se aplica a los empleados del Estado de los tres niveles y sus entes descentralizados.

En nuestro país, el Instituto Federal Electoral se encuentra establecido por la Constitución, regulado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y un Estatuto de Servicio Profesional Electoral.

El Instituto Federal Electoral establece un servicio profesional sujeto a leyes propias que afianzan su autonomía respecto a los demás poderes del gobierno, mientras que en el caso del Servicio Electoral de Chile y el Consejo Nacional Electoral de Colombia los servicios civiles están sujetos a las leyes de orden Estatal, esta autonomía se entiende como la administrativa:

La autonomía administrativa consiste en la facultad del órgano electoral para establecer los parámetros de organización interna del mismo, así como de los organismos electorales que están a su cargo. Es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano electoral. Es parcial cuando el órgano electoral es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado.

Capacitación

Según lo dispuesto en el artículo 130 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral "...el Programa de Formación está constituido por las actividades de carácter académico y técnico orientadas a promover en los miembros del Servicio, provisionales y titulares, conocimientos básicos, profesionales y especializados; así como habilidades, actitudes, aptitudes y valores tendientes al desarrollo de competencias". La regulación del programa la encontramos en los artículos 131 al 133 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Las actividades del programa se dividen en tres fases, a saber:

1. Básica.

2. Profesional.

3. Especializada.

La capacitación está atendida en el artículo 332. Existen dos tipos de programas: capacitación permanente o especial, ambos están orientados a:

I. Elevar las aptitudes, actitudes, habilidades y conocimientos asociados al desarrollo del personal administrativo dentro del Instituto;

II. Contribuir con el desarrollo de conductas y competencias del personal administrativo, acorde a los fines y objetivos del Instituto;

III. Actualizar al personal administrativo en los temas relativos al ámbito institucional, normativo y tecnológico; y

IV. Fomentar la adquisición de conocimientos y destrezas en el trabajo, acordes a la modernización de los procesos del Instituto.

Cabe agregar que el SPE prevé la actualización y capacitación permanente de sus miembros.

Evaluación

La evaluación del personal permite dar seguimiento al desempeño de las actividades, asegurando que su labor se realice apegada a los principios institucionales y con altos estándares de calidad. De igual forma permite tomar acciones correctivas cuando el servidor público tiene desempeños inadecuados. La evaluación es un elemento esencial para lograr la profesionalización, pues obliga al personal a la constante actualización y capacitación.

El artículo 168, párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que la permanencia de los servidores públicos del Instituto está sujeta a la acreditación de los exámenes del Programa de Formación y Desarrollo, así como al resultado de la evaluación anual que se realice en los términos que disponga el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

En este sentido tenemos que el Instituto aplica a los miembros del Servicio dos tipos de evaluación: una académica y otra funcional. En la primera, se pretenden medir el aprovechamiento o conocimientos teóricos adquiridos a través del Programa de Formación y Desarrollo. En la evaluación funcional o de desempeño, lo que se valora es la actuación del funcionario durante un lapso de tiempo, que actualmente es de un año.

La escala de valoración es la siguiente:

- a. Desempeño inaceptable
- b. Desempeño regular
- c. Buen desempeño
- d. Muy buen desempeño
- e. Desempeño sobresaliente

En cada cédula de evaluación se plasman un número determinado de actividades que el servidor público deberá desempeñar y una serie de parámetros que permitirán al evaluador asignar una determinada calificación.

Es muy importante señalar, que para este proceso de evaluación las metas deberán cumplir con los principios de objetividad y certeza, por lo que el cumplimiento de las metas deberá ser materialmente posible, depender

únicamente del servidor público evaluado y no de la actualización de condiciones fuera de su alcance, deberán ser medibles y sobre todo el evaluador deberá poder justificar una determinada calificación.

La formación de los servidores públicos profesionales del sistema del SPE incorpora el conocimiento técnico para ofrecer a la ciudadanía lo que demanda. Dichas demandas se hacen visibles en los errores que se registran en el IFE antes y después de cada elección federal, según se puede apreciar en los reportes resumidos de los comicios de 1991 y 1994.

