



Instituto Federal Electoral

20 años

Instituto Federal Electoral
20 años





Instituto Federal Electoral

20 años





Instituto Federal Electoral **20 años**

Coordinado por el Centro para el Desarrollo Democrático

© 2010, Instituto Federal Electoral
Viaducto Tlalpan Núm. 100
esquina Periférico Sur
Col. Arenal Tepepan, C.P. 14610
México, D. F.

ISBN: 978-607-7572-53-4

Impreso en México/*Printed in Mexico*
Distribución gratuita. Prohibida su venta.



CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL
DR. LEONARDO VALDÉS ZURITA

CONSEJEROS ELECTORALES

MTRO. VIRGILIO ANDRADE MARTÍNEZ
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
DRA. MARÍA MACARITA ELIZONDO GASPERÍN
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
LIC. MARCO ANTONIO GÓMEZ ALCÁNTAR
DR. FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE
DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ
MTRO. ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ

SECRETARIO EJECUTIVO

LIC. EDMUNDO JACOBO MOLINA

CONSEJEROS DEL PODER LEGISLATIVO

DIP. AGUSTÍN CARLOS CASTILLA MARROQUÍN, PAN
SEN. FERNANDO CASTRO TRENTI, PRI
SEN. PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ, PRD
DIP. ÓSCAR GONZÁLEZ YÁÑEZ, PT
SEN. ARTURO ESCOBAR Y VEGA, PVEM
SEN. LUIS MALDONADO VENEGAS, CONVERGENCIA
DIP. ROBERTO PÉREZ DE ALVA BLANCO, NUEVA ALIANZA

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

LIC. JOSÉ GUILLERMO BUSTAMANTE RUISÁNCHEZ, PAN
LIC. SEBASTIÁN LERDO DE TEJADA COVARRUBIAS, PRI
LIC. RAFAEL HERNÁNDEZ ESTRADA, PRD
LIC. RICARDO CANTÚ GARZA, PT
PROFA. SARA ISABEL CASTELLANOS CORTÉS, PVEM
LIC. PAULINO GERARDO TAPIA LATISNERE, CONVERGENCIA
LIC. LUIS ANTONIO GONZÁLEZ ROLDÁN, NUEVA ALIANZA

CONTRALOR GENERAL

C.P. GREGORIO GUERRERO POZAS

DIRECTOR EJECUTIVO DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

DR. EDUARDO ROJAS VEGA

ENCARGADO DEL DESPACHO

DIRECTOR EJECUTIVO DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS

LIC. ANTONIO HORACIO GAMBOA CHABBÁN

DIRECTOR EJECUTIVO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL

MTRO. MIGUEL ÁNGEL SOLÍS RIVAS

DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

DR. RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN

DIRECTOR EJECUTIVO DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

MTRO. LUIS JAVIER VAQUERO OCHOA

DIRECTOR EJECUTIVO DE ADMINISTRACIÓN

LIC. ROMÁN TORRES HUATO

COORDINADOR NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

LIC. JOSÉ LUIS ALCUDIA GOYA

COORDINADOR DE LA UNIDAD DE SERVICIOS DE INFORMÁTICA

ING. RENÉ MIRANDA JAIMES

COORDINADORA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

DRA. ARMINDA BALBUENA CISNEROS

COORDINADOR DE ASUNTOS INTERNACIONALES

LIC. MANUEL GUILLERMO CARRILLO POBLANO

**COORDINADOR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN
Y DOCUMENTACIÓN**

LIC. LUIS EMILIO GIMÉNEZ CACHO GARCÍA

DIRECTORA JURÍDICA

MTRA. ROSA MARÍA CANO MELGOZA

DIRECTOR DEL SECRETARIADO

LIC. JORGE EDUARDO LAVOIGNET VÁSQUEZ

**DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

C.P.C. ALFREDO CRISTALINAS KAULITZ

COORDINADOR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE PLANEACIÓN

MTRO. JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ HERRERA



Prólogo 8

I

El sistema electoral y el sistema de partidos en México..... 13

LEONARDO VALDÉS ZURITA
Pluralismo y reformas electorales: los motores del cambio político en México..... 14

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO
Representación política y democracia..... 36

SILVIA GÓMEZ TAGLE
Del partido hegemónico al pluralismo político en México: ¿hacia un nuevo sistema de partidos?..... 68

RODRIGO MORALES MANZANARES
Dinero y partidos: algunos dilemas ineludibles 112

PEDRO SALAZAR UGARTE
El sistema de impugnación y de heterocalificación de las elecciones 134

II

La evolución del Instituto Federal Electoral..... 155

JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY
La ciudadanización del IFE..... 156

JUAN MANUEL HERRERO ÁLVAREZ
El Registro Federal de Electores, el padrón electoral y la lista nominal..... 178

MAURICIO MERINO HUERTA
El Servicio Profesional Electoral del IFE. Una larga historia de éxitos 198

MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
El IFE: palanca del cambio político en México 224

Indice





TERESA GONZÁLEZ LUNA CORVERA
 La democracia en su lugar de origen:
 los ciudadanos que hacen posible las elecciones 308

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL
 Una educación cívica para la
 consolidación democrática 340

ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ Y MARGARITA MORENO LÓPEZ
 La comunicación política durante la transición:
 las reglas de acceso a radio y televisión 372

III

El Instituto Federal Electoral: promotor de la democracia más allá de las fronteras nacionales..... 415

FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE
 Cooperación internacional del
 Instituto Federal Electoral 416

MARC MAYRAND
 Profesionalización a través de una alianza:
 relación entre la Dirección General
 de Elecciones de Canadá y el
 Instituto Federal Electoral de México..... 450

COMISIÓN ELECTORAL DE ZAMBIA
 La evolución del proceso electoral en Zambia
 y las relaciones entre la Comisión Electoral de
 Zambia y el Instituto Federal Electoral de México 464

TOMÁS DO ROSARIO CABRAL
 Evolución del sistema electoral en Timor-Leste 482

LUIS ANTONIO SOBRADO GONZÁLEZ
 El derecho electoral costarricense y algunos
 paralelismos con el mexicano 494

Directorio histórico (1990-2010)..... 522





Sesión del
Consejo General
1990





Prólogo

Nuestra transición a la democracia es producto del impulso de dos motores: el del pluralismo y el del cambio institucional. La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) está vinculada con la dinámica de estos motores. De hecho, los arreglos institucionales para convenir la creación de una institución consustancial a la democracia como el IFE sólo eran posibles después de una elección como la de 1988, que representó un parteaguas en la historia electoral y política de México.

Las transformaciones que se pensaron para el sistema político mexicano, a partir de dicha elección, se plasmaron en las reformas constitucionales aprobadas en 1989 y en la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Así, el 11 de octubre de 1990 fue la fecha en la que se fundó el IFE.

De 1990 a la fecha, el IFE ha organizado siete procesos electorales para elegir a tres presidentes de la República, 416 senadores, 3,500 diputados federales, un jefe de gobierno y 198 representantes de la Asamblea del Distrito Federal. Las reglas en cada elección han tenido que adecuarse al incremento de la competencia entre los partidos políticos y a las exigencias de la sociedad para hacer aún más transparentes cada una de las etapas de la jornada electoral. A partir de 1993, el Instituto ha pasado por siete reformas electorales; en estos períodos de renovación el IFE no sólo ha estado abierto a un minucioso escrutinio público, sino que ha aprovechado para verse desde dentro y evaluar el desempeño de sus tareas.

Este volumen da cuenta, de manera analítica, de las transformaciones de las que ha sido objeto el sistema electoral y de partidos en México y, con él, los cambios en la organización interna del Instituto, sus avances, las dificultades que





ha debido sortear en momentos particularmente álgidos de la historia política reciente y los retos que aún tiene por delante.

Para la elaboración de los ensayos incluidos en este libro se convocó a especialistas e investigadores de prestigiados centros de educación superior, a figuras destacadas por su trayectoria como funcionarios en el Instituto, e incluso a autoridades electorales de países a cuya organización comicial el IFE ha aportado su experiencia y profesionalismo. Asimismo, debo destacar el apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para la realización de algunos capítulos de esta obra.

Los textos que conforman este libro se dividen en tres grandes apartados. En el primero, titulado “El sistema electoral y el sistema de partidos en México”, se examinan los cambios institucionales en materia comicial, las peculiaridades del sistema de representación política en el país, el mecanismo por el que se financian las actividades de los partidos y el entramado legal mediante el cual es posible impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales.

En la segunda sección, denominada “La evolución del Instituto Federal Electoral”, se describe la evolución que ha experimentado el IFE para adaptarse a un contexto político y social dinámico, y cómo ha logrado convertirse en una pieza indispensable y emblemática de la democracia mexicana.

Como se verá a lo largo de estas páginas, estos capítulos detallan el proceso de ciudadanía del Instituto, la constante depuración y actualización del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores –elementos esenciales para otorgar certeza a los ciudadanos y materializar la universalidad del sufragio–, y la construcción de un servicio civil de carrera con el fin de cumplir el precepto legal de disponer de personal calificado para llevar a buen puerto, de principio a fin, las elecciones federales.

Aunado a ello, estas páginas ahondan en la labor del Instituto en beneficio de la construcción de ciudadanía, a través de la difusión de la cultura cívica y la educación para la democracia. Es bien sabido que el trabajo de este organismo no se constriñe a los períodos electorales y a su logística, sino que entre sus





principales encomiendas está la de impulsar las competencias cívicas de los ciudadanos para darle estabilidad y vigor a un sistema político democrático en proceso de consolidación. Es así que el Instituto opera permanentemente programas que alientan la cultura política participativa, en donde las personas se asumen como actores que inciden en la vida pública y en las prácticas que la afectan.

Es de mencionar que uno de los ensayos de esta obra está dedicado al análisis del ejercicio de las nuevas facultades del IFE para atender las quejas o denuncias de presuntas violaciones a los artículos de la ley electoral en materia de radio y televisión.

A lo largo del Proceso Electoral Federal 2008-2009, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto recibió las inconformidades de los distintos actores sobre lo que, a criterio de estos, significaba una infracción a la norma. La instauración de quejas hizo a los participantes en las elecciones corresponsables en la aplicación de la ley. Ahora, los partidos y los ciudadanos están cada vez más vigilantes de las posibles conductas anómalas de los medios de comunicación y del uso que los distintos actores políticos hacen del tiempo al que tienen derecho en la radio y la televisión.

En una tercera y última sección, titulada “El Instituto Federal Electoral: promotor de la democracia más allá de las fronteras nacionales”, se muestra una faceta del IFE poco conocida para gran parte de los ciudadanos. En vista del desarrollo de mecanismos innovadores y eficaces en las etapas del proceso electoral, el Instituto ha llamado la atención de instancias encargadas de velar por la democracia en otros países del mundo; en consecuencia, ha establecido relaciones con organismos electorales de distintas naciones y cooperado con ellos mediante labores de capacitación y asesoría.

A 20 años de su fundación, nos enorgullece que el IFE se considere un ejemplo a seguir y un referente de profesionalismo a nivel internacional. Es así que con este conjunto de reflexiones no sólo celebramos la existencia de esta institución, la entrega de sus funcionarios y el trabajo denodado de las figuras políticas que han contribuido a su consolidación, sino, sobre todo, el impulso que le ha otor-





gado una ciudadanía cada vez más crítica, proactiva y exigente cuando se trata de preservar y fortalecer la democracia.

Indudablemente, la creación del IFE como organismo público, autónomo y permanente se concretó después de varias décadas de esfuerzos por parte de distintos grupos de la sociedad civil y de actores políticos que pugnaron por la construcción de instituciones que además de proteger el derecho ciudadano de votar y ser votado promovieran la democracia.

Así, a 20 años de su fundación, el IFE se ha transformado para hacer frente de manera eficaz a las necesidades de la convivencia política, y se está esforzando por seguir consolidándose como una institución de los ciudadanos para la democracia.

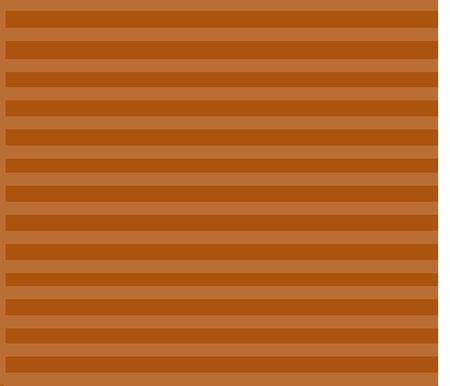
Finalmente, cabe señalar que la información presentada en estos ensayos no expresa la interpretación u opinión del IFE sobre los temas tratados. Se deriva de una labor de investigación acuciosa y de la libre expresión de ideas de los autores. No obstante, el Instituto reconoce la calidad de los trabajos y la destacada trayectoria de quienes participaron en la elaboración de este volumen. Asimismo, expresa su aspiración para que estos textos trasciendan el campo de lo estrictamente académico y lleguen a cualquier ciudadano que pretenda comprender mejor la evolución del sistema político mexicano contemporáneo, que es también, en muchos aspectos, la evolución del IFE.

LEONARDO VALDÉS ZURITA
Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral





I





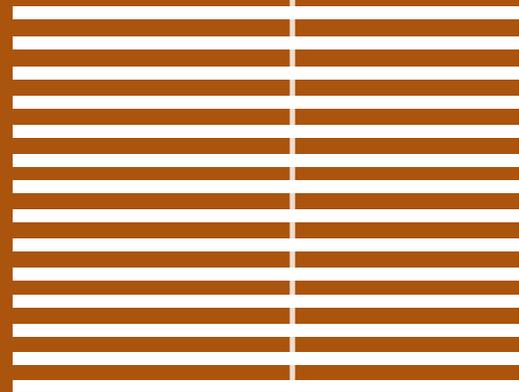
El sistema electoral y el sistema de partidos en México





Pluralismo y reformas electorales: los motores del cambio político en México

LEONARDO VALDÉS ZURITA*





Introducción

No todas las reformas electorales fortalecen la democracia. Si así fuera habríamos accedido a un sistema democrático desde la ley electoral de Madero en 1911 y con la reforma electoral de 1933, y hoy estaríamos debatiendo los retos de una democracia consolidada en México. Pero no. Los cambios institucionales tienen motivaciones y destinatarios que dependen del consenso que logra la clase política sobre las preocupaciones, intereses y perspectivas del régimen. A veces responden a demandas de amplios grupos sociales, y en otras expresan las preocupaciones de sobrevivencia de dicha clase política. Por ello nuestro ingreso a la democracia liberal ha sido gradual e intermitente, y nos permite afirmar que vivimos en una democracia inconclusa con déficit de ciudadanía que tiende a la pluralidad.

Así, en este artículo compartiré una reflexión personal sobre el proceso democratizador que hemos vivido en nuestro país. Esta reflexión la planteo desde un enfoque que se acerca a algunos conceptos de las teorías de la transición y los enfoques sistémicos.

En esta interpretación muestro la forma en la que el pluralismo político ha impulsado la adecuación de los arreglos institucionales y cómo la sincronización de ambos constituye los motores que han dado lugar al cambio político en México.

Para ello, dividí el artículo en cuatro apartados. En el primero expongo los conceptos de pluralismo político, cambio institucional y sincronización democrática, que son esenciales en mi planteamiento, así como una alegoría sobre los motores que han impulsado nuestro cambio político.

En el segundo apartado, que comprende las reformas de 1930 a 1976, presentaré un apretado bosquejo de cómo las reformas electorales de este período se orientaron a la centralización del poder político y a la consolidación del sistema de partido hegemónico.

* Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.





El tercer apartado, que abarca las reformas electorales de 1977 a 2007, muestra cómo la liberalización política en el ámbito electoral federal provocó un fortalecimiento del pluralismo político, y éste, los cambios institucionales que derivaron en nuestra transición a la democracia.

Debo mencionar que ambos apartados expresan síntesis compactas tanto de las demandas sociales que se presentaron en diferentes momentos de nuestra historia, como de las respuestas que la clase política generó, y que posteriormente se concretaron en reformas electorales.

El cuarto y último apartado refleja algunas consideraciones que desde mi enfoque podrían contribuir a consolidar nuestra democracia en el futuro próximo.

Deseo subrayar que el interés de este artículo no es la evolución de las reformas electorales, sino el impacto de éstas en el cambio político, en tanto que considero que representan uno de los dos motores que han impulsado nuestro gradual, intermitente y aún inconcluso camino hacia la democracia.

1. Los motores del cambio político en México: el pluralismo y el cambio institucional

Para mí, el cambio político en México, al que también suele llamarse transición a la democracia, es producto de la sincronización de dos motores: el del pluralismo político y el del cambio institucional.

La mejor forma que he encontrado para ejemplificar la sincronización de dichos motores es con la alegoría siguiente: imaginen en un lago una lancha con dos remos, uno de cada lado. Si un remo se impulsa con mayor fuerza o rapidez que el otro, la embarcación gira prácticamente en su misma posición, en lugar de ir hacia adelante. En cambio, cuando se sincronizan ambos remos la lancha avanza en la ruta deseada, con certeza y con la constancia que le inyectan cada uno de estos motores.

En esta alegoría, la lancha equivale a una democracia que se proyecta por dos motores. El responsable de los remos es la clase política, que por momentos





mueve más el remo del cambio institucional y en otros, cuando siente que no avanza, le imprime más fuerza al otro remo, que corresponde al motor del pluralismo político. Dicho en otras palabras, la democracia mexicana ha avanzado gracias a la sincronización que se ha logrado en diferentes momentos del motor del pluralismo y del motor del cambio institucional.

En efecto, en nuestro país por muchos años el pluralismo se encendía y se apagaba de manera intermitente ante la falta de espacios de representación. El cambio institucional, por su parte, en el México posrevolucionario se activaba para mantener el régimen de partido hegemónico. Pero no había sincronización.

En la dinámica de estos motores, deseo precisar que es el pluralismo político el que suele activar el cambio institucional. De hecho, la sincronización de los dos motores es la respuesta de la clase política a una dinámica que inicia en la sociedad y que se expresa a través del pluralismo político.

Esto mismo ha pasado con el cambio político en México.

Para facilitar la explicación de mi planteamiento es necesario que delimite tres conceptos: pluralismo político, cambio institucional y sincronización democrática. Los tres son fundamentales para mi interpretación sobre las reformas electorales y el cambio político en México. Naturalmente, la intención no es debatir sobre los múltiples enfoques que se le han dado al pluralismo político y al cambio institucional, sino simplemente acotarlos para efectos de este documento.

Para efectos de este artículo interpreto el pluralismo político como la expresión organizada de diversos grupos sociales que se movilizan, dentro de los rangos que posibilita el marco normativo vigente, para influir o acceder al poder político: la fuerza de cada uno de estos grupos es medible cuantitativamente y su capacidad de influencia se refleja en la integración de sus demandas al quehacer del Estado.

El cambio institucional lo entiendo como el conjunto de modificaciones consensadas por la clase política para adecuar o establecer los mecanismos de interacción entre la sociedad y las instituciones en temáticas específicas, a partir de la





visión y los valores de los grupos dominantes. Si bien es posible que el cambio institucional sea radical o evolutivo, para efectos de mi planteamiento considero que en México, al igual que nuestro cambio político, ha sido gradual.

El otro concepto que es esencial para la reflexión que a continuación expondré es el de sincronización democrática. Mi concepto de sincronización es el de un proceso que se da en la clase política, en momentos de crisis del régimen. Dicho en otras palabras, desde mi punto de vista, la sincronización de los dos motores refiere los mecanismos que asume la clase política para el procesamiento de las demandas que cuestionan el régimen por parte de grupos organizados de la sociedad. La forma que adquiere la sincronización está asociada a las expectativas de la clase política, y su vigencia temporal refleja la eficacia decisoria del arreglo institucional asumido.