- **Proceso electoral 1991.** Los comicios federales de 1988 condujeron a una crisis de credibilidad en los procesos electorales y en las instituciones encargadas de su organización.
- **Proceso electoral de 1994.** En las elecciones de 1991 existieron errores a lo largo del proceso -como la falta de información oportuna y rápida de los resultados- que influyeron negativamente en la credibilidad y mostraron las deficiencias de la nueva legislación y la estructura organizativa de las elecciones.
- **Proceso electoral de 1997.** Después de las elecciones de 1994 la crítica se concentró en la inequidad de las condiciones de la competencia (financiamiento público y acceso a radio y televisión, principalmente).

En fechas recientes, la empresa Mitofsky ha publicado que el IFE, después de las elecciones del 2012, donde el organismo se ha puesto a prueba con un proceso controvertido ha obtenido buenos resultados:

Este era un año en el que esta institución sería puesta a prueba y lo pasa con éxito en términos de la confianza que los ciudadanos le otorgan, ya que si bien sube el porcentaje de desconfianza 2 puntos porcentuales, también sube el de mucha confianza 6 puntos aumentando así su saldo de opinión en 2012.

Con esto último se puede confirmar lo que se ha venido exponiendo, acerca de la confianza de los ciudadanos en el gobierno:

La formación del servidor público para desempeñar un cargo administrativo ha partido de criterios vinculados a la razón de Estado. Esto explica por qué los Estados le confieren a los gobiernos la exclusividad de preparar al personal que presta un servicio público.

El perfil profesional de una institución está relacionado con las aptitudes de un estratega en el análisis y solución de los asuntos públicos que denota un perfil confiable y multifacético. En cambio las capacidades formativas están relacionadas con una postura visionaria capaz de institucionalizar los problemas sociales, las cuales se enfoca en dos planos, como una plataforma para impulsar la gobernabilidad y la gobernanza:

1) Contar con un pensamiento estratégico para la gobernabilidad se relaciona con las capacidades para conducir a una sociedad hacia sus objetivos a través de la organización de las instituciones con programas, sistemas de gestión, proyectos y evaluación de políticas públicas, y

2) Cuando se perfila hacia la gobernanza, se fundamenta en la capacidad estratégica para movilizar los recursos en situaciones deseadas mediante la coordinación en red a nivel interinstitucional para integrar la profesionalización en el aparato gubernamental.

Desde esta perspectiva el sistema de profesionalización del IFE se articula como un modelo que se puede implementar a otras instituciones, debido a que la formación del servicio público es:

Entendida como la capacidad del gobierno para traducir sus intenciones en resultados satisfactorios, a la luz de valores públicos sustentados por la utilidad nacional.” Lo que define bien al trabajo conseguido por el instituto electoral.

El Servicio Profesional Electoral tiene un dominio administrativo que evita las funciones por parte de improvisados o aficionados para constituirse por servidores públicos calificados. Es así que el aprendizaje y la preparación trascienden en la organización al ser entes transformadores. Incluso su autonomía es decisoria en la administración pública, su importancia radica en que movilizan eficientemente estructuras y recursos calificados para concretar los objetivos de la institución.

La formación de los servidores públicos se convierte en el medio para ejercitar y optimizar la función pública retomando los valores públicos para mejorar el desempeño. “Resulta inevitable que nuevos paradigmas o cambios en los ya existentes tengan gran influencia en la educación formal y en la capacitación.”

La formación administrativa está fundada en las necesidades de la práctica y la acción, tal como son requeridas en el ejercicio del servicio público, la capacitación de los funcionarios públicos dentro del curso de los problemas reales lograr la eficiencia y credibilidad ante la sociedad.

El modelo de un servicio profesional está relacionado con el sistema político, la gestión pública y las mejoras institucionales. Por ello, el servicio profesional es una condición para profesionalizar a la burocracia, hacer del “sistema del mérito” una realidad tangible, separando la carrera administrativa de la política, generando mayor autonomía y brindando continuidad a las acciones de la administración pública y eficiencia a la gestión pública.