Por lo anterior, considero que las reformas electorales en México constituyen la adecuación institucional para preservar el sistema político y expresan las preocupaciones e intereses predominantes de la clase política. Analizar dichas reformas, sin considerar las exigencias que la sociedad le plantea a la comunidad política y los intereses predominantes de ésta, no sólo descontextualiza el cambio institucional sino que lo desnaturaliza.

Enseguida expondré, a grandes pinceladas, la interacción entre los dos motores que he mencionado en diferentes momentos de nuestra historia política reciente.

2. Las reformas electorales de 1930 a 1976: la centralización del poder y la consolidación del partido hegemónico

A finales de los años veinte del siglo pasado, la transmisión pacífica del poder todavía era una aspiración. El poder político estaba atomizado. La Asamblea Constituyente de 1917 no había logrado cohesionar las diferentes visiones que los caudillos revolucionarios tenían para el proyecto de nación. Al contrario. Un importante número de ellos se sintieron desplazados y otros traicionados. Ante la falta de unidad y la existencia incuestionable de liderazgos políticos regionales o estatales, parecía una salida viable que la organización de las elecciones estuviera descentralizada. Así, quedaba en los mismos grupos políticos loca-





les de cada entidad la determinación de quiénes serían los candidatos y los arreglos institucionales para que los caudillos ganaran las elecciones. Se esperaba que con disposiciones jurídicas que permitieran la reelección consecutiva, la existencia de partidos políticos locales y la organización de las elecciones en manos de las autoridades estatales, las ambiciones políticas de cada región con sus respectivos caudillos contribuyeran a la pacificación del país.

Sin embargo, siguieron los asesinatos. El uso de las armas para resolver los conflictos políticos se imponía frecuentemente a todo lo ancho del territorio nacional. Los caudillos y las disidencias en los estados dirimían sus diferencias por la vía armada. El asesinato del presidente electo Álvaro Obregón es un ejemplo sintomático de ello.

Ante tal inestabilidad, el establecimiento de un gobierno central que pudiera conducir los destinos del país era un reto monumental. Especialmente para el llamado “jefe máximo de la revolución” esta atomización del poder político contravenía su intención centralizadora. Se intentaron diversas fórmulas. Una de ellas fue la creación de un partido nacional, al estilo soviético, que aglutinara las diferentes expresiones políticas y, sobre todo, que impusiera disciplina entre sus miembros en torno a las decisiones tomadas.

Así surgió el Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente del actual PRI, y pese a que el efecto buscado no se logró de manera inmediata, sí generó una institución política que permitiera la representación de los diferentes grupos políticos, aunque en sus inicios (1930) todavía no ejercía la función de control que se esperaba. La clase política de entonces entendió que ese cambio institucional era insuficiente para el objetivo de cohesionar y controlar el poder político. Era necesario ir al origen de la autonomía: a las disposiciones jurídicas que le daban vida y autonomía a los cacicazgos locales. Había que modificar los fundamentos de la existencia de los partidos políticos locales, favorecer la descentralización de las autoridades electorales y, de manera especial, impedir la construcción de carreras políticas al margen de las decisiones del centro y con base en la reelección consecutiva.





El intento de eliminar los partidos políticos locales mediante un acuerdo en el seno del PNR fue fallido, no obstante que el poder de Plutarco Elías Calles iba en aumento.¹ Paradójicamente, la intención centralizadora del poder político en Calles propició debilidad en la Presidencia y la renuncia del presidente Ortiz Rubio, quien ya había sido víctima de un atentado.

En este contexto se negoció un arreglo institucional que modificó el sistema político y cuyos alcances todavía perduran al día de hoy. La reforma constitucional publicada el 29 de abril de 1933 resultó ser un cambio institucional que, además, propiciaba adecuaciones estructurales que fortalecían la consolidación del partido hegemónico y que favorecía a todos los actores involucrados. En efecto, esa reforma constituyó la piedra de toque para que se aceptara por unanimidad la centralización del poder y se aprobara la eliminación de los partidos políticos locales. Entre los aspectos relevantes de dicha reforma están la ampliación del período de duración de los diputados de dos a tres años; a los senadores el período se amplió de cuatro a seis años; se prohibió la reelección consecutiva de todos los cargos públicos elegidos mediante el voto popular, desde los municipales, pasando por los congresos locales, gobernadores, diputados federales, senadores y, por supuesto, la Presidencia de la República. Con ello el ascenso y la movilidad en la política pasaron a depender de las concesiones centrales realizadas a través del PNR. De esta forma, como señala Weldon, los espacios políticos se vieron asociados a la voluntad presidencial.² En otras palabras, el presidencialismo que predominó en México de 1936 a 1994 es resultado de los cambios institucionales instrumentados entre 1924 y 1934 con la intención de crear un partido hegemónico en nuestro incipiente sistema político.

¹ Debe recordarse que en 1928 se realizó una reforma al artículo 52 constitucional para modificar el tamaño de la Cámara de Diputados en función del número de habitantes. En esa reforma todavía el tamaño de dicha cámara dependía del incremento poblacional de los estados. Es posible que esta alteración del número de diputados que tendría cada entidad haya influido en la negativa a eliminar los partidos políticos locales.

² Weldon señala que el presidencialismo en México está en función de cuatro condiciones: 1) las bases establecidas en la Constitución; 2) un gobierno unificado en el que el partido gobernante controle el Ejecutivo y el Congreso de la Unión; 3) la disciplina del partido gobernante, y 4) que el presidente sea el líder reconocido de su partido. Véase Jeffrey Weldon, "Las fuentes del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, México, Paidós, 2002, p. 177.





Antes de concluir el sexenio del Presidente Manuel Ávila Camacho, y seguramente con la intención de evitar conflictos con nuevas disidencias políticas regionales (recuérdese la rebelión de Andrew Almazán, quien disputó la elección de 1940), el 7 de enero de 1946 se aprobó una nueva ley electoral que consolidó la centralización de la organización electoral en instituciones electorales federales. Con los primeros cuatro diputados de mayoría que obtuvo el PAN, parecía que el arreglo institucional de 1946 redituaba en términos de legitimidad (hubo oposición legislativa) y parecía haber limitado el surgimiento de algún caudillo que disputara consistentemente el triunfo al candidato del partido hegemónico.

Para 1951, en los albores de la sucesión presidencial, el general Miguel Henríquez Guzmán, quien por segunda vez pretendió ser candidato a la Presidencia, reactivó el motor del cambio institucional. Primero, se volvió a ajustar el tamaño de la Cámara de Diputados.³ Posteriormente, en un hecho trascendental para la construcción de la democracia liberal de nuestro país, en 1953 se dio un paso decisivo en la universalización del derecho al sufragio, al reconocer este derecho a las mujeres.

En los años sesenta, el reclamo de espacios de participación política logró un cambio institucional que, aunque simbólico por su peso relativo en la esfera legislativa, resultó determinante para la conformación de nuestra democracia. En efecto, la reforma al artículo 54 constitucional de 1963 fue seminal en la transformación del concepto de oposición para la clase gobernante mexicana. Veníamos de períodos en los que a la oposición política se le veía como amenaza y de los arreglos institucionales que tendían a la eliminación de los opositores cercenando sus derechos o modificando las reglas de las contiendas electorales.

Ciertamente, la creación de estos *diputados de partido* fue una concesión que no alteraba la correlación de fuerzas ni los acuerdos en la Cámara de Diputados. Tampoco se diseñó, hay que decirlo claramente, por una convicción democrática. La realidad es que fue una medida concebida para darle viabilidad a un sistema de representación que mostraba señales de agotamiento. Dicha reforma, publicada el 22 de junio de 1963, buscaba consolidar los cauces de participa-

³ Para detalles en la evolución de la composición de la Cámara de Diputados, ver: http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm





ción política por la vía legal, ya que destacaba que los *diputados de partido* tendrían la misma categoría, derechos y obligaciones que los de mayoría. Es decir, igualaba la representación, sólo que condicionaba la curul a que los partidos políticos respectivos hubieran obtenido su registro en términos de la ley, con al menos un año de anticipación a la fecha de la elección. Esto naturalmente era un candado para garantizar el control del proceso electoral y la representación legislativa.⁴

Sin embargo, como muchos fenómenos sociales, la figura *diputados de partido* tuvo un desenlace no previsto. Sí le dio un impulso al pluralismo, al mostrar en el imaginario colectivo que sí era posible acceder al Poder Legislativo, pero sobre todo evidenció que es posible coexistir con la oposición. Esta reforma se sumó a la política de cooptación de múltiples dirigentes políticos, estudiantiles y gremiales que dominó la escena política en las décadas de los cincuenta y sesenta. En términos del enfoque que he utilizado en este artículo, lo anterior significa que en este período, aunque se encendió el motor del cambio institucional, éste tendía a desactivar el motor del pluralismo.

En la primera mitad de los años setenta, el surgimiento de la guerrilla y la cooptación de líderes estudiantiles y gremiales destacó aún más la importancia de mantener y ampliar los canales de participación en la esfera pública. Así, además de que dicha apertura se mostró como una herramienta efectiva del cambio institucional, estos mecanismos se complementaron en febrero de 1972 con las reformas al artículo 54 constitucional.⁵ Con tal modificación no sólo se mantenían los *diputados de partido*, sino que se reducía el porcentaje (al 1.5%

⁴ Entre las características de la reforma al artículo 54 constitucional de 1963 destacan las siguientes:

- Los partidos políticos nacionales que obtenían 2.5% de la votación total en el país tenían derecho a cinco diputados, y un diputado más por cada 0.5% de votos adicionales al porcentaje anterior. El número máximo de diputados a acreditar era de 20.
- Si el partido conseguía triunfos de mayoría en 20 o más distritos, no tendría derecho a diputados de partido.
- Si los triunfos se daban en menos de 20 distritos, y obtenía el 2.5% señalado, tenía derecho a acreditar hasta 20 diputados sumando los de mayoría y los de partido en razón del porcentaje.

⁵ Por segunda vez en 55 años de vida de nuestra Constitución Política se modificaba dicho artículo, y el cambio se hacía en menos de 10 años respecto a la reforma anterior.





de la votación total en el país) para acceder a estas curules y aumentaba de 20 a 25 el número máximo de diputados que cada partido podía acreditar por este sistema.

Con estos antecedentes llegamos a la campaña presidencial en la cual José López Portillo, por diversos motivos, fue candidato único. No tuvo contendientes. Este hecho puso en entredicho nuestro sistema político. No hubo argumentos para justificar una democracia en la que para el cargo más importante del país, el elector no tenía opción. Por ello, se puede afirmar que la necesidad de fomentar el pluralismo como motor del nuevo cambio institucional se gestó en esta campaña electoral sin competencia.

El común denominador de las reformas electorales impulsadas en este período es la promoción de cambios institucionales para cohesionar el poder y lograr la estabilidad política.

A manera de recapitulación de los cambios institucionales registrados en este periodo que tendieron, como ya lo mencioné, a consolidar el poder político y a mantener la vigencia del sistema de partido hegemónico, pueden mencionarse los siguientes ejemplos:

1. La necesidad de cohesionar el poder político de manera centralizada, ante el descontento que provocó la redacción de la Constitución Política y la existencia de caudillos con poder militar e influencia política en los estados, derivó en la propuesta para conformar un partido político (PNR) que aglutinara partidos locales y agrupaciones regionales y locales.
2. Ante la imposibilidad de las autoridades federales de controlar la distribución del poder político en los estados, se impulsó una reforma constitucional que prohibió la reelección consecutiva de diputados, senadores y funcionarios estatales y municipales elegidos mediante el voto popular.
3. Para garantizar que los caudillos locales o regionales se apegaran a las normas establecidas por el *maximato*, y que se institucionalizara la transmisión pacífica del poder, se aprobó la desaparición de los partidos políticos loca-



les y una ley electoral que creaba una autoridad federal responsable de los procesos electorales.

4. Para ampliar la votación en los procesos electorales y disminuir el efecto electoral de nuevas disidencias políticas, se reconoció el derecho al voto a las mujeres.
5. Para legitimar las decisiones políticas del régimen y minimizar los cuestionamientos a la falta de competencia electoral, se recurrió a la cooptación de dirigencias y se incluyó la figura de diputados de partido.
6. Para responder a los cuestionamientos de mayor apertura política, derivados del surgimiento de la guerrilla, se flexibilizaron las disposiciones para obtener diputados de partido y se amplió el número de éstos.

3. Reformas electorales de 1977 a 2007: de la liberalización política al cambio político

La elección presidencial de José López Portillo constituyó la crisis definitiva del sistema electoral basado en un partido hegemónico. Llegó a su fin un sistema que se legitimaba periódicamente en elecciones inequitativas y en las que no había competencia real por el poder político. La regularidad de nuestros procesos electorales fue insuficiente para sostener la imagen de un país democrático. Resultó insostenible un sistema en el cual el partido en el gobierno participaba en las elecciones, las organizaba, las calificaba y, a veces, no tenía opositores.

Para revitalizar el régimen, dado el cuestionamiento originario a nuestros procesos electorales, y especialmente al de 1976, se llevó a cabo una reforma política de gran alcance, que puso en marcha el motor del cambio institucional. Ciertamente, este cambio pretendía inyectarle mayor vida al sistema de partido hegemónico. Sin embargo, ante la evidente falta de oposición política y al evaluar la legitimidad que proporcionó al sistema político la incorporación de los *diputados de partido* a la función legislativa, el concepto de oposición se transformó.



En efecto, una de las preocupaciones centrales de la clase gobernante era canalizar la participación electoral de los grupos de oposición por cauces institucionales. En la forma de articular la concepción de la oposición es que adquiere importancia la reforma de 1963. Esa experiencia demostró que oposición no era sinónimo de subversión. Incluso subrayó, ante el surgimiento de movimientos guerrilleros en diferentes zonas del país, la conveniencia de encauzar por las vías legales la participación política, aun la de las expresiones más radicales. Institucionalizar los espacios de participación le daba estabilidad a la política y regularidad a los cambios. Tales preocupaciones, fundacionales para nuestro sistema de partidos, derivaron en la liberalización que constituyó el impulso decisivo del pluralismo.

La expresión más clara de esta sincronización en las elites fue la reforma electoral de 1977. Ésta se concretó en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), que abrió espacios significativos para que los partidos políticos opositores se expresaran en la esfera legislativa, facilitó su registro y estableció diversas prerrogativas que incluyeron financiamiento público y acceso de los partidos a los medios de comunicación. Desde una perspectiva general, la sincronización democrática que se dio con el cambio institucional de 1977 estableció nuevas reglas electorales que empezaron a configurar un sistema de partidos en México.

Algunas de las modificaciones estructurales que se lograron en ese año son: 1) el establecimiento de la representación proporcional en el órgano legislativo⁶ y con ello la creación de un sistema mixto de representación parlamentaria (300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional); 2) elevar a rango constitucional a los partidos políticos como instituciones de interés público; 3) establecer en 400 el tamaño de la Cámara de Diputados; 5) disminuir el porcentaje de votación para participar de la representación proporcional, y 6) dar acceso permanente de los partidos a los medios de comunicación.

El cambio institucional de 1977 constituyó, sin duda alguna, el punto de partida de nuestro cambio político. En palabras de Alberto Aziz Nassif, “se trató de una

⁶ A propuesta del Partido Mexicano de los Trabajadores.





reforma inicial que, vista a la distancia, sirvió para adecuar el paso de un sistema de partido hegemónico a otro de partido dominante, en el que el PRI pudiera conservar la mayoría y el control, es decir, un sistema no competitivo”.⁷

En síntesis, el acceso a la democracia liberal en México tiene en esa reforma sus principales arreglos fundacionales, y marcó una de las características más distintivas de nuestra democracia: la gradualidad.

Con la reforma de 1977 se fortaleció el pluralismo e inició una serie de reformas normativas que mantuvieron encendidos los motores del pluralismo y del cambio institucional, por casi 20 años. Aunque es claro que de 1977 a 1990, el sistema electoral mexicano, como lo señala Dieter Nohlen,

se ha reformado continuamente casi en cada sexenio presidencial desde los años setenta, atendiendo, por un lado, clamores por mayor democracia (es decir pluralismo político y competencia real) y adaptando, por otro lado, la legislación electoral al momento político, como respuesta del partido en el poder a los retos de un pluralismo político creciente que había de ser controlado.⁸

Así, asumiendo que en ese período el motor del cambio institucional pretendía implícitamente reeditar el sistema de partido hegemónico, estos intentos por acotar la dinámica del cambio no consideraron las lecciones de la ciencia política: en un sistema de partido hegemónico, la sobrevivencia del sistema depende de la cohesión de dicho partido. Por ello, las disputas al interior del partido gobernante ahora podían ser canalizadas fuera de dicho partido. Y así sucedió. Al haberse sincronizado los motores del pluralismo y del cambio institucional se inició un cambio político que fue adquiriendo autonomía frente a las pretensiones de control de la clase política.

⁷ Véase Alberto Aziz Nassif, “La construcción de la democracia electoral”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México. Transformaciones y permanencias*, Tomo 1, México, Océano, 2003, p. 382.

⁸ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 2004, p. 324.





De ahí que la escisión del PRI en 1987 constituya no el desprendimiento de una corriente política, sino, como todos lo sabemos, una fragmentación del sistema. Fragmentación que a la postre favoreció al pluralismo político.

De hecho, el proceso electoral de 1988 significó el respaldo de la sociedad, a través de las urnas, para que la crisis del partido hegemónico sirviera como basamento para construir un nuevo arreglo institucional y transformar el sistema político, especialmente el electoral.

El triunfo en las urnas de Carlos Salinas estuvo impregnado de dudas y en el Congreso el PRI perdió la mayoría calificada. El proceso electoral se cuestionó de fondo y la participación gubernamental en la autoridad electoral terminó por nublar cualquier posibilidad de confianza en las elecciones. En respuesta a tales cuestionamientos se continuó sincronizando el motor del pluralismo y el del cambio institucional. En el ámbito electoral se dieron las reformas de 1986, 1989, 1993 y 1994, mientras que en la esfera de la economía se dieron innumerables reformas estructurales, desde la apertura comercial, la privatización de la mayoría de las empresas paraestatales y el establecimiento de autonomía al Banco de México para darle continuidad y certidumbre al ámbito financiero. La necesidad de buscar respaldos políticos y mecanismos de legitimación derivó en modificaciones a los roles de los empresarios en la política, en la generación de reformas electorales y en la modificación de los esquemas corporativistas y clientelares, pero sin debilitar el poder presidencial.

En medio de estas transformaciones se dio el proceso electoral de 1994. La incertidumbre que propició el alzamiento zapatista, el asesinato del candidato presidencial del PRI y la sustitución de éste por un candidato ajeno a la mística de su partido son aspectos que explican la propuesta de impulsar una profunda reforma electoral. Ello no obstante que el porcentaje de votos obtenido por el partido dominante era amplio y el porcentaje de participación en las urnas fue el más alto de nuestra historia electoral. La relevancia de lo anterior radica en el desdibujamiento de dos de las cuatro condiciones que mencionamos al principio de este artículo y que en opinión de Weldon sustentan el presidencialismo en México: se mantienen las bases establecidas en la Constitución, y en gran medida la disciplina del partido gobernante, pero el Ejecutivo dejó de controlar



el Congreso de la Unión y el presidente Ernesto Zedillo no se asumía (ni lo reconocían) como el líder auténtico de su partido. En resumen, se desvanecieron los intentos por mantener un sistema de partido dominante (en lugar del de partido hegemónico), a la par que se desdibujó la fuerza tradicional del presidencialismo. En otras palabras, estábamos ante un orden político que requería de nuevos arreglos institucionales.