El sistema de profesionalización del IFE instrumentado de manera adecuada con las necesidades de cada organización puede aportar la mejora institucional, pues dotará de objetividad, certeza, imparcialidad, legalidad, transparencia y eficiencia, por consiguiente será un influyente del mejor desempeño y una mejor percepción por parte del usuario, tal como el IFE lo ha conseguido con su servicio.

El impacto del modelo de profesionalización del IFE

Durante muchas décadas ha existido en México un estereotipo de burócrata, cuyo trabajo es insuficiente y deficiente, provocando una mala reputación de los gobiernos en turno, como las instituciones que lo integran. Por ello, el impacto de la aplicación del modelo de profesionalización del IFE para el desempeño de las instituciones públicas en el país sería positivo, si el servicio público direcciona las transformaciones de la administración pública en relación con las necesidades sociales.

El servidor público no es un elemento en la tramitología administrativa, es una estrategia en la vida pública que se encarga de enlazar en forma inteligente el Estado con los ciudadanos, por ello, tiene una gran responsabilidad en la organización.

Por otra parte, la formación profesional es un factor que promueve la modernización, el cambio y acredita la calidad en las instituciones, coadyuva a direccionar los objetivos públicos bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía y evaluación para afrontar la diversidad de problemas que acechan a la sociedad. Entonces, es una condición para fortalecer la legitimidad, la normatividad y las acciones del Estado para regular, dirigir y coordinar las relaciones con la sociedad mediante instituciones estables, sólidas, confiables y receptivas que se consolidan en la descentralización político-administrativa.

Una de las grandes ventajas o implicaciones de un buen funcionamiento gubernamental se traducen en un sistema económico estable, hay que recordar que de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, “hay una relación entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno”, así que de un buen sistema de profesionalización dependerá el grado de desarrollo económico de un país, la legitimidad y eficacia del Estado, por consecuencia la consolidación de la democracia.

Las implicaciones son muchas y variadas, también se encuentran las grandes transformaciones en la administración pública, orientada a la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, generando un valor agregado, intangible, que se sustenta en las políticas de desarrollo social.

Un buen servicio profesional también contribuye para que las reformas institucionales se consoliden en el ejercicio público con procedimientos operativos democráticos y transparentes, pues puede ser considerado como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades, para la buena gestión pública así como para modernizar y profesionalizar la administración pública.

La autonomía del IFE que repercute en el SPE y sus legislaciones es un modelo de autonomía para la administración pública que puede desarticularse de las agitaciones políticas y facilita la continuidad de los programas prioritarios y políticas públicas para impregnar de eficiencia y calidad la gestión pública.

Los servicios profesionales en la administración pública son un fenómeno que implica una enorme complejidad al momento de diseñar, administrar, institucionalizar y reformar los sistemas, relacionado con la especialización de los servicios, la cultura organizacional, las tradiciones, las restricciones institucionales la madurez de la burocracia organizacional, la organización y funcionamiento administrativo, el apoyo tecnológico, la escases de los recursos, la gestión de los recursos humanos y la acelerada transformación de la sociedad.

El impacto del Servicio Profesional Electoral podrá repercutir en la distribución del poder y de los recursos públicos, de la autonomía técnica y política que implica la separación de la carrera administrativa y la política, para desarticular a la Administración Pública de los vicio políticos y facilitar la continuidad de los programas y las políticas públicas con el fin de dar sustentabilidad a las acciones legales del gobierno.

El Instituto Federal Electoral está relacionado con la rendición de cuentas, elecciones competitivas y frecuentes, ejercicio de las libertades políticas y sociales, el control de la información, la fiscalización mutua entre los poderes y la

evaluación del desempeño mediante resultados tangibles medibles, por ello su servicio profesional es un modelo de dirección estratégica en el servicio público.

El impacto positivo del modelo de profesionalización del IFE hace deseable que su sistema de profesionalización pueda ser implantado en cada institución pública, con las propias reservas que se necesita para cada ámbito, pero que en lo general lo que más se rescata de él, es la práctica y no tanto las normas que lo regulan, si bien parte importante, de nada sirve tener cantidad de leyes si no se aplican. Así que el gran acierto es que el servicio profesional brinda las posibilidades de transformación.

Conclusiones

Con la presente investigación se aspira a dar cuenta de cómo a través de la confianza institucional se consolida la fortaleza normativa del IFE ante escenarios de elecciones competitivas. El reclamo de la oposición política a fines de los años ochenta sobre un nuevo modelo electoral, que estuviera a la altura de la dinámica sociopolítica, ante la evidencia de fraude en la elección de 1988, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari llevó a cabo un proceso deliberativo con todas las fuerzas políticas y líderes de opinión pública, lo cual derivó en diversas reformas constitucionales y legales. Así, se promulgó en 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y una nueva institución electoral: El Instituto Federal Electoral (IFE).

Dentro del campo constructivo de confianza en las elecciones federales tienen que ver fundamentalmente con el proceso de ciudadanía electoral. Al principio el IFE creó en su órgano de gobierno (el Consejo General) la figura de los

Consejeros Magistrados. Ciudadanos con el requisito de ser abogados, probos y garantes del principio constitucional de imparcialidad y objetividad.

La elección de 1991, con nuevas reglas y nuevas instituciones tanto administrativas como jurisdiccionales, fue un proceso electoral federal sin estridencia política, generando una nueva institucionalidad. En el año de 1994, ante un contexto social y político de violencia, en pleno desarrollo del proceso electoral, se reforman diversos artículos constitucionales y legales; renovando la figura del consejero magistrado para denominarla Consejero Ciudadano.

Figuras de reconocido prestigio público y calidad moral, con orígenes en distintas áreas del conocimiento, los cuales otorgan al IFE, un ingrediente más de confianza y fortaleza institucional, ante un escenario complejo y de competencia política. Además de que las decisiones en el Consejo General del IFE, máximo órgano de dirección, sólo las acuerdan a través del voto, los consejeros ciudadanos y el presidente del Consejo. Los representantes de los partidos políticos, y del poder legislativo de la Unión, sólo tienen voz, no voto. Ello le otorga una mayor autonomía decisoria, ante la legítima parcialidad partidista.

En la misma línea social, jurídica y política, en el año de 1996, nuevamente las distintas fracciones parlamentarias, realizan modificaciones tanto a la Constitución como al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: así nace la figura de Consejero Electoral, y de Consejero Presidente, dejando fuera de la institución electoral federal, al representante del Poder Ejecutivo de la Unión.

De manera paralela, se renueva el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y Personal del IFE. Ratificando el proceso de formación permanente a través del modelo de Formación y Desarrollo Profesional, ratificando el proceso meritocrático para ascensos y promociones.

El punto de partida de la construcción de la confianza institucional en el IFE fue la creación, a partir de 1990, de un nuevo padrón electoral federal; es de resaltar que el mismo se le ha incorporado la tecnología como bastión de

modernización y actualización permanente. Además de innovar aspectos técnicos a la Credencial Para Votar con Fotografía (CPVF), como un ingrediente más de confianza institucional, y a la vez del proceso de identidad institucional, tal como se abordó en los capítulos dos y tercero.

La vigilancia de los partidos políticos a todo acto del IFE, y mayoritariamente en los órganos colegiados de vigilancia del Registro Federal de Electores, y ante el trabajo profesional de la estructura institucional, se ha derivado en que los miembros del Servicio Profesional Electoral han dejado de ser la pieza de los humores políticos, para transformarse en un cuerpo regido por el Estatuto, por su lógica institucional, independiente y sujeta al desempeño de su labor cotidiano.

Por ello, tal como se abordó profundamente en el capítulo segundo y tercero, son un pilar estructural de la fortaleza institucional, ya que tiene su alimentador institucional: la confianza social y política.