Así, de 1993 a 1996 la expectativa con la que los actores políticos procesaron las demandas del pluralismo se concretó en los cambios institucionales que aplicaron la representación proporcional, eliminaron la llamada cláusula de gobernabilidad, se dispusieron mecanismos para conocer oportunamente los resultados electorales, y el sistema de partidos en cada entidad federativa adquirió dinámicas propias. En pocas palabras, la sincronización de los motores del pluralismo y del cambio institucional impulsó, decididamente, el cambio político en México, con base en las urnas y un sistema de partidos más competitivo.

Algunos ejemplos de los cambios institucionales que muestran la forma que asumió esta sincronización son los siguientes:

1. El cuestionamiento al desempeño de la autoridad electoral derivó en la creación del Instituto Federal Electoral y en su posterior autonomía.
2. Las dudas sobre la imparcialidad de los funcionarios electorales motivó la creación del servicio profesional electoral y el procedimiento de designación de los consejeros electorales, ambos incluidos en la Constitución.
3. Los reclamos de mayor pluralidad en el Congreso propiciaron la consolidación de la representación proporcional, los límites a la sobrerrepresentación y el porcentaje máximo de curules que podría tener cualquier partido político.
4. La exigencia de campañas electorales más competitivas fundamentó el esquema de prerrogativas y financiamiento público a los partidos políticos.



5. La necesidad de tener certeza en los resultados se materializó en la participación de los partidos en el cómputo de los votos, y en la creación del mecanismo de resultados electorales preliminares.
6. Las dudas sobre si los electores podían votar más de una vez y que lo hacían quienes no tenían derecho, derivaron en la creación del padrón electoral, la credencial para votar, la lista nominal de electores y el líquido indeleble.
7. La necesidad de contar con una instancia a la cual acudir para apelar las decisiones del IFE propició la consolidación del Tribunal Electoral, su integración al Poder Judicial de la Federación y la creación de un sistema de medios de impugnación.

De esta forma, con los cambios institucionales de 1996 parecía que habíamos alcanzado las reformas electorales concluyentes. Se creyó que habíamos construido los arreglos institucionales definitivos de nuestra democracia. Tal vez por ello el motor del cambio institucional se detuvo. Sin embargo, fue una interpretación errónea; los fenómenos electorales, como las sociedades en sí mismas, están en constante evolución. Los arreglos institucionales alcanzados en 1996 adecuaron la participación política e impactaron las formas de organización del poder público.

Esto podría explicar el comportamiento ensimismado de la clase política. Unos ocupados por analizar las recurrentes derrotas. Otros concentrados en la novedad de ser gobierno y en la necesidad de convertir a su militancia en gobierno. Unos más desesperados por la alternancia y por encontrar elementos de cohesión que impidieran la *balcanización* de sus militantes.

Lo cierto es que durante 10 años el motor del cambio institucional se detuvo. No hubo procesamiento de la clase política para adecuar las normas a un comportamiento electoral recurrente en los estados, distritos y municipios: la competitividad y la alternancia eran fenómenos inherentes de nuestros procesos electorales.





Y más cierto aún es que durante esos 10 años el motor del pluralismo siguió evolucionando y que la radio y la televisión se convirtieron en los medios de comunicación fundamentales de nuestra sociedad. Los medios electrónicos se volvieron una herramienta fundamental de las campañas electorales. La tendencia hacia la competitividad y el rol de los medios de comunicación pasaron inadvertidos y sus nuevas facetas no se integraron al cambio institucional.

Lamentablemente, el desfase entre el pluralismo y el cambio institucional se manifestó en la elección presidencial de 2006.

Pese a que en algunas entidades y distritos se presentaban elecciones muy reñidas, no teníamos la experiencia de una contienda electoral federal en la que los medios de comunicación electrónicos ejercieran tanta influencia y la competitividad fuera tan acentuada. La diferencia entre el primero y segundo lugar fue de 0.58%, es decir, menos de un punto porcentual. Nuestro sistema electoral no estaba preparado para contiendas en las que la diferencia entre el primero y segundo lugar fuera tan cerrada. Se impugnaron los resultados en 21,876 casillas y se recontó, por parte del Tribunal Electoral, la votación de 11,839 casillas.⁹

Esta manifestación del pluralismo político en contiendas competidas y la intervención electoral de actores no partidarios (como los medios de comunicación), de nueva cuenta, obligaron a sincronizar el cambio institucional.

De ahí que la reforma electoral de 2007-2008 tuviera como retos principales establecer reglas para el recuento total de la votación y regular el papel de los medios de comunicación garantizando el acceso equitativo de los partidos políticos.

Los resultados del proceso electoral del 5 de julio de 2009 probaron que la sincronización fue efectiva. La sincronización de los motores del pluralismo político y del cambio institucional contribuyó al cambio político.

⁹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Boletín de prensa 074/2006*, 5 de agosto de 2006.





En efecto, con base en las disposiciones jurídicas el IFE tuvo fundamento para recontar la votación de 42 mil 620 casillas.¹⁰ Es decir, se recontó poco más del 30% del total, para lo cual se ocupó prácticamente a la totalidad del personal de carrera del Instituto en los 222 distritos en los que se llevó a cabo algún recuento. Es necesario señalar que los fundamentos para recontar los resultados de estas votaciones se dieron en una sola elección, ya que en 2009 tuvimos una elección legislativa; si se hubiera dado un fenómeno similar en una elección presidencial, habría que multiplicar esta cantidad por tres para dimensionar el impacto y la importancia del recuento en el nuevo modelo electoral.¹¹ Dicha situación permite sostener la necesidad de adecuar los términos del recuento para que éste siga siendo un factor de credibilidad del proceso electoral.

En este apretado resumen de la reforma de 2007 es importante que me detenga brevemente en uno de los cambios institucionales más trascendentes de ese año: el modelo de comunicación política que se generó con estas reformas. En efecto, este modelo ha constituido uno de los mayores retos operativos para el Instituto Federal Electoral. A pesar del alto grado de complejidad del marco legal que lo rige, y de que los recursos para implementar la solución tecnológica correspondientes no se otorgaron con la oportunidad requerida, el IFE logró diseñar un Sistema Integral de Administración del Tiempo del Estado mexicano en la radio y la televisión (SIATE), que ofreció resultados satisfactorios durante los procesos federal y locales que se llevaron a cabo en 2009.

Ese sistema, que es mucho más que un simple monitoreo de promocionales, implica complejos procesos de pautado, de verificación de la calidad técnica de los promocionales, una distribución masiva de los mismos, grabación de las señales y detección automática de los promocionales. Desde mi punto de vista, el SIATE es hoy un importante activo del Estado mexicano y una herramienta que le permite al IFE vigilar que las condiciones de equidad en la competencia sean un ingrediente sustantivo de nuestras elecciones.

¹⁰ Dirección Ejecutiva de Organización Electoral/IFE, *Sistema de consulta de la estadística de las elecciones federales de 2008-2009*.

¹¹ Es de señalar que en 203 distritos el recuento fue parcial y en 19 se recontó totalmente la votación.





El SIATE probó su eficacia en 2009 y lo continúa haciendo en los procesos locales que se están llevando a cabo este año.

Al respecto, hay tres motivos que permiten sustentar tal afirmación:

1. Ha logrado pautar, distribuir y verificar la transmisión de más de 50 millones de promocionales a través de más de dos mil estaciones de radio y canales de televisión concesionados o permisionarios.
2. Porque el cumplimiento de la industria de la radio y la televisión ha sido muy elevado; hasta ahora de más del 95% en promedio a nivel nacional.
3. Porque generó los testigos necesarios para sancionar a los concesionarios y permisionarios que incumplieron la ley. Esos testigos han sido avalados por el TEPFJ como prueba plena en los litigios que se han desahogado como producto de la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador.¹²

4. Perspectivas del cambio institucional y la consolidación democrática

Hoy, luego de la experiencia vivida en el proceso electoral 2008-2009, son evidentes algunos ámbitos para el cambio institucional que permitirían avanzar en la consolidación de nuestro cambio político.

Uno de ellos se refiere a los tiempos de los promocionales en radio y televisión de los partidos políticos para efectos electorales. Al término, e incluso durante el proceso electoral se escucharon reclamos de algunos actores políticos y ciudadanos para que se modifique el tiempo de duración de los mensajes emitidos. La idea es lograr un doble efecto: 1) evitar una posible saturación en los televidentes y radioescuchas, y 2) comunicar mejores contenidos, ante el tipo

¹² El Procedimiento Especial Sancionador es otra novedad de la reforma de 2007 que también debe ser revisada. Ello en tanto al ser un procedimiento sumarísimo no propicia la exhaustividad indagatoria y argumentativa que permita dar la solidez jurídica que requieren las resoluciones de la autoridad electoral para que queden firmes y, así, abonen la certeza de los procesos electorales.





de información electoral que requieren ciudadanos más participativos y mejor informados, entre otros aspectos.

Entiendo que haya algunos actores que deseen que no haya modificaciones a la reforma electoral, en tanto ha pasado muy poco tiempo. También me queda claro que algunos actores de los poderes fácticos, que fueron afectados con la creación del nuevo modelo de comunicación política, insistan intermitentemente en la inviabilidad de dicho modelo. En el mismo sentido, es comprensible que la insistencia de reformar dicho modelo suba de intensidad cuando los legisladores anuncian que se aproximan tiempos de reformas electorales.

Sin embargo, si pensamos en los recursos que la sociedad mexicana se ha ahorrado al haberse prohibido constitucionalmente la adquisición por particulares o partidos políticos de tiempos en radio y televisión para actividades electorales, más allá del comprobado efecto que se logró en la equidad de las contiendas, salta a la vista lo absurdo de una medida regresiva y lo exitoso que es el modelo de comunicación política concebido en 2007.

En efecto, tan sólo los recursos que dejaron de erogarse en la adquisición de tiempos de radio y televisión durante el pasado proceso electoral federal, por parte de los partidos políticos, se han estimado en aproximadamente 1,400 millones de pesos.¹³

¹³ El papel protagónico que llegó a ocupar la propaganda electoral a través de los medios electrónicos de comunicación se constata en el porcentaje que los partidos políticos destinaban de sus gastos de campaña para adquirir tiempos en radio y TV. Si no se hubiera llevado a cabo la reforma, en 2009 se habrían otorgado 2 mil 936 millones de pesos a los partidos políticos para gastos de campaña, aproximadamente. Debido a la reforma únicamente se otorgaron 819 millones (el 28%) y ello sin perder una amplia presencia en radio y TV. Es por ello que puede afirmarse, siguiendo esta hipótesis, que la reforma electoral propició un ahorro de recursos públicos en los gastos de campaña de 2 mil 117 millones de pesos. En el mismo sentido, de no haberse llevado a cabo y si los partidos políticos hubieran destinado en 2009 el mismo porcentaje que en 2006 para gastos de campaña (47.56%), los concesionarios de radio y televisión habrían realizado negocios durante el proceso electoral del orden de 1 mil 396 millones de pesos. Esta es la magnitud de los recursos que, aproximadamente, dejaron de percibir las televisoras y radiodifusoras por la determinación legislativa de 2007-2009, a cambio de un esquema que propició mayor equidad a través de los tiempos oficiales, gratuitos para los partidos políticos.





Otro ámbito que requiere de ajustes menores es el recuento de la votación.

Cada vez es más claro que la competitividad en las elecciones federales provoca que las diferencias entre el primero y segundo lugar sean menores y frecuentes. Cuando esto se da en el terreno legislativo, la representación proporcional permite ajustar en el Congreso la votación recibida por cada partido político y las curules. Sin embargo, en el ámbito ejecutivo, el primer lugar se queda con todo. Esto fortalece la importancia de los procedimientos en materia de recuento.

Para mí el recuento llegó para quedarse. Sobre todo si queremos desterrar la sospecha de los resultados electorales y queremos favorecer la gobernabilidad y la credibilidad de las instituciones electorales. En pocas palabras, me parece que en la medida que se logre perfeccionar las disposiciones en materia de recuento estaremos dando un paso decisivo hacia la credibilidad de las elecciones, por cerrados que sean los resultados.

En síntesis, a partir de los balances realizados considero que la consolidación del modelo electoral que hemos construido requiere volver a impulsar el motor del cambio institucional.

La experiencia de 2009 nos demostró que es necesario encender otra vez el motor del cambio institucional para que el recuento de la votación, las nuevas atribuciones en materia de radio y televisión, los procedimientos sancionadores, así como la donación de los promocionales de los partidos políticos, entre otros, sean factores de estabilidad y elementos del cambio político, de la consolidación de nuestra democracia en los próximos años.

Lo peor que le podría pasar a nuestra democracia es que la clase política vuelva a considerar que llegamos a otra reforma electoral definitiva, y que nuestra transición ya no requiere ajustes. La historia prueba lo contrario. Nuestra democracia se ha construido gradualmente; sincronizando las demandas de la sociedad y reformando a nuestras instituciones. La evolución de la sociedad no se detiene. Tampoco debe detenerse el cambio institucional. La sociedad mexicana le está exigiendo más a nuestra democracia y a la clase política. El distanciamiento de la política y la pérdida de identidad partidaria son mensajes que deben procesar-





se por los tomadores de decisión. La no aceptación de resultados en 2006 por un segmento importante de ciudadanos, además de reflejar el tipo de contienda que predominó ese año, mostró las deficiencias de ciudadanos y partidos en materia de construcción de ciudadanía y que no hay reformas para siempre.

Bibliografía citada

Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México. Transformaciones y permanencias*, Tomo I, México, Océano, 2003.

Dirección Ejecutiva de Organización Electoral/IFE, *Sistema de consulta de la estadística de las elecciones federales de 2008-2009*.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 2004.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Boletín de prensa 074/2006*, 5 de agosto de 2006.

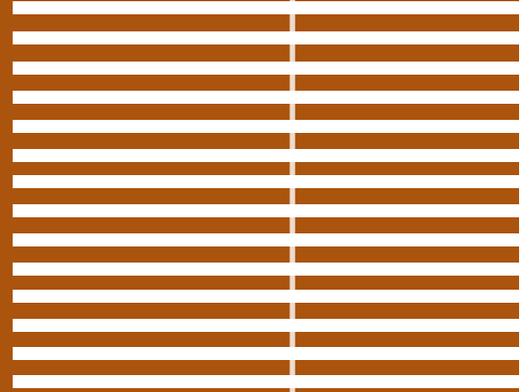
Weldon, Jeffrey, "Las fuentes del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, México, Paidós, 2002.





Representación política y democracia

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO*





1. Premisa

El proceso de cambio político en México¹ se centró preeminentemente en modificar las normas y las instituciones electorales, así como en redefinir y fortalecer la calidad democrática de los mecanismos de integración de los órganos representativos para permitir un mejor reflejo de la creciente pluralidad política que paulatinamente marcó la evolución de la sociedad mexicana.

La lógica de los cambios que se operaron en las instancias de representación política se centró en dos planos: por un lado, en la apertura del sistema de partidos políticos, entendidos como los canales privilegiados para integrar las instancias de representación política, lo que permitió que nuevos actores accedieran a la arena electoral apuntalando y recreando la diversidad política de nuestra sociedad; y, por otro lado, en la modificación del sistema electoral de integración de las cámaras del Congreso de la Unión (y paulatinamente de los congresos locales), para lograr un reflejo más fiel de la pluralidad ideológica.²

La redefinición de la representación política como uno de los ejes fundamentales de la democratización del país caracterizó a la serie de reformas electorales que marcaron el último tramo del siglo pasado, empezando por la reforma política de 1977. En ese sentido, probablemente sea esa reforma la que con mayor claridad expresó la razón que inspiró y guió la ruta democratizadora del sistema político mexicano. La intención de esa reforma fue expuesta de manera clara y simbólica por quien es reconocido como el autor intelectual de la misma, Jesús

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Sobre la transición a la democracia en México pueden consultarse, entre otros trabajos: Alberto Aziz Nassif (coord.), *México al inicio de Siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003; Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000; Carlos Elizondo y Benito Nacif (coords.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE-Fondo de Cultura Económica, México, 2002; Gastón Luken y Virgilio Muñoz, *Escenarios de la transición en México*, Grijalbo, México, 2003; Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000, y Mauricio Merino, *La transición votada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

² Esa es la tesis que subyace a la interpretación de la transición a la democracia planteada por Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 20 y ss.





Reyes Heróles, primer Secretario de Gobernación del sexenio de José López Portillo, en el famoso discurso pronunciado el 1º de abril de 1977 en ocasión del segundo informe de gobierno de Rubén Figueroa, gobernador del estado de Guerrero (entidad en la que se habían desarrollado las guerrillas de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez). Para Reyes Heróles, la reforma política debía permitir “[...] que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional *el complicado mosaico ideológico nacional* de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación [...]”.³ La finalidad resultaba clara: permitir que esas minorías a las que se refería Reyes Heróles pudieran contar con una presencia significativa en los órganos de representación política.

Los cambios que siguieron a 1977 con las posteriores reformas electorales han sido congruentes con esa lógica inicial y han tendido a mejorar gradualmente la calidad democrática de la representación política en México, lo que no supone que la misma no esté exenta de eventuales regresiones. De hecho, en tiempos recientes, en el marco de la así llamada “reforma política” no son pocas las voces que, en aras de conseguir, presuntamente, una mayor “gobernabilidad” del sistema político, han apostado por una redefinición del sistema representativo que, en los hechos, significaría no sólo una merma de la mencionada calidad democrática del mismo, sino también una regresión en términos históricos (y conceptuales).

2. El significado de la representación política

Un primer punto que debe aclararse es la distinción conceptual entre la idea de la representación política frente a la noción de representación jurídica. Se trata de una diferenciación indispensable para evitar equívocos muy frecuentes al reflexionar sobre el fenómeno de la representación política como una característica del Estado moderno. Por un lado, el concepto jurídico de representación es el que encarna típicamente la figura del mandato en el derecho civil; es decir, el

³ *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, Tomo I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII. Las cursivas son mías.





de una relación jurídica en la cual un individuo (el mandatario) actúa por nombre y cuenta de otro (el mandante) bajo un determinado y vinculante catálogo de instrucciones (el mandato).⁴ Por otra parte, el concepto político de representación (en términos generales) se refiere a la particular relación que media en el vínculo político, entendido éste como la relación de suprasubordinación que caracteriza la relación entre el (los) gobernante(s) y los gobernados.⁵

Esa primera diferenciación es indispensable, como decíamos, pues por su propia definición, la representación jurídica supone un vínculo de responsabilidad directa del representante respecto del representado, vínculo que supone, por regla general, que el primero debe actuar obedeciendo el mandato del segundo sin que exista posibilidad alguna de desatender las instrucciones de este último.

La idea de representación política no necesariamente implica una responsabilidad entre el gobernante (el representante) y el o los gobernados (el o los representados), pues este eventual vínculo de responsabilidad se da exclusivamente en los sistemas democráticos y no genera necesariamente una dependencia de los titulares del poder político frente a quienes están subordinados al mismo.

Así, en un sentido genérico, la idea de representación política supone que un individuo o un grupo de individuos estén legitimados para poder tomar decisiones colectivas vinculantes para todos los demás en su nombre, independientemente de la fuente de dicha legitimidad. En palabras de Antonio de Cabo de la Vega: “[...] cabe [...] hablar de una representación de arriba abajo (de esta forma, el rey representa a la nación, sentido del que se sirvió Hobbes) o de abajo a arriba, como en el caso de un alcalde elegido por sus convecinos, según que sean los representados los que encomiendan al representante su acción política o que la acción política de un determinado individuo se considere como vinculante para otros, que por esta misma vinculación pasan a estar representados”.⁶

⁴ Cfr. José de Jesús López Monroy, “Mandato”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa-UNAM, México, 1993, 6ª ed., pp. 2071-2072.

⁵ Cfr. Miguel Carbonell y Amador Rodríguez Lozano, “Representación política”, en Miguel Carbonell (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, Ed. Porrúa-UNAM, México, 2005, 2ª ed., p. 527.