Posteriormente, en 1992, se crea el Servicio Profesional Electoral, el cual empezó a funcionar en 1993. A través de una convocatoria pública, se integraron los distintos cuerpos del mismo, teniendo como proceso evaluativo anual, la meritocracia. O sea, al desempeño, sustentado en: la ética de la convicción (sustentada en principios) y, a la ética de la responsabilidad (sustentada en los resultados). A la improvisación, característica de la operatividad en los anteriores procesos electorales, se dio cauce a una nueva gestión pública electoral: La profesionalización electoral.

Además, fincaban la confianza en un trabajo eficiente y eficaz en la gestión electoral, a través de un cuerpo de servidores públicos sujetos a la evaluación del desempeño constante, preciso y sancionador. Abonando en la cooperación y solidaridad en los trabajos institucionales; maximizándose dichos actos institucionales, en los procesos electorales y en las campañas permanentes de actualización intensiva del Registro Federal de Electores, dejando de ser litis o

medio impugnativo el padrón electoral, al ser declarado ante cada elección federal, de válido, creíble y legal.

Otro factor clave fue la salida de las instancias electorales del Poder Ejecutivo de la Unión. De un sistema de partido hegemónico que monopolizó el Estado y donde los procesos electorales no generaban la confianza necesaria para otorgar la legitimidad a los triunfadores de la contienda electoral, se hacía necesario transitar hacia mejores condiciones institucionales y estructurales en la arena electoral para que todos los actores políticos tuvieran expectativas positivas y certidumbre en los resultados electorales. Así, en México, para las elecciones federales a partir de la reforma constitucional y legal de 1996, ya no formaría parte integral de la autoridad electoral federal ningún representante del Poder Ejecutivo de la Unión.

Este acto trascendente para la autonomía e independencia de la autoridad electoral, se torna fundamental como constructor de confianza institucional y de ir construyendo desde adentro, la estructura que le otorgara fortaleza institucional ante elecciones competitivas. Aunado a lo anterior, se encuentra también el proceso de liberalización y democratización de la vía electoral. Todo lo anterior, como codificadores de creación de confianza institucional. Tal como se analiza en el capítulo primero del presente documento.

Se dejaba el estatus de juez y parte por parte del gobierno en turno en la toma de las decisiones en la vida electoral, tal como había sucedido en las elecciones federales de 1988, y que generaron un ambiente social y político de crispación y polarización.

A través de diversas medidas de evaluación social de tipo demoscópicas, el IFE se mantiene con niveles de calificación a la gestión pública electoral, como una de las instituciones mejor evaluadas por la ciudadanía, alcanzando altos niveles de calificación. Ello antes de las elecciones del 2006.

Con la celebración de las elecciones en el periodo comprendido de 1990 al año 2000, el IFE se consolidó como un órgano autónomo, ya que cumple con las características para ello: a) Su configuración se encuentra establecida en la

Constitución; b) Es la institución electoral federal central dentro de la configuración del Estado mexicano; c) Tiene una participación fundamental en la conformación de la dirección política del Estado; d) Se encuentra fuera de la estructura de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; e) Tiene autonomía para su gestión interna, y “paridad de status” por lo que no está subordinado a otro poder estatal.

La creación de instituciones es requisito *sine qua non* del proceso constructivo de la democracia. En el caso de México, las diferentes fuerzas políticas construyeron a través de acuerdos y compromisos, una institución electoral federal con reconocimiento internacional y con una confianza que generaba su propia fortaleza institucional, en aras de que los intereses de los distintos partidos políticos no se vieran afectados por la contienda electoral.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2009), *Marco para el análisis de las políticas públicas, en Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, EGAP Tecnológico de Monterrey, Porrúa, México.

Aguirre, Pedro (1998), “La ciudadanización y sus peligros”, en *Nexos*, número: 243, marzo, México.

Anderson, C., et. al. (2005), *Losers Consent: Elections and Democratic Legitimacy*, Nueva York, Oxford University Press.

Arnaldo Escobilla, Enrique (1988), “Administración electoral”, en Brea Franco, Julio (1988), *Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)*, San José (Costa Rica).

Astudillo, César y Lorenzo Córdova Vianello (2010), *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM, IJ, IEPC Jalisco, p. XIX (Prólogo).

Aziz, Alberto y Jorge Alonso (1984), “Reforma política y deformaciones electorales” en *Cuadernos de la Casa Chata*, número 102, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.

Aziz Nassif, A. coord., (2003), *México al inicio del siglo XXI, democracia y*

desarrollo, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.

Becerra R., et al. (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.

Bobbio, Norberto *et al.* (1983), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores.

Brea Franco, Julio (1998), en "Instituto Interamericano de Derechos Humanos", *Diccionario electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica.

Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Camou, Antonio (1993), "Gobernabilidad y democracia en México. Avatares de una transición incierta", en *Nueva Sociedad*, número 128, Venezuela.

Cansino, César (2012), *El excepcionalismo mexicano. Entre el estoicismo y la esperanza*, México, Océano, México.

Carbonell, Miguel (2004), "Órganos constitucionales autónomos", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Editorial Porrúa-UNAM, t. V.

----- (2009), *Dilemas de la democracia constitucional*, México, Porrúa, CEDH Aguascalientes.

Carpizo, Jorge (1995), "La reforma electoral de 1994", en Alcocer, Jorge (1994), *Elecciones, diálogo y reforma*, México, Nuevo Horizonte, CEPNA.

Castoriadis, Cornelio (1980), *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets, Madrid; citado por César Cansino, *El excepcionalismo mexicano. Entre el estoicismo y la esperanza*, Océano, México.

Córdova Vianello, Lorenzo (2008), "La reforma electoral y el cambio político en México", en Zobato, Daniel y Orozco Enríquez, J. Jesús (Coords.) (2008), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA Internacional.

Córdova, L. Y Murayama, C. (2006), *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena.

Corrochano, David H. (2001), "Identidad institucional. El Tribunal Electoral ante las elecciones presidenciales de 2000", *Economía, Sociedad y Territorio*, enero-junio, vol. III, número 9, El Colegio Mexiquense, A.C., Toluca, México.

Desarrollo Electoral Mexicano, Antología, México, IFE, Programa de Formación y Desarrollo, 1999.

Dussauge Laguna, Mauricio I. (2005), “¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo? Una breve discusión conceptual, en *Servicio Profesional de Carrera*”, Vol. II, núm. 3, México, primer semestre, Red Mexicana de Servicio Profesional, A.C.

Easton, David (1992), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu editores.

Eisenstadt, Todd A. (2004), *Courting Democracy un Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge: Cambridge, University Press.

Elizondo Mayer Sierra, Carlos y Nacif, B. Comps. (2002), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE.

Garzón Valdés, Ernesto (2001), “Derecho y democracia en América Latina”, *Isonomía*, 14, abril.

Gómez Tagle, Silvia, “Introducción”, en Gómez Tagle, Silvia (1993) (coordinadora), *Las elecciones de 1991 La Recuperación Oficial*, La Jornada Ediciones, Ediciones GV Editores, México.

Hartlyn, Jonathan (1998), “The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic”, Chapel hill: University of North Carolina Press.

Hartlyn, Jonathan, Jennifer Mc Coy y Thomas M. Mustillo (2009), “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina Contemporánea”, en *América Latina Hoy*, 51, Universidad de Salamanca, España.

Hernández Bravo, Juan (2008), “Los sistemas electorales”, en, *Manual de Ciencia Política*, editor Rafael del Águila, Madrid, Editorial Trotta.

Insunza Vera, Ernesto (2006), “Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejeros electorales federales en la contienda de 2000 en México”, en Insunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (Coord.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, CIESAS, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, Universidad Veracruzana.

Kooiman, J y M. Van Vliet (1993), "Governance and Public Management", en *Managing Public Organizations*, compilado por K. Eliassen y J. Kooiman, Londres: Sage, p. 258.

Lipset, Seymour Martin (2000), "Algunos requisitos sociales de la democracia: Desarrollo económico y legitimidad política", en Albert Batlle (ed), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel.

Loeza, Soledad (1989), *El llamado de las urnas*, México, Cal y Arena.