⁶ Antonio de Cabo de la Vega, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, UNAM, México, 1994, pp. 56-57.





Ahora bien, el concepto de representación política es una de las ideas que mayor relevancia han adquirido en el pensamiento político y jurídico moderno. De hecho, puede ser considerado como uno de los principios centrales de la lucha que el liberalismo político emprendió, desde sus inicios, en contra de las monarquías absolutas o, si se quiere, de la batalla por el establecimiento del Estado constitucional en contra del Estado absoluto. Maurizio Cotta es explícito al sostener que en nombre de la representación política “se combate la batalla contra el absolutismo real y sobre ella se apuntalan las nuevas formas de gobierno político constitucional, liberal y democrático, que surgieron del descenso del antiguo régimen”.⁷ Invariablemente, las revoluciones europeas, por distintas motivaciones y con diversos argumentos, contrapusieron la defensa y el fortalecimiento de los órganos colegiados en los que se expresaba la representación política (definidos, de acuerdo con la larga tradición medieval de la que deriva la figura, como parlamentos) al ejercicio del poder concentrado en las manos del monarca.

Las revoluciones inglesas del siglo XVII implicaron un reordenamiento de los equilibrios políticos en los cuales el Parlamento –órgano que reivindicó la representación política de la población y cuya Cámara baja (la Cámara de los Comunes) había encabezado los movimientos revolucionarios en contra del rey– pasó a convertirse poco a poco en el verdadero centro de las decisiones del Estado y en el espacio en donde la representación de los ciudadanos, de cara a la toma de dichas decisiones, se expresaba.

De la misma manera la Revolución Francesa también vio en la consolidación y fortalecimiento de la Asamblea Nacional, como órgano representativo del “pueblo soberano”, el instrumento más poderoso para provocar la erosión y el posterior derrumbe del gobierno absoluto.

3. Representación política y representación democrática

El que las revoluciones antiabsolutistas que marcaron la evolución política de la modernidad hayan reivindicado a los órganos representativos frente al

⁷ Maurizio Cotta, “Representación política”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, Siglo XXI, 1988, 5ª ed., p. 1384.





poder del monarca, no debe hacernos suponer que el fenómeno de la representación política esté anclado o que resulte interdependiente de la idea de representación típica de la democracia moderna. Democracia y representación política terminan por entrelazarse con el paso del tiempo en lo que podemos definir como “representación democrática”. Sin embargo, no toda representación política supone la existencia de una forma de gobierno democrática; existen en la historia numerosos ejemplos de regímenes políticos en los que está presente el fenómeno de la representación política y que no son democráticos, así como casos de democracias que no son representativas, es decir, en donde la representación política no está presente.

Una conclusión preliminar en ese sentido nos permite afirmar que: a) el fenómeno de la representación política no necesariamente implica la presencia de una forma de gobierno democrática, en la medida en la que regímenes no democráticos pueden utilizar mecanismos representativos (y de hecho, según algunos autores, la representación política es una característica distintiva de todos los Estados); y b) la representación política se conjuga con la democracia sólo cuando ésta asume su forma representativa, es decir, cuando el conjunto de ciudadanos no se reúne para decidir por sí mismo las cuestiones públicas, sino que designa a representantes que en su nombre tomarán esas decisiones.

En efecto, el que la representación no sea necesariamente un elemento distintivo de los regímenes democráticos resulta evidente si observamos el hecho de que las formas democráticas de la antigüedad implicaban el ejercicio del poder político –es decir, el derecho-poder de tomar las decisiones colectivas– por parte de los ciudadanos reunidos en la asamblea sin que, por ello, se estuviera ante un fenómeno de representación política (es decir, que alguien tome las decisiones en lugar y por cuenta de otros individuos). De hecho, todos los ejemplos de democracia directa excluyen, por definición, toda forma de representación política.

Únicamente las llamadas democracias representativas, en donde los ciudadanos ya no deciden directamente, sino que su función se limita a designar (mediante la elección) a quienes tomarán las decisiones colectivas en su lugar, hacen suya la institución de la representación política. En otras palabras, “[...] democracia





directa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar ellos mismos el contenido de las decisiones colectivas [...]; democracia representativa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar quién deberá tomar las decisiones colectivas, es decir, elegir a sus representantes. La institución fundamental que es común a todos los regímenes democráticos contemporáneos es la elección de representantes a través del sufragio universal”.⁸

La diferente manera en la que son tomadas las decisiones en los Estados democráticos –directa o indirectamente– ha servido a Norberto Bobbio para formular, desde un punto de vista descriptivo,⁹ la distinción que media entre la “democracia de los antiguos” y la “democracia de los modernos”. En efecto, para los antiguos la democracia asumía una forma directa (en cuanto se expresaba el poder del *demos*), mientras que en la modernidad se presenta bajo la forma de democracia representativa (en la medida en la que expresa el poder de los representantes del *demos*),¹⁰ vista la imposibilidad, en los modernos Estados territoriales, de la reunión física de los ciudadanos.¹¹

⁸ *Ibidem*, p. 42.

⁹ De manera paralela a esa distinción basada en un plano descriptivo, Bobbio señala también otra diferencia establecida desde un punto de vista *axiológico*. Según esta última, en la antigüedad la forma de gobierno democrática fue concebida de manera prevaleciente en un sentido negativo, mientras que para los modernos, ésta ha adquirido una connotación eminentemente positiva (cfr. Norberto Bobbio, *Teoria generale della politica*, Einaudi, Turín, 1999, p. 327).

¹⁰ Cfr. *ibidem*, pp. 324 y 327. En este sentido, el mismo Bobbio recuerda que “Para los antiguos la imagen de la democracia era completamente diversa: hablando de democracia ellos pensaban en un plaza, o bien en una asamblea en la cual los ciudadanos se reunían para tomar ellos mismos las decisiones que los involucraban. ‘Democracia’ significaba aquello que la palabra designa literalmente: poder del *demos*, no como hoy, que significa poder de los representantes del *demos*” (*ibidem*, p. 324).

¹¹ El mismo Rousseau, quien construye el Estado del contrato social como una democracia en la que el pueblo reunido expresa la “voluntad general”, reconoce las dificultades que tiene dicha forma directa de democracia, entre otras, la que imponen los grandes Estados modernos (cfr. Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, UNAM, México, 1969, p. 87). Ese mismo argumento es utilizado por John Stuart Mill, no como un impedimento para la realización del gobierno democrático, sino, por el contrario, como el conducto por el cual la soberanía popular puede expresarse. En efecto, para este autor: “No hay dificultad en demostrar que el ideal de la mejor forma de gobierno es la que inviste de la soberanía a la masa reunida de la comunidad, teniendo cada ciudadano no sólo voz en el ejercicio del poder, sino, de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función [...]”, y agrega más





De lo anterior, cabe entonces distinguir entre dos tipos de representación política: la primera, de carácter genérico, que puede presentarse en cualquier forma de gobierno en la que exista un individuo o un grupo de individuos que detentan la capacidad (el poder) de tomar las decisiones públicas que atañen –y vinculan– a todos los integrantes de la comunidad política. La segunda, más específica y que podríamos llamar por ello “representación político-democrática”, es aquella forma concreta de representación política que es característica de las formas democráticas representativas, en donde la capacidad de tomar las decisiones políticas que detentan los representantes se deriva de la elección que de ellos hacen originariamente los ciudadanos.¹²

Cada uno de los tipos de representación mencionados, el que responde a un sentido genérico y el que tiene un significado más específico, coinciden con alguno de los dos significados más relevantes de la idea misma de representación. En un primer sentido, dicho concepto equivale a “volver sensible o comprensible algo abstracto mediante algo concreto, de manera que éste se convierta en símbolo de aquél”. En un segundo sentido representar “equivale a ponerse en el lugar de alguien y actuar en lugar de éste”.¹³

adelante que “[...] el único Gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero [...] Pero puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población nadie puede participar personalmente sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos el tipo ideal de un Gobierno perfecto es el Gobierno representativo” (John Stuart Mill, *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1994, 2ª ed., pp. 34-35 y 43).

- ¹² El primer significado es el que fue desarrollado desde el medioevo, pero sobre todo por los sostenedores del Estado absoluto. En efecto, el caso ideal de la representación, entendida no en su sentido democrático representativo, sino en este primer sentido genérico, es la forma de la monarquía absoluta, cuya naturaleza más pura encuentra expresión en la fórmula “*l’État c’est moi*”, en donde la identidad del titular del poder político y de los súbditos está reducida al mínimo, por no decir que es totalmente inexistente. El otro significado de representación, más específico y propio de los sistemas democráticos, es justamente el que sostiene, por otra parte, la tradición de pensamiento liberal que va de Kelsen a Bobbio (cfr., por ejemplo, Hans Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, en *íd.*, *La democrazia*, Il Mulino, Bolonia, 1984, 4ª ed., pp. 66 y ss.).
- ¹³ Michelangelo Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Trotta, Madrid, 2002, p. 62. Ambos sentidos coinciden con los diversos significados de representación que Maurizio Cotta distingue en los siguientes términos: “a) significados que se refieren a una dimensión de acción –representar es actuar según determinados cánones de comportamiento en referencia a cuestiones que conciernen a otra persona; b) significados





El primero de esos sentidos de la idea de representación tiene una connotación más general, pues puede ser aplicada a cualquier forma de Estado y no sólo a aquella que, en el pensamiento político moderno, se ha identificado como Estado democrático representativo. Así, por ejemplo, Carl Schmitt afirma que un pueblo, en cuanto tal, no puede hacerse presente físicamente, por lo que actúa siempre a través de individuos que lo representan.¹⁴ En efecto, esta idea se refiere al carácter que tienen los órganos encomendados de la toma de las decisiones colectivas por cuenta de todos los integrantes de la sociedad política. En este sentido, todo Estado puede ser representado por sus gobernantes, independientemente incluso de que estos hayan sido elegidos o no. Se trata precisamente de un uso tradicional que responde a una concepción organicista de la sociedad y del Estado en donde ambos son concebidos como algo homogéneo que, precisamente en virtud de su uniformidad, puede ser identificado simbólicamente por algo o alguien que lo representa. De esa idea se derivan las expresiones que identificaban a la figura del monarca como representante de su pueblo o de su Estado, y es que al ser estos considerados como entidades homogéneas, su representación no necesita ser plural.

Como se mencionaba, un ejemplo emblemático de esta postura es el de Carl Schmitt. Para este autor, el Estado no es otra cosa más que la expresión del estatus político de un pueblo homogéneamente considerado, y su Constitución es la expresión de esa unidad de un pueblo que adquiere conciencia de su existencia colectiva.¹⁵ Esa homogeneidad, sostiene ese autor, se expresa en dos principios que él denomina identidad y representación. Se trata, a su juicio, de dos figuras diferentes de la unidad política de un pueblo: por un lado, en su inmediata existencia, un pueblo es capaz de actuar políticamente como una totalidad indivisible; en este caso, la mera presencia del pueblo expresa su unidad política. Por el otro lado, la unidad del pueblo es obtenida propiamente a través de la mediación de aquellos que lo representan en las instituciones públicas, lo cual,

que remiten en cambio a una dimensión de *reproducción* de propiedades y peculiaridades existenciales –representar es poseer ciertas características que reflejan o evocan las de los sujetos u objetos representados” (Maurizio Cotta, *op. cit.*, p. 1384).

¹⁴ Cfr. Carl Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milán, 1984, p. 271.

¹⁵ Cfr. *ibídem*, pp. 38 y 271.





en la lógica de Schmitt, ocurre mejor cuando dicha representación es precisamente unitaria y no plural.¹⁶

Por otra parte, el segundo sentido, que a diferencia del anterior coincide específicamente con la idea de “Estado democrático representativo”, hace referencia, en una connotación política y jurídica, a un tipo específico de forma de gobierno en la cual existe un órgano colegiado encargado de tomar las decisiones comunes que refleja las diversas orientaciones políticas de la sociedad. Dicho de otro modo, ese órgano, que tradicionalmente es llamado parlamento, congreso o asamblea, está integrado por individuos que “[...] ‘representan’ a los ciudadanos, en el sentido de aquéllos son designados por estos mediante elecciones para que deliberen en su nombre y en su lugar sobre las cuestiones colectivas”.¹⁷

Para comprender a cabalidad el papel que tiene la figura de la representación en el contexto de la democracia moderna, resulta útil reconstruir las fases en las que desarrolla la misma. En el proceso decisional ascendente de la democracia representativa, en una primera instancia encontramos a los ciudadanos, titulares del derecho-poder de elegir a ciertas personas que ocuparán los cargos públicos; estas personas, luego de ser elegidas, cumplen la tarea de “[...] representar a los ciudadanos, ante todo en el sentido elemental de ‘sustituirlos’ en las fases posteriores del juego democrático, es decir, de actuar en nombre y por cuenta de

¹⁶ La existencia de una colectividad homogénea, capaz de actuar como un sujeto unitario, es una presunción a partir de la cual se construye todo el análisis que funda la teoría político-jurídica de Schmitt, y sin la cual no se puede hablar propiamente ni de pueblo ni de Estado como fenómenos políticos. Es en este contexto que los principios mencionados pueden y deben ser explicados. Schmitt los presenta de esta manera: “el pueblo puede alcanzar y obtener de dos maneras diversas la condición de unidad política. Éste puede ya en su inmediata existencia –en virtud de una fuerte y consciente homogeneidad, como consecuencia de estables confines naturales, o por cualquier otra razón– ser capaz de actuar políticamente. Además, éste es, en cuanto entidad realmente presente en su inmediata identidad consigo mismo, una unidad política. Este principio de la identidad del pueblo siempre presente consigo mismo como unidad política se basa en el hecho de que *no existe ningún Estado sin pueblo*, y un pueblo en cuanto entidad existente debe estar efectivamente presente siempre. El principio contrapuesto parte de la idea de que la unidad política del pueblo en cuanto tal no puede estar presente nunca en la identidad real y, por ello, debe ser siempre representada físicamente por hombres” (*ibídem*, p. 271).

¹⁷ Michelangelo Bovero, *op. cit.*, p. 62.





estos”,¹⁸ es decir, que tendrán que deliberar y decidir en torno a los problemas públicos y las diversas propuestas para enfrentarlos.

Lo anterior significa que, en términos democráticos, la representación implica, ante todo, sustituir a los ciudadanos en las etapas del proceso de decisión colectiva posteriores a la elección de esos representantes. Pero además, que esos representantes reflejen efectivamente las diversas orientaciones presentes en el cuerpo de ciudadanos que son representados, en la medida en la que son estos quienes serán sustituidos en el espacio en el que las decisiones colectivas son tomadas. Dicho en palabras de Norberto Bobbio, “una democracia es representativa en el doble sentido de contar con un órgano en el cual las decisiones colectivas son tomadas por representantes, y de reflejar a través de estos representantes a los diversos grupos de opinión o de intereses que se forman en la sociedad”.¹⁹

Como puede verse, los dos sentidos de la representación política, el genérico y el estrictamente democrático, no son excluyentes sino complementarios entre sí: por un lado, es una condición necesaria la existencia de representantes, es decir, de aquellos individuos que son designados por otros (los representados) para actuar en nombre y por cuenta suyos. Por el otro, para ser tal, la representación democrática requiere además que las diversas orientaciones políticas que tengan un mínimo de relevancia en la sociedad se vean reflejadas en el órgano representativo.²⁰ Ello quiere decir que un sistema democrático representativo requiere que el órgano en donde se toman las decisiones colectivas (congreso, asamblea o parlamento) se integre por delegados (representantes) que efectivamente representen (en el sentido de que reflejen) las diversas posturas políticas existentes entre los ciudadanos (representados), y este último estatus (el de la titularidad de derechos políticos) no esté restringido a una clase específica

¹⁸ *Ibidem*, p. 58.

¹⁹ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 415.

²⁰ El mismo Bobbio señala que “en su significado originario ‘Estado representativo’ significa un Estado en el cual existe un órgano encargado de la toma de las decisiones colectivas compuesto por ‘representantes’, pero poco a poco asume también el otro significado de Estado en el cual existe un órgano decisorio que a través de sus integrantes representa a las diversas tendencias ideales y a los varios grupos de interés del país considerado globalmente” (*ibidem*, p. 414).





de individuos, sino que se extienda a todos los integrantes de la comunidad mayores de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica o sexo.²¹

En otras palabras, y siguiendo a Michelangelo Bovero, podemos decir que:

El acto de representar entra propiamente dentro del juego democrático solamente si al significado de “actuar en nombre y por cuenta de” se sobrepone uno de sus significados originarios [...]: el de “ser un espejo, reflejar, reproducir fielmente”. Los elegidos en un parlamento “representan” a los ciudadanos electores en forma democrática [...] en la medida en la que el parlamento en su conjunto y en sus varios componentes, refleja las diversas tendencias y orientaciones políticas existentes en el país, considerando éste de manera global, sin exclusiones, y en sus respectivas proporciones. Si hubiera exclusiones [...], el reflejo no sería verdadero porque sería parcial; si no respetase las proporciones, no sería verdadero porque sería deformador.²²

4. Representación política y mandato

El concepto de representación política democrática supone no sólo que exista un órgano en el cual las decisiones colectivas son tomadas por representantes, sino que además, a través de estos representantes, se ven reflejadas las diversas orientaciones políticas o intereses existentes en la sociedad.

Lo anterior abre la puerta al problema de si los representantes deben actuar sujetos a una serie de instrucciones o de mandatos determinados por sus electores, o si bien son libres para decidir sin estar vinculados a la voluntad de sus representados; es decir, si en la relación de representación política existe un mandato imperativo al cual están sujetos los representados, o bien si el mandato que les han conferido quienes los han elegido es libre.

²¹ Esta característica coincide, en efecto, con la primera de las reglas que Bobbio denomina “universales procedimentales” y que son las condiciones esenciales de la forma de gobierno democrática. Según ella, “[...] todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica o de sexo, deben gozar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe gozar del derecho de expresar su propia opinión o de escoger a quien la exprese por él” (*ibídem*, p. 381).

²² Michelangelo Bovero, *op. cit.*, p. 63.





Este problema no puede desvincularse, a fin de cuentas, del carácter mismo de la representación, es decir, si el vínculo que se establece entre los electores y los elegidos supone una representación de intereses específicos, o bien de intereses generales. Esto es así, porque si se acepta que los representantes actúan velando por los intereses concretos de quienes los han elegido, entonces resulta natural sostener que aquellos están sujetos en su actuación a satisfacer o a proteger las expectativas de aquellos sujetos en particular que fueron sus electores y que, por lo tanto, acaten las instrucciones específicas que estos les hayan indicado (es decir, estaríamos en presencia de un mandato de tipo imperativo). Si, por el contrario, se está de acuerdo en que los representantes no cumplen la función de reflejar ciertos intereses determinados, sino que se guían por intereses comunes, generales o colectivos, entonces pierde sentido el que su actuación deba estar sujeta a las determinaciones que sus electores les planteen (con lo que se sostendría la existencia de un mandato libre). En un caso estamos ante un tipo de representación que podríamos definir como representación de intereses concretos, mientras que en el otro estamos más ante una representación general o política.

Si se aceptara la hipótesis de que el representante es elegido para representar intereses particulares, resultaría necesario establecer un vínculo que vaya más allá de la mera designación de un individuo al que se le confiere un cargo público mediante el voto, pues parece resultar insuficiente que los representantes sean electos o nombrados por los representados. Ello parecería volver necesario que los funcionarios electos se encuentren jurídicamente obligados a ejecutar la voluntad de los representados y que el cumplimiento de esta obligación se encuentre normativamente garantizado.