Luhmann, Niklas (1984), *Sistemas sociales. Teoría de Sistemas*, Madrid, Anthropos.

Luján Ponce, Nohemí (1997), *Tecnología y procesos electorales en México (1988-1994) Entre la Democracia y el Control Político*, Tesis doctorado, FLACSO, México.

----- (2000), "Procesos de construcción de credibilidad en los organismos electorales", en *Universidad de México*, Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México, Abril-mayo, número: 591-592, México.

Luken, Gastón y Muñoz, Virgilio, (2003), *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo.

M. Lipsky, *Street Level Bureaucracy*, Nueva York, Russell Sage, 1980; M. K Meyers y S. Vorsanger, "Street Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy", en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2003.

Madueño, Luis (1999), "Sociología política de la cultura. Una Introducción". Centro de Investigaciones de Política Comparada, Mérida.

Mainwarring, Scott (1999), "La durabilidad de la democracia en América Latina, en, *Política y Gobierno*", volumen VI, número 2, CIDE, México, p. 317.

Martínez Puón, Rafael (2005), "El Servicio Profesional de Carrera en las Entidades Federativas de la República Mexicana", en *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. II, núm. 3, México, primer semestre, Red Mexicana de Servicio Profesional, A.C.

Martínez Velasco, José Francisco (2012), *El sistema de procuración de justicia penal electoral federal en México, 1994-2009. La FEPADE en los principios del Estado democrático de derecho*, tesis doctoral, UAM Unidad Iztapalapa, México.

Méndez de Hoyos, Irma (2006), *Transición a la democracia en México*, México,

Fontamara, FLACSO.

Méndez Martínez, José Luis (2000), "Evaluación del desempeño en instituciones electorales: El caso del Servicio Profesional Electoral", en Méndez Martínez, José Luis y Raich Portman, Uri, *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*, INAP, IFE, México.

Merino, Mauricio (2000), "El servicio civil de carrera del Instituto Federal Electoral", en *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, abril-mayo.

----- (2003), *La transición votada*, México, FCE.

----- (2006), *Los desafíos de una nueva ética pública*, en *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE, Secretaría de la Función Pública.

Monsiváis Carrillo, Alejandro (2009), "La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)", en *Perfiles Latinoamericanos*, número 33, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Monsiváis Carrillo, Alejandro (2009), "La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)", en *Perfiles Latinoamericanos*, número 33, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Morlino, Leonardo (2008), "Las calidades de las democracias contemporáneas" ponencia presentada en *VII Encuentro de Salamanca: La calidad de la democracia*, Salamanca.

Mozaffar, Shaheen y Andreas Schedler (2000), "The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction", en *International Political Science Review*, vol. 23, número 1, pp. 5-27.

Murayama, C., "Dinero y partidos. La perversión de la política", *Voz y voto*, número 98, México, 15 de abril de 2001.

Natera Peral, Antonio (2005), "Nuevas estructuras y redes de gobernanza", en, *Revista Mexicana de Sociología* 67, número 4, UNAM, México, 755-791.

Norris, Pippa (1999), *Critical Citizens: Global Support or Democratic Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

North, Douglas (1984), *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Universidad, Madrid.

----- (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

----- (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

----- (1994), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial.

Núñez Jiménez, Arturo (1991), *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE.

Orozco, Enríquez, J.J. (2006), *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM.

Paz, Octavio (1949), *El Laberinto de la Soledad*, México, FCE.

Pempel, T. J. (1991), *Democracias diferentes. Los regímenes con partido dominante*, México, FCE.

Peters, Guy B. (2005), "Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", en *Foro Internacional* 182, XLV, El Colegio de México, México.

----- (2005) *El Nuevo Institucionalismo: La Teoría Institucional en Ciencia Política*. Madrid. Gedisa.

Pollit, Christopher *et. al.* (2004). *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. New York, Palgrave Macmillan

Powell, W. y P. Dimaggio (1999), Introducción en Powell Walter y Paul Dimaggio (comp.): *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.

Putnam, R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton N. J: Princeton University Press, p. 125.

Putnam, Robert (1993), "The prosperous Community", *American Prospect*, núm.13, primavera.

Reyes, Alfonso (1971), *Obras completas*, México, FCE.

Rhodes, R. (1997), "El institucionalismo" en David Marsh y Gerry Stoker (Eds.) *Teorías y Métodos de la Ciencia Política*, Alianza, Madrid.

Rivas Leone, José Antonio (2003), "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones" en, *Reflexión Política*, volumen 5, número 9, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

Romero, Jorge Javier (1998), "La democracia y sus instituciones", Serie ensayos, colección: *Temas de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral.

Roth, A. (2002), *Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá.

Salazar Ugarte, Pedro (2008), "La reforma constitucional: una apuesta ambiciosa", en, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, Coordinadores Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, México, TEPJF.

Sartori, Giovanni (2005), *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 2da. Edición.

Sartori, Giovanni (2005), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.

Savas, Emmanuel (2000), "Privatization and Public-Private Partnerships, New York, Chatham House Publishers; Pollit", Christopher et. al. (2004), *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, New York, Palgrave Macmillan.

Schedler, Andreas (1999), "Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE", en *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer semestre, México, CIDE.

----- (1999), "Poder y confianza institucional: algunas hipótesis sobre las reformas electorales en México, 1990-1997", en J. Jesús Orozco Enríquez (comp.), *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Schedler, Andreas (2000), "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del instituto Federal Electoral" en, *Política y Gobierno*, vol. VII, número 2, CIDE, México, p. 383.

----- (2006), "The Logic of Electoral Authoritarianism", en Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder Co., Lynne Reinner

Schumpeter, Joseph (1984), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona:

Editorial Folio.

Stoker, G. (1998), "El buen gobierno como teoría: cinco propuestas", *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 155.

Trejo Delarbre, Raúl (2005), *Poderes salvajes: mediocracia sin contrapesos*, México, Cal y Arena.

Trejo Delarbre, Raúl, (2001), *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, México, Cal y Arena.

Ugalde, Luis Carlos, (2012), *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*, México, Aguilar.

UNDP (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, Nueva York, UNDP.

Uvalle Berrones, Ricardo (2009), "Ejes de la democracia contemporánea: ciudadanización, gestión pública, servicio de carrera y participación ciudadana", en Juan Carlos León, et al. (coords.), *Gestión y Administración de la Vida Colectiva*, México, UNAM.

----- (2011). "Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 50, junio. Caracas.

----- (2012), "La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática", en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 19, número 60, septiembre, diciembre, UAEM, México.

Vairo, Daniela (2012), "El "consenso de los perdedores" y la legitimidad de la democracia en América del Sur", *Política y Gobierno*, Vol. XIX, núm. 1, primer semestre, México, CIDE.

Valdés Zurita, Leonardo (1999), "Las elecciones de 1991" en Castro, Pedro (coord.), *"Las políticas salinistas: balance a mitad del sexenio (1988-1991)"*, México, UAM-Iztapalapa, 1993, en *Desarrollo Electoral Mexicano Antología*, Programa de Formación y Desarrollo, México, IFE.

Woldenberg, José (1992), "Consideraciones políticas en torno a la legislación electoral", en *Justicia Electoral*, Año 1, No. 1, Revista del Tribunal Federal Electoral, México.

----- (2000), "Presentación", en Méndez Martínez, José Luis y Raich Portman, Uri, *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la*

Administración Pública y los Organismos Electorales, INAP, IFE, México.

Wood, Jo (2000), "Establecimiento de objetivos en los sistemas de evaluación del desempeño del Servicio Civil del Reino Unido Un recurso efectivo", en Méndez Martínez, José Luis y Raich Portman, Uri (2000), *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*, INAP, IFE, México.

Word Bank (2005), *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C., WB.

Zavala Arredondo, Marco Antonio (2008), "La fiscalización de los recursos", en, *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, México, TEPJF.

Zurbruggen, Cristina (2011), "Gobernanza: una mirada desde América Latina", *Perfiles Latinoamericanos*, número 38, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, p. 42.