Lo contrario ocurre cuando se presume que el representante es elegido para representar intereses generales que son comunes a todos de los ciudadanos. En este caso se presupone que el representante goza de la confianza de sus electores, por lo que una vez electo ya no es responsable jurídicamente (que no políticamente) frente al cuerpo electoral, y en consecuencia, su cargo no es revocable.





Uno de los ejemplos más claros de quienes sostienen la primera postura lo presenta Hans Kelsen, quien es tajante al afirmar que:

[...] si no hay ninguna garantía jurídica de que la voluntad de los electores sea ejecutada por los funcionarios electos y estos son jurídicamente independientes de los electores, no existe ninguna relación de representación o de mandato. El hecho de que un órgano de elección no tenga la probabilidad de ser reelecto o la circunstancia de que esta probabilidad se encuentre disminuida si su actividad no es considerada por sus electores como satisfactoria, constituye, es verdad, una especie de responsabilidad política; pero esta responsabilidad es enteramente distinta de la jurídica [...].²³

Como hemos recordado anteriormente, para el jurista austriaco la representación constituye una burda ficción que tiene por objeto justificar democráticamente al parlamento al convertirlo en el órgano que “representa al pueblo” aunque en los hechos es independiente de éste;²⁴ de hecho, a su juicio, este fenómeno ha constituido una de las causas fundamentales de la crítica al parlamentarismo.²⁵ Para revertir esa situación, y propiciar un fortalecimiento de la institución parlamentaria, Kelsen sugiere establecer el principio de responsabilidad de los diputados frente a sus electores, el cual pasa por el establecimiento de un mandato imperativo o, por lo menos, por la revocación del mandato si dichos diputados abandonan el partido por el cual fueron elegidos.²⁶

Sin embargo, la postura contraria, aquella según la cual los representantes persiguen el interés colectivo y no reflejan un interés concreto, ha sido prevaleciente en el pensamiento constitucional moderno. De hecho sus bases pueden ser encontradas en las luchas mismas a favor del parlamento en contra de la autoridad regia y se entrelazan con los orígenes del constitucionalismo. “La democracia representativa –sostiene Norberto Bobbio– nació [...] de la convicción de que los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuáles

²³ *Ibidem*, pp. 345-346.

²⁴ Cfr. Hans Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, *op. cit.*, p. 69.

²⁵ *Ibidem*, p. 67.

²⁶ Cfr. *ibidem*, p. 84.





son los intereses generales mejor que los ciudadanos, demasiado cerrados en la contemplación de sus intereses particulares [...]”.²⁷

La primera referencia al tema, y que ha devenido un referente clásico, es el *Discurso a los electores de Bristol* que pronunció Edmund Burke en 1774 al ser elegido como un representante ante el Parlamento. Para Burke:

[...] el gobierno y la legislación son problemas de razón y de juicio y no de inclinación y ¿qué clase de razón es esa en la cual la determinación precede a la discusión, en la que un grupo de hombres delibera y otro decide y en la que quienes adoptan las conclusiones están acaso a trescientas millas de quienes oyen los argumentos?

Dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión de peso y respetable, que un representante siempre debe alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención. Pero instrucciones *imperativas*, *mandatos* que el diputado está obligado ciega e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada [...]

El Parlamento no es un *congreso* de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea *deliberante* de una nación y con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando lo habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del *Parlamento* [...].²⁸

Pero la postura de Burke no se desprende de su visión conservadora de la política –de la que es uno de los más brillantes y lúcidos exponentes–; también en la Francia revolucionaria se arraigó esa postura que, a la larga, como hemos comentado, devendría definitiva del pensamiento constitucional. En Francia las

²⁷ Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 36.

²⁸ Edmund Burke, *Textos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, pp. 312-313.





reflexiones sobre el tema realizadas por Emmanuel Sieyès resultarían determinantes y marcarían incluso la pauta que sería seguida posteriormente por las Constitución de 1791. Para Sieyès,

[...] en la decadencia misma de las costumbres públicas, cuando el egoísmo parece gobernar todas las almas, es preciso [...] que la asamblea de la nación esté de tal manera constituida, que los intereses particulares queden aislados, y que el deseo de la mayoría esté siempre de acuerdo con el bien general [...] [En tal virtud, una asamblea nacional] no ha sido constituida, en ningún caso, para ocuparse de los asuntos particulares de los ciudadanos, y no les considera más que como una masa bajo el punto de vista del interés común [...] La legislatura de un pueblo no puede estar encargada de proveer más que al interés general.²⁹

En aras de formalizar la desvinculación entre el mandato del representante de las voluntades de los representados, los constituyentes franceses introdujeron expresamente en la Constitución de 1791 la prohibición del mandato imperativo, estipulando en su artículo 7º que “Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de toda la nación, y no se les podrá imponer a ellos mandato alguno”.

A partir de ese momento, la idea de la representación regida por un mandato libre, y de su actuación desvinculada jurídicamente frente a sus electores, se planteó como un principio esencial para el funcionamiento de las democracias modernas, las cuales, en virtud de este principio, se distinguen de los viejos Estados estamentales en los que “[...] los estamentos, las corporaciones, los cuerpos colectivos transmitían al soberano mediante sus delegados sus exigencias particulares”.³⁰ En este sentido, la disolución del Estado estamental libera al individuo en su singularidad y autonomía: es el individuo en cuanto tal, no el miembro de la corporación, quien tiene el derecho de elegir a los representantes de la nación, los cuales son llamados por los individuos específicos para representar a la nación en su conjunto, por lo que deben realizar sus acciones y

²⁹ Emmanuel Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?*, UNAM, México, 1983, 2ª ed., pp. 132, 134 y 137.

³⁰ Norberto Bobbio, *op. cit.*, pp. 36-37.





tomar sus decisiones sin algún mandato imperativo. Ya en diversas ocasiones ha sido establecido el claro nexo conceptual que existe entre la defensa de la *representación de los intereses* y la concepción organicista de la sociedad típica del Estado estamental, que encuentra sus raíces en el medioevo, por un lado, y entre la defensa de la *representación política* y la concepción individualista típica de la modernidad, por el otro.³¹

Para decirlo con palabras del mismo Bobbio, “[...] si por democracia moderna se entiende la democracia representativa, y si a la democracia representativa es inherente la desvinculación del representante de la nación del individuo representado y de sus intereses particulares, la democracia moderna presupone la atomización de la nación y su recomposición en un nivel más alto y restringido como lo es la asamblea parlamentaria”.³²

La representación política lleva a su máxima expresión la idea de que los representantes políticos o miembros de los órganos de representación popular son representantes del interés general del conjunto de la sociedad. El representante o diputado no es un mandatario en sentido legal, no es el responsable particular de un sector social o de un distrito o circunscripción uninominal, es representante político del interés general de una nación, de un Estado.

5. Los partidos políticos

Los partidos políticos son instituciones que juegan un papel central en las democracias modernas, pues son una forma de expresión de las agrupaciones de individuos con fines políticos que son ineludibles a la vertiente representativa de esta forma de gobierno. En su reconstrucción de las características definitorias de la democracia, Hans Kelsen advertía su centralidad sin medias tintas. Para este autor los partidos políticos constituyen uno de los elementos más importantes de la democracia real, pues permiten agrupar a los individuos cuyas opiniones políticas coinciden con el fin de tener una efectiva influencia en la gestión de los asuntos públicos. Para Kelsen:

³¹ Cfr. Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, op. cit., pp. 423-425.

³² Cfr. Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, op. cit., p. 38.





Estas agrupaciones sociales tienen, en general, un carácter amorfo; se presentan en una forma poco consistente de asociación libre o también, con frecuencia, sin alguna forma jurídica. Y sin embargo, un parte esencialísima de la formación de la voluntad general se expresa a través de ellos, parte esencialísima cuya preparación decide su orientación posterior: los impulsos provenientes de los partidos políticos son como numerosas fuentes subterráneas que alimentan un río que emerge a la superficie solamente en la asamblea popular o en el Parlamento, para correr posteriormente en un único lecho. La democracia moderna se funda enteramente en los partidos políticos cuya importancia es mayor en la medida en la que el principio democrático encuentra una mayor aplicación [...]

Está claro que el individuo aislado no tiene, políticamente ninguna existencia real, no pudiendo ejercer una influencia real en la formación de la voluntad del Estado. La democracia, por lo tanto, sólo puede existir si los individuos se agrupan según sus afinidades políticas, con la finalidad de orientar la voluntad general hacia sus propios fines políticos, de manera que entre el individuo y el Estado se insertan aquellas formaciones colectivas que, bajo la forma de partidos políticos, resumen las voluntades similares de los individuos en particular [...].³³

Dicho en otras palabras,

[...] ante la imposibilidad práctica de materializar el ideal teórico de la plena autonomía política de los individuos –esto es, el ideal que busca una situación en la que todos y cada uno de los individuos se gobierna a sí mismo, se autogobierna, sin verse sometido a ningún tipo de normas que se le imponen de manera heterónoma– tenemos que hacer cuentas con los institutos de la representación y de la regla de mayoría. Ambos mecanismos, aunque constituyen restricciones para el ideal mismo de la autonomía, son indispensables para la adopción de las decisiones colectivas en una sociedad moderna y para su implementación.³⁴

³³ Hans Kelsen, *op. cit.*, pp. 55-56.

³⁴ Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, “Reflexiones sobre el régimen de partidos políticos en México: ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?”, en Fernando Serrano Migallón, *Proceso electoral 2006*, Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2007, p. 172.





Lo anterior no supone que los partidos políticos constituyan las únicas expresiones del derecho político de asociación, o si se quiere, de la potestad de los individuos –en cuanto miembros de un cuerpo político, es decir, en cuanto ciudadanos– de reunirse y de intentar colectivamente influir en los destinos políticos de su colectividad social. De hecho, la tesis central de los sostenedores de las diferentes versiones de la “democracia participativa” afirma que la calidad democrática de un sistema político depende de la multiplicación de los espacios de interacción política de los ciudadanos.³⁵ Sin embargo, los partidos políticos son el mecanismo asociativo por excelencia, el puente de comunicación privilegiado entre los ciudadanos y los órganos representativos del Estado y, en esa función, resultan insustituibles. En tiempos recientes ha venido cobrando fuerza el planteamiento de formas alternativas de participación política frente a la militancia y la actuación a través de partidos políticos, como lo son los diversos mecanismos de democracia directa, o las así llamadas “candidaturas independientes”; sin embargo, en el mejor de los casos, con importantes controles y excepciones, pueden llegar a ser, a lo sumo, complementos del sistema de partidos que, todavía hoy, constituye un filtro agregador de consensos indispensable para procesar democráticamente las decisiones políticas en las democracias representativas modernas. En efecto, para citar nuevamente a Kelsen, “sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos”.³⁶

La función específica que los partidos tienen encomendada consiste en agregar y organizar intereses políticamente legítimos y plurales que competirán entre ellos para integrar a las instituciones representativas. Son, en otras palabras, centros de agregación de consensos de cara a la conformación de las instancias de decisión política. Constituyen, para decirlo de alguna manera, el puente que deben cruzar los ciudadanos que aspiran a convertirse en representantes populares. Y, en una democracia, deben existir puentes diferentes, distintas opciones partidistas, aunque todos desemboquen en el mismo lugar: los órganos de representación política.

³⁵ Véase, en ese sentido, Carlos Santiago Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.

³⁶ Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 57.





Que en la actualidad los partidos no gozan de buena fama pública es algo que los diversos estudios de cultura política han venido constatando reiteradamente.³⁷ Es más, en América Latina –y en México seguimos esa tendencia– su descrédito se ha acentuando aceleradamente en la última década al grado de colocarlos (por cierto, junto con los parlamentos) en los peores niveles de confianza y aprecio ciudadano.

A ello ha contribuido, sin duda, su difundido pragmatismo electoral, su vaciamiento ideológico y programático y la falta de representatividad y democracia interna que los caracteriza. Pero también es cierto que ese descrédito ha venido construyéndose intencionalmente, entre otros, por los poderes mediáticos y por muchos falsos puristas que desde hace tiempo han venido planteándose como voceros o, peor aún, representantes de los intereses de la “ciudadanía”.

Ese preocupante desencanto ha alimentado una serie de propuestas –tras las que se esconden no pocas pulsiones autoritarias– que plantean la reducción y depuración del sistema de partidos mediante el encarecimiento de los requisitos para su constitución y para el mantenimiento del registro de los ya existentes.³⁸

En México esa tendencia no es nueva y ya se ha materializado en varias reformas legislativas: en diciembre de 1993 se duplicaron los requisitos tanto por lo que hace al número de afiliados (pasando del 0.13% del padrón electoral al 0.26%), como al número de asambleas estatales o distritales necesarias para constituir un partido político (de 10 a 20 y de 100 a 200, respectivamente). Además, entonces se reservó el derecho exclusivo de constituir partidos a las agrupaciones políticas nacionales.

La reforma de 2007, por su parte, si bien venturosamente eliminó esa prerrogativa exclusiva de las agrupaciones políticas nacionales y abrió la puerta para que cualquier organización de ciudadanos creara un partido, también agravó la

³⁷ El ejemplo más claro en ese sentido es la tendencia reiterada que Latinobarómetro ha venido reportando en sus últimos ejercicios (véase <http://www.latinobarometro.org>).

³⁸ La última de esas propuestas es la que se contiene en la iniciativa de reforma política del presidente Calderón, que plantea elevar el piso mínimo para conservar el registro del 2% de la votación, como actualmente ocurre, al 4%.





constitución de los mismos al establecer que esa posibilidad podía ocurrir sólo cada seis años, de cara a las elecciones intermedias, y no cada tres años como había venido ocurriendo hasta entonces.

Cabe decir, a contracorriente del sentido común, que la consolidación democrática pasa no por cerrar las puertas del sistema de partidos, sino por abrirlas de manera franca a nuevas alternativas que permitan una mejor expresión de la pluralidad y que, además, oxigenen y estimulen la competitividad política.

El proceso de democratización en México comenzó hace 33 años con la introducción del “registro condicionado” como una manera para facilitar que una serie de organizaciones políticas pudieran constituir partidos sin tener que atravesar por el gravoso y tortuoso procedimiento de obtención del registro convencional. La condición para su permanencia era la obtención de un mínimo de votación que refrendara su arraigo entre los ciudadanos. Esa figura, que se suprimió en 1986, pero que volvió a introducirse en 1990 y perduró hasta 1996, permitió que muchas nuevas organizaciones vinieran a enriquecer y dinamizar el sistema de partidos.

Si lo que se quiere hoy es abrir los espacios de participación de los ciudadanos y potenciar sus derechos políticos (entre los que se encuentra, no lo olvidemos, el de asociación), más que buscar soluciones que al final del día pueden revelarse como falsas salidas que terminarían por acarrear una erosión del sistema democrático, como las candidaturas independientes, valdría la pena explorar la posibilidad de reintroducir, una vez más, la figura del registro condicionado con el fin de potenciar la participación política, estimular el pluralismo (condición y expresión de la democracia) y así crear un contexto de exigencia a los partidos existentes para que se democraticen, se renueven y se vuelvan atractivos para los ciudadanos. La democratización del sistema de partidos sólo puede hacerse si se es congruente con los principios democráticos, con una lógica incluyente y fortalecedora del pluralismo.





6. Evolución del sistema de representación política en el Congreso de la Unión en México

Por mandato del artículo 50 constitucional, el Poder Legislativo se compone por dos cámaras, la de Diputados y el Senado de la República. Cada una de ellas se integra mediante un sistema electoral diferente, aunque la lógica que ha inspirado la paulatina evolución del mismo ha sido la búsqueda de un mejor reflejo de la creciente pluralidad política que ha marcado a la sociedad mexicana en las últimas tres décadas y media. En las líneas que siguen se hace un sintético análisis de la evolución que han tenido los mecanismos de integración de cada una de dichas cámaras.

a) La Cámara de Diputados

En la integración de la Cámara de Diputados, hasta 1977, existió un predominio absoluto del mecanismo de elección por mayoría relativa, contrastado únicamente por el paliativo menor que significó la introducción de los “diputados de partido” en 1963. Según dicho mecanismo, los partidos que obtuvieran el 2.5% de la votación nacional para diputados tenían derecho a cinco curules y además a una diputación adicional por cada medio punto porcentual adicional que alcanzaran, hasta un máximo de 20. Esta reforma representó sin duda un avance si se piensa que se rompió con la representación prácticamente monocolor que se había tenido en el pasado, pero de hecho su verdadera importancia fue la de iniciar a los partidos de oposición en la competencia electoral, por un lado, y en la vida y prácticas parlamentarias, por el otro.

La reforma electoral de 1977 tuvo como uno de sus pilares la transformación radical de la composición y del modo de integración de la Cámara de Diputados, pues por primera vez se establecía un número máximo de 400 legisladores, 300 de los cuales serían elegidos mediante el sistema electoral de mayoría relativa y los hasta 100 restantes mediante el sistema electoral de representación proporcional con base en listas cerradas y bloqueadas (fórmula D’Hondt), con lo cual se introdujo un sistema electoral mixto para la Cámara baja.





Los cambios constitucionales de 1977 representaron un verdadero quiebre en la vida política nacional. El mecanismo electoral para permitir esa mejor representación política de las minorías fue, sobra decirlo, la introducción de la cuota proporcional que, en los hechos, estuvo reservada exclusivamente para los partidos de oposición. Ello fue así porque se estableció que aquel partido que hubiera obtenido 60 o más escaños de diputados por mayoría relativa no participaría del reparto de las 100 diputaciones por la vía plurinominal.

Sin la introducción del sistema proporcional difícilmente los partidos de oposición hubieran podido adquirir el peso político, el reconocimiento entre la población y la capacidad para ganar, más adelante, curules de mayoría relativa, antes reservadas, casi exclusivamente, para el partido hegemónico. La clave del cambio, la bola de nieve inicial que desató el proceso de transformación política en México, fue la introducción de un porcentaje de la Cámara de Diputados elegido mediante la fórmula proporcional.

No obstante, la reforma de 1977 implicaba posibles efectos de sobrerrepresentación de los partidos minoritarios (por ejemplo, si todos estos partidos recibían el 15% de la votación nacional, tenían derecho a ocupar, en conjunto, el 25% de la representación en la Cámara de Diputados) o bien de subrepresentación de los mismos (por ejemplo, si en el caso extremo contrario todos los partidos minoritarios obtenían el 40% de la votación nacional, pero ninguno de ellos ganaba un distrito uninominal, tendrían derecho, en conjunto, a ocupar sólo el 25% de las curules).

Con la reforma electoral de 1986 los alcances de la integración proporcional en la Cámara de Diputados crecieron significativamente al duplicarse el número de legisladores elegidos mediante este sistema (de 100 a 200), aumentado así el número total de diputados (de 400 que eran antes, a 500) y estableciendo un número fijo. Otra novedad fue que, en los hechos, se abrieron las puertas al partido mayoritario para participar en la repartición plurinominal.

La reforma de ese año introdujo la llamada “cláusula de gobernabilidad” que, en los hechos, servía como correctivo de la subrepresentación al establecerse que si un partido rebasaba el 51% de la votación, pero el número de diputados uni-





nominales conseguido quedaba por debajo de ese porcentaje, se le asignaría el suficiente número de curules proporcionales hasta empatar el porcentaje de su representación parlamentaria con el de la votación que hubiere recibido. En este caso se trató de un mecanismo de compensación que modificaba, con el uso de curules plurinominales, las distorsiones que provocaba el sistema mayoritario.

La reforma de 1989-1990 introdujo una nueva modalidad de la “cláusula de gobernabilidad” al garantizar de manera artificial al partido con mayor votación la obtención de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Según este mecanismo, si ningún partido obtenía el 50% más uno de la representación parlamentaria, aquél que hubiera sido más votado recibiría, de manera adicional a los que le correspondían, el número de diputados plurinominales necesarios para alcanzar la mayoría absoluta. En este sentido, esta cláusula permitía una sobrerrepresentación artificial del partido mayoritario, trastocando los principios de una representación democrática.

Adicionalmente, la “cláusula de gobernabilidad” fue acompañada del mecanismo denominado “escala móvil”, mediante el cual si el partido más votado rebasaba el 35% del total de los sufragios a nivel nacional, le serían asignadas dos diputaciones adicionales por cada punto porcentual arriba de ese porcentaje. Los mecanismos anteriores produjeron así un profundo efecto distorsionador en la representación política del país.

La “cláusula de gobernabilidad” fue eliminada por la reforma de 1993, aunque la misma permitió un margen de sobrerrepresentación para el partido mayoritario, al establecer que éste no podría tener más del 60% del total de diputados (300) si no alcanzaba ese porcentaje de votación. Sólo si el partido mayoritario obtenía más del 60% de los sufragios podría llegar a un máximo de 315 curules. Así, si bien se le puso un límite a la sobrerrepresentación, bien podría darse el caso de un partido que con el 35% de los votos (siendo ganador en la gran mayoría de los distritos uninominales) pudiera contar con el 60% de la representación nacional.

La última modificación al sistema representativo para integrar la Cámara de Diputados se realizó con la reforma de 1996. En esta ocasión se redujo el por-





centaje del margen de sobrerrepresentación, aunque no fue anulado por completo. El artículo 54, fracciones V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 14, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecieron que ningún partido puede tener más de 300 diputados por ambos principios (el 60% del total), pero además, en ningún caso un partido puede contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de miembros de la Cámara que exceda en 8% el porcentaje de su votación nacional. De esta manera, para que un partido pueda contar con la mayoría absoluta de los asientos en la Cámara baja debe obtener al menos el 43% de los sufragios válidos.

b) La Cámara de Senadores

En el texto original del artículo 56, la Constitución de 1917 estableció que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa por los ciudadanos de estas entidades (rompiendo con una tradición casi secular de elección indirecta), fijando además que la Legislatura de cada estado debía declarar electo a quien hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos. La duración del mandato de los senadores era entonces de cuatro años.

La primera reforma a este artículo, publicada el 24 de abril de 1933, consistió en modificar la cadencia de renovación de la Cámara de Senadores, por mitades cada dos años, como había sido establecido originalmente, a una renovación total de la Cámara cada seis años.

Con la segunda reforma, publicada el 15 de diciembre de 1986, nuevamente se volvió al sistema de renovación por mitades, pero ahora cada tres años, pues se conservó la duración en el encargo de seis años.

A partir de 1993, con una tercera reforma al artículo, publicada el 3 de septiembre de ese año, el Senado comienza a tener una transformación sin precedente, además de que, con dicha reforma, el tema de la integración del Congreso vuelve a ser uno de los más discutidos.





Con la reforma se regresa, una vez más, al sistema de renovación total cada seis años, además de que la integración fue modificada drásticamente, de forma tal que a partir de la elección federal de 1994 se contaría con cuatro senadores por cada entidad federativa y el Distrito Federal, de los cuales uno sería elegido por la denominada “primera minoría”, que no es otra cosa más que la asignación de una senaduría a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Ahora bien, atendiendo a la exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 1993, la modificación tenía como objetivo, entre otros, satisfacer la conveniencia de integrar a otras fuerzas políticas a la vida del Senado por una vía distinta a la de la mayoría, de forma tal que se abre, por primera vez, a la pluralidad.

Al respecto, es importante señalar que si bien la introducción de la primera minoría en la elección de los senadores generó pluralidad en el órgano, así como menores niveles de sobre y subrepresentación, lo cierto es que no era una medida que beneficiara en general a los partidos minoritarios, pues en realidad, dado que dicha senaduría se asignaba a la segunda fuerza electoral en cada estado, sólo las fuerzas políticas consolidadas podían acceder por esta vía a la Cámara alta.

Es importante destacar que dicha reforma también implicó la supresión de la facultad de las legislaturas locales y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de declarar electo a quien hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos, que pasó a ser atribución de los consejos locales del Instituto Federal Electoral, conforme a la ulterior reforma, de 24 de septiembre de 1993, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Finalmente, la cuarta y última reforma al artículo 56 de la Constitución vigente, publicada el 22 de agosto de 1996, mantiene la integración con 128 senadores, pero modifica nuevamente la forma de elección de los integrantes del Senado, de forma tal que se eligen tres senadores por cada estado y el Distrito Federal, dos mediante el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, y los restantes 32 son elegidos según el principio de represen-





tación proporcional (fórmula D'Hondt), mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

7. Para terminar: mayorías, pluralismo y democracia

Como es sabido, la democracia ha sido concebida como el régimen en el cual la toma de decisiones políticas pasa por el respaldo de las mayorías.³⁹ La idea que subyace a la adopción de la regla de la mayoría como mecanismo para decidir es que el mayor número de individuos que estarán sometidos a una decisión (los gobernados) estén de acuerdo con ella y, por ello, se encuentren en una situación de libertad entendida como autonomía. Esa idea se manifiesta en la máxima de Rousseau de que el fin perseguido por la democracia es que los individuos sometidos al vínculo político sigan siendo tan libres como lo eran en el estado de naturaleza, es decir, antes de que surgiera la sociedad y el Estado.⁴⁰

La democracia persigue, para decirlo con Kelsen, la maximización del principio de libertad política, que se traduce en que lo que los individuos están obligados a hacer (el contenido de la decisión política que, por su naturaleza, es vinculante) coincida con lo que la mayoría de ellos quiere hacer. Por eso, ante la inviabilidad de la unanimidad, los regímenes democráticos han adoptado la regla de la mayoría para procesar las decisiones colectivas. Se trata de un mecanismo que permite garantizar la libertad de los más a costa de la libertad de los menos.⁴¹

Sin embargo, en las así llamadas democracias constitucionales, es decir, en los regímenes que son democráticos, pero que a la vez reconocen y garantizan los derechos fundamentales de todos los individuos, las mayorías (o sus representantes) no pueden decidir lo que quieran; toda decisión de las mayorías tiene

³⁹ De hecho, para Bobbio la democracia consiste en una forma de gobierno en la que las decisiones son tomadas con el máximo de consenso y con el mínimo de imposición, lo que supone, además de la natural tendencia al compromiso que supone esta forma de gobierno y que había sido reveladoramente sostenida por Kelsen, la adopción de la regla de la mayoría como el mecanismo técnico de decisión (cfr. Norberto Bobbio, *op. cit.*, pp. 380 y ss.).

⁴⁰ Cfr. Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, UNAM, México, 1969, p. 20. En ese mismo sentido, véase Hans Kelsen, *op. cit.*, pp. 39 y ss.

⁴¹ Cfr. *ibidem*, pp. 94 y ss.





límites impuestos, en primer lugar, por los derechos de las minorías. De otra manera estaríamos frente a lo que Tocqueville identificó como el mayor peligro que enfrentan los sistemas democráticos: degenerar en la tiranía de la minoría.⁴²

Lo anterior revela por qué, si somos consecuentes con la lógica democrática, no es aceptable la formación de mayorías de manera artificial en los órganos de representación política. Si mediante fórmulas como la adopción de un sistema electoral determinado, o bien a través de mecanismos como las “cláusulas de gobernabilidad”, se induce la formación de una mayoría, podríamos estar formando una determinada fracción parlamentaria mayoritaria que en los hechos no refleje la voluntad de la mayoría de los gobernados.⁴³

De ahí la importancia de subrayar, como lo hemos hecho antes, siguiendo a Michelangelo Bovero, que no toda representación política es democrática y que ese carácter lo adquiere sólo, siempre y cuando, además de ser el resultado de una elección fundada en el sufragio universal y en el respeto irrestricto de los derechos políticos de los ciudadanos, el órgano representativo efectivamente refleja la composición política de la sociedad.

Por eso, la adopción de mecanismos que distorsionan la calidad representativa de los parlamentos inevitablemente genera una merma de la calidad democrática del sistema político. Un ejemplo: en Gran Bretaña, en virtud de que el sistema electoral es en su integralidad de mayoría relativa, en la elección con la que se renovó el Parlamento en el año 2005, el Partido Laborista con el 35% de los votos obtuvo el 55% de los escaños. Nadie puede sostener que ese país no sea una democracia (es la más vieja expresión de ese sistema); sin embargo, en esas condiciones ¿realmente prevalece la voluntad de la mayoría de los británicos?

⁴² Según la célebre frase de Tocqueville, “si alguna vez la libertad se pierde en Norteamérica, será necesario achacarlo a la omnipotencia de la mayoría que habrá llevado a las minorías a la desesperación, forzándolas a hacer un llamamiento a la fuerza material. Se precipitará entonces la anarquía, pero llegará como consecuencia del despotismo” (Alexis Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, p. 264).

⁴³ Véase al respecto, Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 1994; así como Lorenzo Córdova, “Sistemas electorales”, voz de la *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2005*, Porrúa-UNAM, México, 2005, pp. 653-663.





En virtud de lo anterior, resulta inevitable sostener que la calidad de su sistema representativo es deficitaria.

Cuando el pluralismo político se asienta en una sociedad y en consecuencia ningún partido obtiene la mayoría en el parlamento, la formación de mayorías se complica porque todas las decisiones sin excepción tienen que pasar por un proceso, en ocasiones muy complicado, de negociación y de acuerdo. Esos son los costos naturales de la democracia. Así nos ha ocurrido en México cuando desde 1997 ninguna fuerza política cuenta con una mayoría predefinida en la Cámara de Diputados y desde el año 2000 la situación se extendió al Senado.

Ante el inminente escenario de una reforma política, diversos actores se han pronunciado por la necesidad de introducir mecanismos que induzcan artificialmente la formación de mayorías, lo que inevitablemente se traduce en una merma del pluralismo. Si realmente nos tomamos en serio la meta de generar una democracia de calidad debemos resistir esas tentaciones y apostar por la única vía democrática para generar mayorías en un contexto de gran competitividad política: la permanente búsqueda del consenso mediante el acuerdo y la negociación entre las partes.

Sin embargo, existe una tendencia reciente que se constata tanto en textos académicos de primer orden,⁴⁴ como en artículos en periódicos y revistas, que se han dedicado a sacrificar en el altar de las mayorías al principio de proporcionalidad como criterio de integración del Congreso y, con ello, abierta o veladamente, a la representación del pluralismo.

Bajo el argumento de que los partidos pequeños adquieren un peso desproporcionado respecto de su fuerza electoral, los críticos del sistema proporcional abogan por los méritos de contar con mayorías predefinidas y sostienen, en consecuencia, la pertinencia de todos los mecanismos que la induzcan (o que de plano la creen artificialmente), como el sistema electoral de mayoría relativa,

⁴⁴ Tal es el caso, por ejemplo, de Giovanni Sartori (véanse, en ese sentido, las tesis que el autor ha sostenido en el "Posfacio: La transición de México, ¿hacia dónde? (Una agenda para la reforma)" de la segunda edición de su *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 221 y ss.).





la segunda vuelta, la cláusula de gobernabilidad y la eliminación de cualquier tope a la sobrerrepresentación. Todos, sin excepción, asumen la sobrerrepresentación como algo natural y sin duda deseable en las democracias, aunque ello sea a costa de algo que les resulta absolutamente prescindible e intrascendente: que la pluralidad política esté representada.

Un argumento recurrente es que el actual sistema mixto de integración de las cámaras provoca que los partidos pequeños sean indispensables para formar mayorías y que ello los sobredimensiona en su peso político. Así, se ha dicho, por ejemplo, que el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) “con 7% de los votos tiene el mismo poder que el Partido Acción Nacional con el 30%”.⁴⁵ Más allá de la simplificación del caso, si las matemáticas no fallan, toda reforma constitucional, sin excepción, con los números actuales de integración del Congreso, requiere del apoyo del Partido Acción Nacional, con lo que el argumento resulta ser falaz, porque este partido y el PVEM definitivamente “no tienen el mismo poder”.

Además, racionalmente, aun con un sistema de mayoría relativa puro, puede darse el caso de que el partido mayoritario no cuente, con todo, con la mayoría requerida para tomar decisiones y, por ello, dependa de la alianza con otros partidos (incluso muy pequeños) para lograrlo.

En las democracias suele ocurrir que las mayorías tengan que construirse porque los electores con su voto no las generan *a priori* (incluso en el hoy santificado por muchos sistema de mayoría relativa). Pero de eso se trata precisamente la democracia, de que cuando los votos no las predeterminan, las mayorías se alcancen mediante los mecanismos de inclusión que le son típicos: la negociación, el consenso, el acuerdo político entre partes. Tal vez eso es lo que no les gusta a los detractores de la proporcionalidad y de la representación del pluralismo.

Una sociedad democrática no es sólo la que reconoce el pluralismo existente en ella y le permite expresarse a través de múltiples formas de organización po-

⁴⁵ Así lo mencionó el otrora jefe de la Oficina de la Presidencia durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, José Córdoba Montoya, en un artículo publicado en el diario *Reforma* el día 11 de abril de 2010.





lítica, en primer lugar los partidos, sino la que contiene fórmulas para que esa diversidad ideológica y política se vea representada en los órganos de decisión colectiva, en primer lugar el parlamento. Y esa representación, para ser efectivamente representativa –y por ello democrática–, supone que refleje, en la medida de lo posible, el efectivo peso que tienen las fuerzas políticas con un mínimo de relevancia entre la sociedad.

¿Eso complica la capacidad de gobierno? Indudablemente. Pero nadie ha dicho que la democracia sea un régimen sencillo de gobernar. La lógica de la democracia complica indudablemente la toma de decisiones. Pero su gran virtud, el objetivo declarado de esta forma de gobierno, es su intención incluyente del mayor número posible de ciudadanos y de hacer que las decisiones que se adoptan reflejen efectivamente la voluntad de la mayoría de ellos. Inclusión frente a exclusión, en ello se sincretiza el valor democrático.

Esto supone, evidentemente, que cuando los ciudadanos en las urnas no expresan una mayoría clara respecto de un partido político, esa mayoría tendrá que construirse en sede parlamentaria a través de acuerdos. Si se quiere ser congruente con la lógica democrática, es algo inevitable.





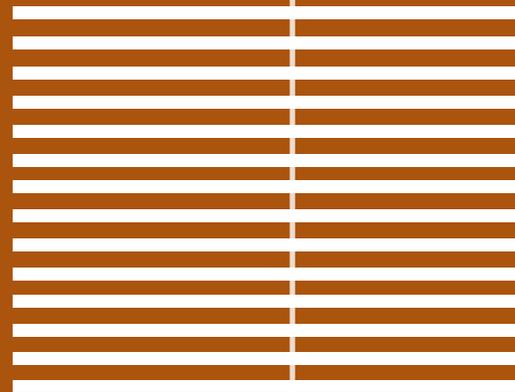
Sesión del
Consejo General
1993





Del partido hegemónico al pluralismo político en México: ¿hacia un nuevo sistema de partidos?

SILVIA GÓMEZ TAGLE*





Contar de nueva cuenta la historia contada tantas veces sólo adquiere sentido si la visión de largo plazo aporta una perspectiva nueva al momento presente. El 4 de julio de 2010 tuvieron lugar 14 elecciones locales, en las que se presentaron candidatos de todos los partidos y muy diversas coaliciones, algunas inesperadas como la del Partido Acción Nacional con Convergencia, el Partido del Trabajo y el Partido de la Revolución Democrática.¹ El éxito de las candidaturas “opositoras” en la mitad de las entidades sorprendió porque puso en duda la vigencia de una serie de principios autoritarios que se creían vigentes, como el “derecho tradicional del gobernador de imponer a su sucesor”, o las redes clientelares sustentadas en políticas públicas.

Democratización, cambio y sistema de partidos

El sistema de partidos debe verse como el escenario donde estos compiten en condiciones específicas y bajo ciertas reglas. Los sistemas de partidos han sido clasificados según el número de partidos que realmente participan en la competencia y las condiciones en que establecen tal competencia; además hay que tomar en cuenta que el sistema de partidos es la otra cara de la misma moneda: el régimen político. Podría decirse que al sistema de partido único o de partido hegemónico corresponde un régimen autoritario, y en contraparte a un régimen pluripartidista correspondería un régimen democrático, aun cuando la realidad es mucho más compleja y las variables que podrían intervenir en la definición son múltiples; como una primera aproximación, en el caso mexicano, donde había varios partidos desde 1928, pero sólo uno de ellos era realmente fuerte y tenía posibilidades de éxito, se hablaba de un sistema de partido hegemónico y de un régimen político autoritario (Sartori, 1987: 83; Blondel, 1972: 181; Hermet, 1982: 59-83). En cambio, la competencia entre partidos supone un sistema plural o bipartidista, donde la posibilidad de alternancia en el poder ofrece las condiciones mínimas para que exista una democracia política.

La gama de posibilidades es casi infinita, puede tratarse de dos partidos fuertes y muchos partidos menores, de un sistema extremadamente fragmentado

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

¹ Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Hidalgo y Durango.





que sólo en elecciones presidenciales produce grandes coaliciones con un perfil ideológico y político muy débil e inestable, o de partidos grandes que han permanecido en la arena electoral inclusive por más de un siglo, como la socialdemocracia alemana o los conservadores y los laboristas británicos; pero el carácter de cada partido no puede ser ajeno al contexto sociocultural, a las reglas del juego electoral vigentes y a las características de los otros partidos con los que compiten.

Por eso los partidos políticos en el siglo XXI ya no son lo que fueron, ni aun en aquellos países donde hubo un sistema plural y partidos de masas con un claro perfil ideológico; en los partidos europeos y latinoamericanos también se advierte la pérdida de la identidad partidaria, y en la emergencia de nuevas formas de articulación de la sociedad y la política, como los movimientos sociales emergentes ambientalistas, de género, étnicos, en otras formas de articulación de la política alrededor de los nuevos liderazgos “de popularidad” que se construyen en una relación directa con la sociedad, sin la mediación de los partidos, así como en el novedoso papel de los medios electrónicos en la ampliación del espacio público (Giddens, 2000; Mouffe, 1992; Cheresky, 2007).

México no podría ser la excepción; sin embargo, el peculiar proceso de democratización por el cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue perdiendo su hegemonía parece más bien relacionado con su definición ideológica con una derecha neoliberal que acepta sin resistencia la globalización y se dice democrática dentro de los márgenes de su propia ideología (por su intolerancia a la izquierda).

Hay una larga tradición de estudios que han buscado en las reglas electorales la explicación de algunas de las dinámicas que se producen en el sistema de partidos. En México, como en otros países, los sistemas electorales tienen una influencia importante en el desarrollo de los partidos, por ejemplo, la pluralidad se facilita en los sistemas de representación proporcional, las elecciones de mayoría favorecen el bipartidismo, el umbral mínimo que se exige a los partidos para mantenerse en la “cancha de juego” electoral determina la suerte de proyectos nuevos o de minorías específicas, el financiamiento público o privado tiene gran importancia para la sobrevivencia de los partidos y contribuye a definir su perfil





político ideológico. ¿Cuáles son los grupos que les brindan financiamiento y cuáles sus bases electorales y políticas? (Lijphart y Grofman, 1986; Taagapera y Soberg, 1989).

Pero la relación entre sistema electoral y el sistema de partidos tiene diferentes “momentos”, uno es cuando los partidos se inscriben para participar en la competencia, y otro es cuando esos mismos partidos obtienen una porción del Poder Legislativo para diseñar el sistema en el que quieren seguir jugando. Sólo cuando se trata de un sistema de partido único o de partido hegemónico los partidos deberán acatar las normas electorales y regirse por las reglas del sistema, sin tener la oportunidad de modificar las reglas en un segundo momento. En este texto me interesa discutir cómo se ha dado ese paso de un sistema hegemónico a un conjunto plural de partidos en el que estos se fueron convirtiendo en protagonistas de su propia historia, o al menos pudieron participar en el diseño de la “cancha de juego” (Mair, 1997: 89).

En este proceso son evidentes los cambios que se han producido en el sistema de partidos mexicano desde los años ochenta del siglo pasado a la fecha, pero también es de llamar la atención la solidez que tienen los dos grandes partidos históricos de México, el Partido Revolucionario Institucional (identificado con la vertiente ideológica de la Revolución de 1910) y el Partido Acción Nacional (identificado con “la derecha católica”). Como en otros continentes, en México destaca la habilidad para sobrevivir que tienen los viejos partidos, a pesar de los profundos cambios que han ocurrido en la sociedad (Mair, 1997:88). Este hecho conduce a tratar de entender la complejidad cultural y política de la relación entre partidos y estructuras sociales y culturas políticas. ¿De dónde surgieron otros actores políticos? ¿Qué desarrollo han tenido los partidos que surgieron de la desagregación del PRI? ¿Qué interrelación hay entre las reformas al sistema electoral y la dinámica de crecimiento de los partidos? Con este fin se analizan en México tres vertientes: las instituciones y las reglas electorales (lo que he denominado “cancha de juego”), los partidos y el comportamiento de los ciudadanos (que con su voto definen la importancia que tienen los partidos en el sistema).





Pluralismo limitado: la reforma política de 1977

Desde los años cincuenta hasta 1976, el PRI estuvo acompañado en las elecciones federales sólo por tres partidos: el Partido de la Revolución Mexicana (PARM, casi idéntico al PRI), el Partido Popular Socialista (PPS) –ambos aliados estratégicos del PRI– y el Partido Acción Nacional (PAN), representante de una derecha democrática católica que se constituyó en los años treinta como opositora al proyecto de la Revolución Mexicana, alrededor de dos ejes principales: en contra del Estado laico y en contra de la reforma agraria. Estas dos vertientes ideológicas han constituido las identidades políticas dominantes desde el siglo pasado hasta la fecha, por lo que no sólo hay que preguntarse por los cambios, sino también tratar de entender por qué organizaciones políticas de otras épocas perduran aún en el presente siglo, cuando la sociedad ha cambiado tanto (Mair, 1997: 89).

Otros grupos políticos como el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) de origen sinarquista, los partidos que acompañaron a Miguel Henríquez en la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM) y muchos otros grupos que aspiraron en algún momento a participar en política, fueron excluidos de la arena electoral.²

Sin embargo, en México se celebraron elecciones con regularidad desde 1928, pero sólo el PRI tenía oportunidades reales de obtener éxito. “El PRI tiene que ganar de todas formas. Si existe alguna duda acerca del gran margen de victoria que necesita el PRI, se da pucherazo o se destruyen las urnas. Por otra parte, si fracasa la cooperación de los grupos disidentes, entonces es probable que se recurra a la represión. El PAN no es una amenaza, y de hecho ayuda a mantener viva, como oposición desde la derecha, la imagen revolucionaria del PRI orientado a la izquierda. En cambio, si los grupos a la izquierda del PRI se convirtieran en una amenaza, el PRI está plenamente dispuesto –por lo menos ha habido abundantes pruebas de ello en el pasado– a reprimirlos por motivos de seguridad interna y/o asegurarse de que sus resultados electorales sean todo lo bajos que deben ser” (Sartori, 1987: 284-285).

² Algunos de ellos, como el de los “Cívicos”, que al no encontrar oportunidades en la política electoral optaron por la lucha armada.





La reforma política de 1977 abrió las elecciones a nuevas fuerzas políticas que se mantenían en el margen del sistema y, en algunos casos, actuaban en contra del sistema de partidos mexicano. En primer lugar, permitió el registro de nuevos partidos y les ofreció varios incentivos para participar en las elecciones: por un lado, introdujo la representación proporcional en la Cámara de Diputados, con un umbral muy bajo, lo que garantizó casi a todos los nuevos partidos tener cuando menos uno o dos legisladores; y por el otro, se concedió la amnistía a luchadores sociales que habían optado por estrategias de acción “fuera de los marcos institucionales”, incluyendo a los que habían participado en la lucha armada, lo que permitió a muchos de estos dirigentes incorporarse a la actividad política desde los partidos en un marco institucional.

Pero la reforma de 1977 fue muy limitada, ya que sólo alcanzó a las elecciones de diputados federales en el tema de la representación proporcional, dejando fuera al Senado de la República y todas las elecciones locales. La organización de las elecciones tampoco se modificó, por lo que el presidente en turno finalmente seguía teniendo en sus manos el control de muchos aspectos de los procesos electorales, para limitar las oportunidades de éxito de los nuevos partidos o, inclusive, modificar el resultado.³ Es importante recordar que en ese momento el PRI dominaba totalmente el Congreso, por lo que es entendible que la reforma estuviera diseñada para “abrir espacios” a las diversas oposiciones, pero para garantizar que este partido no perdería la mayoría. El efecto de la reforma sobre el sistema de partidos fue evidente en 1979: por un lado, la disminución de votos del PRI, y por el otro, entre 1979 y 1995 ingresaron a la arena electoral seis partidos, el Partido Demócrata Mexicano (PDM), identificado como una derecha popular de origen sinarquista, y cinco partidos de izquierda: el Partido Social Demócrata (PSD), que no tuvo éxito, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), que en 1987 cambió de nombre a Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Comunista Mexicano (PCM), que después se transformó en Partido Socialista Unificado de México (PSUM), y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). Estos dos últimos se fusionaron en 1987 para crear el Partido Socialista Mexicano (PSM), así como los partidos que venían desde la primera mitad del siglo

³ En los años ochenta los conflictos electorales en elecciones federales y locales se incrementaron exponencialmente (Gómez Tagle, 1994).





pasado: PRI, PPS, PARM y PAN (ver mapa de partidos). Pero esta efervescencia política fue obstaculizada en todas las elecciones, locales o federales, por la ausencia de equidad en las contiendas electorales y, en última instancia, por la capacidad de los gobernadores y del Secretario de Gobernación de manipular los resultados o reprimir a los opositores (Gómez Tagle, 1987:153-180; Martínez Assad, 1985).

La gráfica 1 de elecciones presidenciales durante el periodo de partido hegemónico muestra que los cambios en el sistema de partidos desde la perspectiva del comportamiento electoral (votación que recibieron los partidos) fueron muy limitados. El PAN superó su nivel de votación histórica de alrededor del 18%, los seis partidos nuevos apenas acumularon el 10% en 1982, pero el PRI conservó una amplia mayoría, con el 69% de la votación. En las elecciones legislativas se nota un poco mejor la presencia de la nueva oposición; para 1985 estos partidos alcanzaron el 12% de la votación, mientras que el PAN obtuvo 16%, pero el PRI conservó el control total del Congreso, lo que le permitió diseñar las reformas electorales a su criterio (gráfica 2).

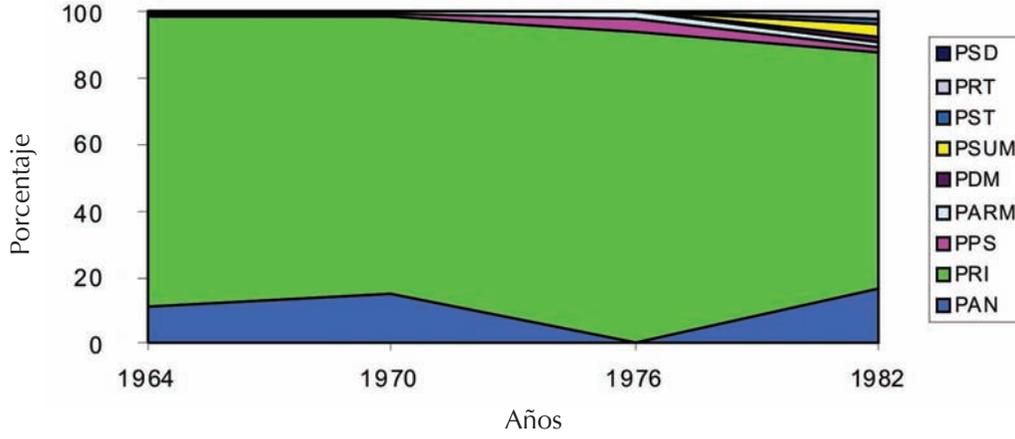
Estos resultados permiten clasificar al sistema mexicano de los años ochenta como de “partido hegemónico”, a pesar de que su votación había decaído algunos puntos en relación a la de la década anterior (ver la nota metodológica al final del texto).





Gráfica 1

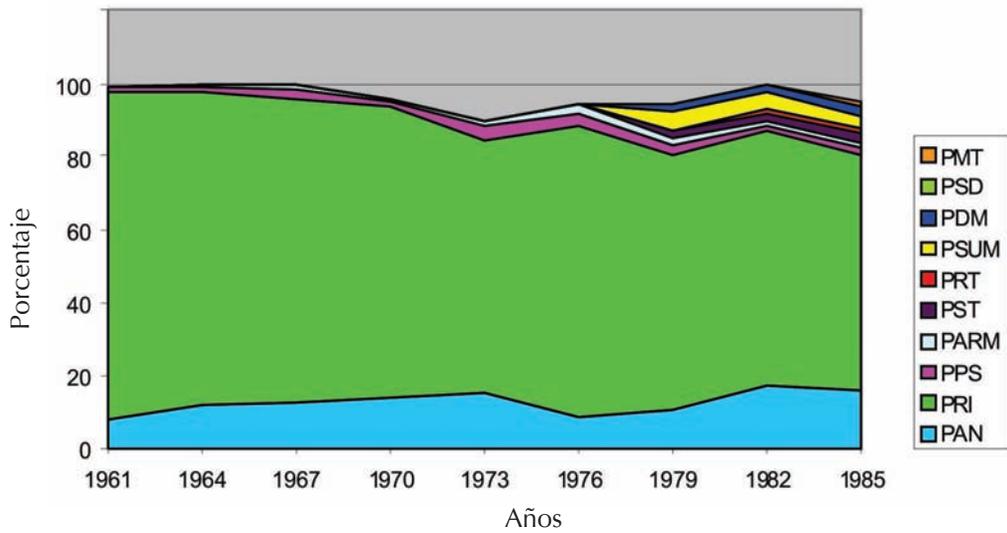
Sistema de partidos hegemónico en elecciones presidenciales 1964 - 1982



Fuente: Elaboración de la autora con datos de Gómez Tagle, 2001.

Gráfica 2

Elecciones legislativas 1961 - 1985



Fuente: Elaboración de la autora con datos de Gómez Tagle, 2001.





El principio del fin: 1988, la última elección de partido hegemónico

El sistema de partidos en México debe discutirse en el contexto del prolongado predominio del Partido Revolucionario Institucional y de las contradicciones profundas entre lo democrático de un proyecto nacional heredado de la Revolución Mexicana y lo antidemocrático del ejercicio continuo del poder por más de 70 años. Desde el punto de vista ideológico, este partido consolidó su hegemonía porque se ostentó por muchos años como único heredero legítimo de ese gran movimiento social, lo cual limitó el desarrollo de partidos autónomos, sobre todo en el campo de la izquierda.

Sin embargo, el PRI y sus antecesores nunca fueron de izquierda ni de derecha, incluyeron a corrientes políticas muy diversas y con frecuencia en franca contradicción.⁴ La amplitud del espectro ideológico que albergaron probablemente contribuyó a la estabilidad de un sistema autoritario, ya que el partido por muchos años no sólo se asentó sobre la fuerza organizada al servicio del Estado (control desde arriba), sino que desarrolló una gran capacidad canalizadora de posiciones contradictorias que fue capaz de representar. El PRI “agrega las demandas de todos” aun cuando fueran contradictorias, sin pretender darles una forma ideológica específica. De esta forma ha podido adaptar su discurso y sus prácticas en diferentes etapas de la historia de México, tanto como en diferentes regiones, sin que surjan conflictos graves entre sus militantes y dirigentes (Blondel, 1972: 179). Los cambios en el partido entre un periodo presidencial y el siguiente (Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, etc.) se fueron presentando en sus programas, en las campañas electorales y en los estilos de cada presidente porque las políticas y la administración pública cambiaron cada sexenio, y permitieron renovar las elites políticas que tenían acceso a la Presidencia (Crespo, 1991).

En los 72 años en que el PRI mantuvo la Presidencia de la República, de 1928 a 2000, sólo destacan dos movimientos separatistas del partido con verdadera trascendencia: a) el henriquismo, identificado como una disidencia priista de

⁴ Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1928, cambió a Partido de la Revolución Mexicana en 1938 y a Partido Revolucionario Institucional en 1946.





izquierda, que formó una coalición con otros sectores de la izquierda socialista para postular un candidato independiente para la Presidencia en 1952 (Federación de Partidos del Pueblo Mexicano). Pero este movimiento político enfrentó condiciones en extremo difíciles por la ausencia de transparencia en el proceso electoral y la represión de que fue víctima, alcanzó un resultado electoral modesto y no llegó a consolidarse en el largo plazo (Rodríguez, 1981); y b) la Corriente Democrática en los años ochenta, la cual por motivos muy similares culminó con la salida de un grupo importante de líderes priistas encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Rodolfo González Guevara, Andrés Manuel López Obrador y muchos más en 1987. Pero a diferencia de aquel primer intento realizado por Henríquez, la candidatura para la Presidencia de Cárdenas en 1988 pudo desarrollarse en un ambiente menos hostil, lo que le permitió establecer una amplia alianza con la izquierda y con movimientos sociales, y después de las elecciones se transformó en Partido de la Revolución Democrática (PRD), que como partido de izquierda ha sido uno de los pilares del nuevo sistema de partidos mexicano.

El proyecto neoliberal que se impuso en el PRI en los años ochenta debilitó los vínculos corporativos que éste había mantenido con las organizaciones de masas trabajadoras fieles al partido, dejando a los liderazgos locales y nacionales sin recursos para mantener vigentes sus redes clientelares (Pacheco, 2000). Esto, aunado a las nuevas oportunidades de organización política incentivó la emergencia de múltiples organizaciones de base inconformes. Además el PRI dejó de “cobijar a todas las corrientes ideológicas”, condenando a la exclusión a las elites de izquierda dentro del partido. Todos estos factores combinados favorecieron el éxito de nuevas alternativas partidarias, que con la bandera de recobrar los principios de la Revolución decidieron salirse del partido tricolor.

La Corriente Democrática promovió la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas para la Presidencia en 1987 adentro del PRI, pero al fracasar en su intento y resultar designado Carlos Salinas de Gortari, se vio forzada a salir del partido y a buscar otras siglas partidarias para promover esa candidatura. En 1987 el PARM postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la Presidencia, y más tarde varios partidos se unieron en el Frente Democrático Nacional (FDN) para apoyarlo: el PPS, el PST, diversos movimientos sociales y muchos sectores del





PRI que movilizaron a sus votantes, tanto así que la candidatura de Cárdenas sorprendió por su gran popularidad a pesar de no contar ni con recursos ni con el acceso a medios (Crespo, 1991: 615-619).

En mayo de 1988, en vista de la fuerza que ganaba esa campaña, Heberto Castillo, candidato del PSUM, declinó a favor de Cárdenas. A la propuesta del FDN se sumaron las demandas por una democracia política efectiva, o cuando menos con elecciones libres y competidas, así como las demandas económicas y sociales de una izquierda muy amplia.

La insurrección electoral de 1988

En las elecciones presidenciales participaron candidatos de cinco agrupaciones: PRI, FDN (integrado por el PARM, PPS, PFCRN y PMS), PAN, PRT⁵ y PDM. El candidato del PAN Manuel Clouthier alcanzó el máximo histórico de su partido con el 18% de los votos, pero finalmente apenas un punto por arriba del porcentaje obtenido en 1982.

El gran cambio fue producido por la irrupción de la vigorosa coalición electoral que reunió a la izquierda del PRI con la izquierda de la oposición en el FDN y de la cual fue protagonista Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, habiendo logrado en cifras oficiales el 31% de la votación, mientras que el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, obtuvo el 51% de los votos. Estos resultados por sí mismos representan un enorme cambio; sin embargo, los resultados verdaderos de la elección no se conocieron porque el proceso electoral estuvo plagado de irregularidades.

Un hecho interesante que vale la pena recordar es que el PRI y las autoridades electorales en 1988 se negaron rotundamente a “abrir los paquetes electorales” para contar los votos de nuevo; y pasadas las elecciones los paquetes fueron in-

⁵ El PRT participó al frente de una coalición de partidos de izquierda revolucionaria integrada por la Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OIR-LM), Acción Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), la Organización Revolucionaria del Pueblo (ORP), el Movimiento de Lucha Popular y la Unión de Lucha Revolucionaria (ULR) (Documento “¡Avanza la unidad de la izquierda para las próximas elecciones!”, 1985).





cineros, con la anuencia de la fracción parlamentaria del PAN con el pretexto de “desocupar espacio en las bodegas” de la Cámara de Diputados (Gómez Tagle, 1994). Otro dato en el que se apoya la hipótesis del fraude es que las elecciones presidenciales de 1988, según datos oficiales, tuvieron la más baja participación en toda la historia de elecciones presidenciales desde 1964 a la fecha, hecho insólito dado que hasta ese momento fueron las más competidas, lo que permite sospechar que hubo un porcentaje elevado de votos que no fueron contados (Gómez Tagle, 2009).

En las elecciones legislativas los votos de los cuatro partidos que integraron el FDN se beneficiaron de la campaña presidencial de Cárdenas, habiendo alcanzado entre todos 139 curules, mientras que el PRI obtuvo 260 y el PAN 110. Sin embargo, la composición de la Cámara de Diputados cambió poco después de 1988, porque varios diputados abandonaron los partidos que promovieron sus candidaturas, para adscribirse a otro instituto político.

El desenlace de este proceso electoral, en el que el PRI logró imponer su versión de la realidad electoral, puso en evidencia lo que ya se había advertido en muchas elecciones locales: la contradicción irreconciliable entre una sociedad politizada que tenía demandas de participación y un sistema electoral donde las decisiones se imponían con métodos autoritarios. Pero a diferencia de elecciones anteriores, en 1988 la hegemonía del PRI era dudosa y fue necesario el apoyo de otros partidos, sobre todo del PAN, para imponer el triunfo de su candidato. Por ello la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, de 1988 a 1994, nunca gozó de la legitimidad que tuvieron otros presidentes que le antecedieron, porque a pesar de que fueron elegidos en condiciones similares, no había un candidato opositor realmente fuerte, cuando menos desde el henriquismo.

En el FDN jugaron un papel importante los cuatro partidos que aportaron sus estructuras organizativas, pero dados los resultados que estos habían obtenido en las elecciones anteriores, se puede afirmar que la figura de Cárdenas como candidato y los sectores del PRI que lo siguieron en 1988 constituyeron el ingrediente que imprimió una dinámica totalmente nueva a la contienda política. Es posible que el caso de Cárdenas se explique no sólo como un desprendimiento del partido hegemónico, sino como una nueva forma de hacer política y de





construir una oposición capaz de desafiar al sistema establecido (partido en el gobierno) por su capacidad de convocatoria directa a sectores muy amplios y diversos de la población. Desde esta perspectiva, quizás debería verse como un “liderazgo de popularidad” más cerca del estilo mediático de hacer política, que de las estructuras partidarias del siglo pasado (Cheresky, 2008: 35-36).

La liberalización contradictoria

Esta etapa comprende el sexenio del gobierno de Salinas de Gortari (1988 a 1994); se puede caracterizar por la pérdida de hegemonía del PRI frente a una ciudadanía activa electoralmente, con la existencia de grupos diversos de la sociedad que promovieron candidaturas participando en alianzas con los partidos (únicos actores reconocidos en la arena electoral) y una creciente competitividad electoral, que entraban en contradicción con un proceso de liberalización del sistema electoral muy limitada por las constantes “intrusiones” de los poderes locales y de la Presidencia por frenar el desarrollo de esa oposición electoral, que al final resultó incontenible. El PRD, con mayor insistencia, pero también los demás partidos y las organizaciones de la sociedad civil demandaron la democratización plena del sistema electoral; sin embargo, a pesar de su insistencia en denunciar las irregularidades electorales y de mantener una movilización constante, los cambios efectuados en las frecuentes reformas electorales resultaron insuficientes.

Las deficiencias de las instituciones y las reglas electorales motivaron una serie de reformas: 1989, 1990, 1993 y 1994, pero las más importantes fueron las de 1989 y 1990 porque cambiaron el marco institucional de la organización electoral con la creación del Instituto Federal Electoral, el cual vino a sustituir a la Secretaría de Gobernación (Comisión Federal Electoral) como responsable de la organización electoral y el registro ciudadano. El Instituto Federal Electoral (IFE) fue creado sin escatimar recursos materiales, con un gran aparato burocrático y un enorme presupuesto federal, sin embargo dejó descontentos a muchos sectores sociales y sobre todo al PRD porque mantuvo la subordinación a la Presidencia de la República, lo mismo que el nuevo Tribunal Electoral Federal, el cual también resultó insuficiente debido a lo limitado de sus facultades y su falta de autonomía.





La tercera reforma electoral dejó insatisfecha a la oposición, incluso al PAN, que mantuvo una buena relación de negociación con el PRI a pesar de conflictos en varias elecciones locales. Pero en enero de 1994 dos hechos inesperados abrieron una nueva coyuntura política que mostró lo vulnerable del sistema y marcó el proceso electoral con la amenaza de la violencia, exhibiendo las debilidades del salinismo aparentemente consolidado. Primero, la aparición en público del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, cuando la izquierda en general había abandonado esa estrategia de lucha, fue una sorpresa que sacudió al país y puso en las primeras planas de la prensa las críticas a las políticas neoliberales asumidas por el gobierno salinista. Y después, en marzo, el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato del PRI a la Presidencia, obligó a Salinas de Gortari a negociar en otros términos tanto con sus adversarios dentro del PRI como con la oposición en otros partidos y movimientos sociales.

Finalmente la “guerra zapatista” quedó confinada a regiones específicas de Chiapas y el candidato sustituto del PRI a la Presidencia fue designado por el presidente saliente, a la usanza tradicional. Ambos hechos contribuyeron a que se abrieran nuevos espacios de negociación para una reforma electoral de última hora con dos cambios importantes: la observación electoral internacional y el cambio de los integrantes del Consejo General del IFE, otorgándole mayor autonomía a ese órgano de dirección del Instituto.

Los nuevos y los viejos partidos

El escenario electoral se modificó en parte gracias a la flexibilidad legal para aceptar nuevos partidos, lo que permitió que se diversificara la oferta política en 1991; además de los partidos preexistentes (PAN, PRI, PRD, PDM, PARM, PPS, PFCRN y PRT), ingresaron al campo electoral dos nuevos: el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista (PVE), los cuales existen todavía en 2010. Pero más allá de las oportunidades que se ofrecieron a los nuevos partidos, las viejas raíces ideológicas del sistema de partidos mexicano dio paso a una reconfiguración real del mismo, donde la izquierda del PRI se encontró con la izquierda histórica que venía del socialismo, mientras que el PRI conservó a los sectores centro-derecha, mucho más afines al PAN, cuando menos en proyec-





tos económico-sociales, así como en una concepción del Estado laico que el PRI ha venido perdiendo.

Poco después de la elección de 1988 el FDN se disolvió, cuando el PPS, el PARM y el PFCRN decidieron regresar a su vieja relación entre oposición y negociación con el PRI. Por esta razón Cárdenas decidió convocar a la creación de un nuevo partido, con el respaldo del PMS, el cual incluso cedió su “registro” como partido electoral para el nuevo Partido de la Revolución Democrática (PRD). Este nuevo partido se definió por su posición crítica ante el proyecto modernizador “neoliberal” que implicaba el adelgazamiento del Estado, la liberalización del mercado y la reconfiguración de muchos intereses políticos de los grupos cercanos al PRI, tanto en la burocracia política como en la empresa privada. Estas dos vertientes ideológicas, la democrático-electoral y la crítica de las políticas neoliberales, fueron configurando el proyecto de un nuevo partido de izquierda.

El PRD vino a ocupar el espacio de un amplio espectro de la izquierda que va desde el nacionalismo revolucionario de los sectores que se han escindido del PRI hasta la izquierda antes socialista, tanto la que venía de movimientos sociales “antisistémicos pacíficos” como de la participante en la lucha armada. Sin embargo, en el PRD siempre quedó claro que su horizonte es el de una izquierda electoral, a pesar de haber albergado a las diferentes concepciones de la izquierda respecto del papel de los partidos, la relación con los movimientos sociales y las instituciones de la democracia (estas diferencias han generado conflictos hasta la fecha irresolubles).

El PT surgió identificado con una izquierda vinculada a movimientos populares en enclaves regionales muy delimitados y se ha mantenido en la lucha electoral a veces en alianza con el PRD y a veces en competencia. En cambio, el Verde Ecologista (luego Verde Ecologista de México) ha sustentado sus campañas en los medios electrónicos dirigidas a un electorado urbano y, a diferencia de sus homólogos europeos, se ha identificado con la derecha, siendo aliado a veces del PAN y a veces del PRI (ver el mapa de partidos).





Elecciones y conflictos

Después de las elecciones presidenciales de 1988 la competencia electoral y el conflicto se desplazó a las elecciones locales: los municipios, los congresos locales y las elecciones de gobernadores fueron el campo de batalla.

El PRD tenía gran presencia en el Distrito Federal, donde no había aún elecciones locales de gobierno, y en Guerrero, Michoacán y Tabasco, pero enfrentó condiciones adversas para su desarrollo y logró el reconocimiento de muy escasos triunfos, lo que dio lugar a innumerables protestas y conflictos violentos (Gómez Tagle, 1994: 77-83; Crespo, 1995).

El PAN, en cambio, siguió otra trayectoria: evitó la confrontación con el gobierno salinista y se concentró en el crecimiento local, sobre todo en aquellas regiones donde había una tradición de un empresariado politizado y una Iglesia católica políticamente activa, desplazando al PDM en regiones como el Bajío. Su primer y más notable triunfo fue la elección de gobernador de Baja California en 1989. Sin embargo, en otras elecciones locales, la intervención de los gobernadores y la falta de equidad en las contiendas dieron lugar a protestas poselectorales (Guanajuato y Yucatán). Algo similar ocurrió en San Luis Potosí con la elección para gobernador, en la que Salvador Nava encabezó un amplio movimiento social que logró el apoyo tanto del PAN como del PRD (Gómez Tagle, 1994: 83-90).

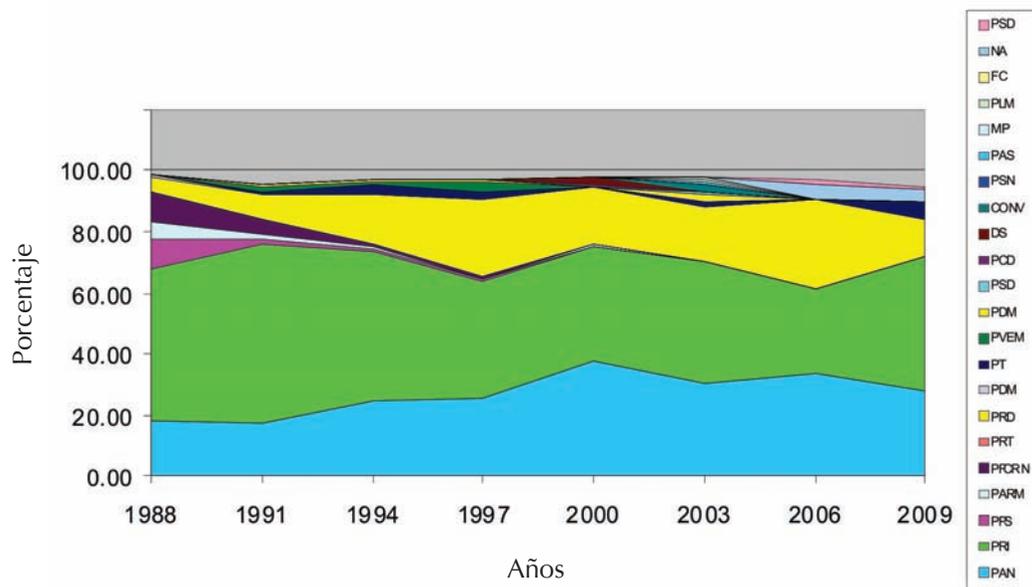
En cambio, las elecciones federales transcurrieron en relativa calma en 1991, porque el PRI recuperó la mayoría absoluta en el Congreso, posiblemente gracias a la fuerza de su organización partidaria, a una nueva política social que le permitió rearticular sus redes clientelares, y también apoyándose en el control que seguían teniendo el presidente y su partido sobre los órganos electorales. Para las elecciones de 1991 se decidió hacer un nuevo padrón electoral con muy poca anticipación, lo que dio por resultado un procedimiento muy opaco que despertó desconfianza por la gran cantidad de electores que quedaron excluidos, sobre todo en las entidades donde el PRD tenía más influencia, como el Distrito Federal, Tabasco, Guerrero y Michoacán (Gómez Tagle, 2009: 190-193).



En la elección de legisladores federales el PAN mantuvo su porcentaje histórico (entre 17% y 18%, el más estable desde 1970), el PRD, ya sin aliados, descendió a casi 9% (lo cual puede verse como un resultado positivo si se toma en cuenta que fue la primera elección federal en la que participó), mientras que el PRI recuperó la mayoría de la Cámara de Diputados y conservó la del Senado.⁶ De los partidos nuevos, ni el PT ni el PVM⁷ alcanzaron el nivel de votación requerido para participar en el reparto plurinominal, tampoco lo alcanzaron los partidos que venían de antes, PRT y PDM. Pero como la ley les permitía volver a presentarse en la siguiente elección como aspirantes al registro, entraron en la contienda de 1994 (ver la nota metodológica al final del texto).

Gráfica 3

Elecciones legislativas 1988 - 2009



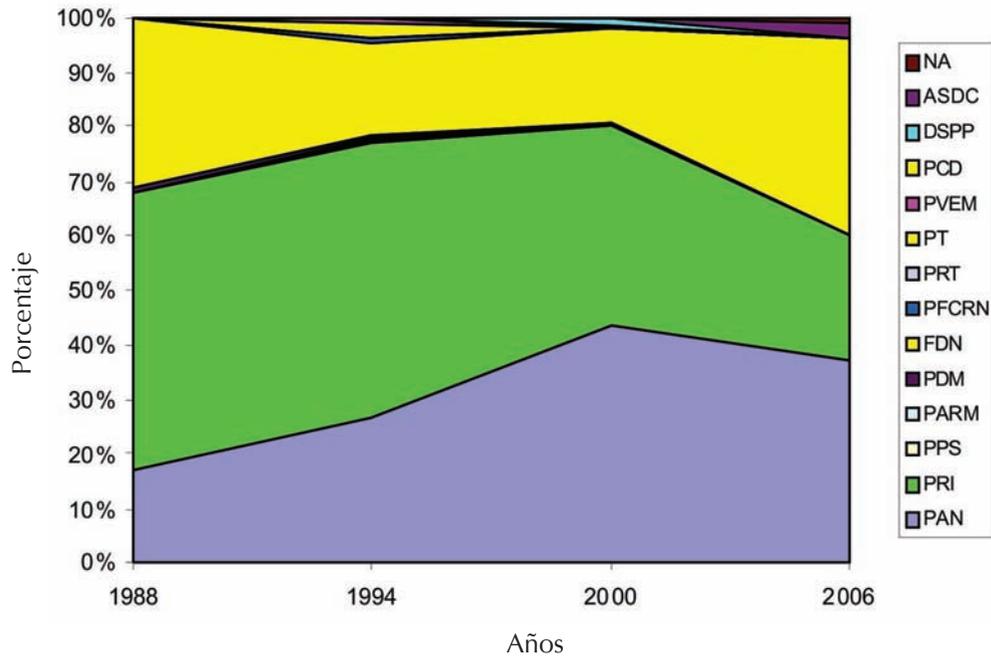
Fuente: Elaboración de la autora.

⁶ La cláusula de gobernabilidad otorgaba al partido más grande una cuota adicional de diputados para que tuviera mayoría absoluta.

⁷ Partido Verde de México, que luego cambió a PVEM.

Gráfica 4

Elecciones presidenciales 1988 - 2006



Fuente: Elaboración de la autora.

Los tres candidatos más importantes para las elecciones presidenciales de 1994 fueron Ernesto Zedillo Ponce de León, del PRI, Diego Fernández de Cevallos, del PAN, y Cuauhtémoc Cárdenas, quien se volvió a postular como candidato a la Presidencia por el PRD. Pero en esta ocasión el candidato de oposición más fuerte era el panista Fernández de Cevallos, quien ocupó el segundo lugar.⁸

Por otra parte, Ernesto Zedillo ganó la elección con una votación similar a la de Salinas de Gortari (50%); sin embargo, no hubo conflicto poselectoral debido a que el PAN, segundo en votación, aceptó como legítimo ese triunfo del PRI. Por su parte, el PAN obtuvo 27% y el PRD 17%. Para estos dos partidos fue un resultado positivo, porque significó un aumento de 10 puntos respecto de su votación histórica, y para el PRD porque en estricto sentido fue su primera

⁸ Diego Fernández de Cevallos había captado muchas simpatías en la opinión pública, sin embargo, dejó de aparecer en los medios en los últimos meses de la campaña, lo cual hace pensar que había negociado con Salinas dejarle una ventaja al candidato del PRI.



elección presidencial como partido fundado cinco años antes; pero en el escenario de la votación nacional para presidente ambos quedaron aún muy lejos del triunfo.

En las elecciones legislativas de 1994 sólo obtuvieron curules cuatro partidos: PRI, PAN, PRD y PT; y quedaron fuera del reparto de diputados plurinominales el PPS, PARM, PFCRN, PDM y PVEM. Sin embargo, el índice de competitividad fue muy similar al de la elección de 1988, lo cual indica la existencia en los hechos de un nuevo sistema de partidos, sin que se hubiera logrado un consenso sobre las reglas electorales y el diseño de las instituciones.

En síntesis, en este periodo se puede afirmar que se configuró un sistema de tres partidos políticos, en el que el PRI y el PAN conservaron parcialmente sus identidades y ambos se ubicaron más bien a la derecha, mientras que se insertó el PRD, que fue el nuevo partido que venía de los partidos de la izquierda histórica y de la izquierda del PRI. Las facilidades que otorgó la ley electoral permitieron que surgieran otros dos partidos, pero los votos tendieron a concentrarse en los tres principales.

En la elección legislativa de 1991 contendieron 10 partidos y en la presidencial de 1994 lo hicieron ocho partidos con “candidato propio”. Esta fue la elección con mayor número de candidatos desde 1934, pero la experiencia demostró que, independientemente del número de partidos y candidatos que aparezcan en las boletas, los electores concentran sus preferencias en los candidatos más importantes, sobre todo tratándose de una elección presidencial. Por eso, a pesar del gran número de partidos nuevos que han participado en elecciones federales, la mayoría han desaparecido en la primera o la segunda elección. La discusión sobre cuántos partidos se deben admitir en un sistema electoral y cuáles son las condiciones que se les deben ofrecer a los nuevos, en términos de financiamiento, acceso a medios, umbral mínimo de votos para el reparto de plurinominales y exigencia de rendición de cuentas después de la elección, son temas que han quedado pendientes de resolver, porque si bien es necesario que el sistema permita la expresión de todas las corrientes ideológicas, también es cierto que en México se convirtió en un negocio rentable crear un partido nuevo (ver mapa de partidos).





En este periodo las elecciones federales tuvieron un nivel de conflicto relativamente bajo, si se las compara con 1988; sin embargo, el conflicto se trasladó a las elecciones locales y el tema de la legitimidad no quedó resuelto a pesar de las numerosas reformas electorales, en gran medida porque las izquierdas y en especial el PRD quedaron excluidos del acuerdo político. La liberalización selectiva que se llevó a cabo en el sexenio quedó a la mitad; sólo fue válida para la derecha y eso cuando los poderes locales no se mostraran adversos. Faltaba ofrecer la posibilidad real de alternancia en todos los niveles de gobierno; la transición que se empezó a dar en 1988 en los votos no se trasladó a las instituciones que deberían acompañar el proceso y garantizar un resultado electoral transparente y equitativo, porque tratándose del reparto del poder político no se puede dejar afuera a los actores importantes.⁹

⁹ Los asuntos pendientes tenían que ver, entre otras cosas, con la autonomía del IFE, la representación plural en el Senado, la eliminación de la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, la creación de un tribunal electoral de pleno derecho en materia electoral para elecciones federales y locales, el acceso a medios de comunicación y además un compromiso del Poder Ejecutivo federal de no intervenir en los procesos electorales.



Mapa de partidos



Fuente: IFE, TEPIJF, Atlas Electoral del IFE 1994 - 2006, elaboración propia de la autora.



La democratización electoral 1996 a 2009: un proceso incierto

Las dificultades económicas y políticas que enfrentó Ernesto Zedillo Ponce de León al arribar a la Presidencia de la República estimularon la búsqueda de nuevos acuerdos para otra reforma electoral “de fondo”. Para la elaboración de este proyecto fueron convocados todos los partidos y muchos actores independientes de la sociedad civil a iniciativa de algunos de los miembros del Consejo General del IFE. Finalmente, los lineamientos generales se aprobaron por consenso en la Cámara de Diputados. Las consecuencias de la reforma se reflejaron en la estructura del IFE, porque a pesar de que cambió poco, el Consejo General ganó nueva fuerza y autonomía mientras que el Presidente de la República dejó de tener injerencia directa en los órganos electorales, aun cuando sería inocente pensar que no tiene influencia política (Merino, 2001: 39-53; Gómez Tagle, 2004).

Fue la primera vez que todas las fuerzas políticas, incluyendo al PRD, suscribieron un pacto político que dio sustento a esa reforma política, para que los poderes federales y locales de cualquier partido se abstuvieran de intervenir en las campañas electorales, aportaran recursos o intervinieran en los procesos electorales de cualquier forma. Este acuerdo incluyó a los medios de comunicación, a las instituciones religiosas, a los sindicatos, a los empresarios. El cambio institucional más importante radicó en la parte jurisdiccional, con la creación de un nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que asumió la responsabilidad total en materia electoral federal y local.

A pesar del impacto diferencial que ha tenido en las leyes electorales locales, la disposición constitucional de 1996 para llevar a los estados los principios aprobados para las elecciones federales fue de gran importancia, porque habían sido las elecciones más conflictivas en el sexenio 1988-1994. Desde 1996 las disputas por elecciones han quedado bajo la jurisdicción en última instancia de la Sala Superior del TEPJF.

Y desde el punto de vista de la ampliación de derechos de los ciudadanos, el aspecto más significativo en 1996 fue la reforma en el Distrito Federal, donde por primera vez los ciudadanos pudieron elegir a su jefe de gobierno, y de 2000 en adelante a los “jefes de gobierno” de las delegaciones.





Hay dos indicadores del impacto de esta reforma: a) los conflictos electorales disminuyeron notablemente y todos los partidos han obtenido triunfo en los gobiernos de algunos estados, pero también han sido derrotados, con lo que la alternancia se ha confirmado posible; b) la alternancia se empezó a dar en todos los niveles de gobierno y en el Poder Legislativo. Ahora ni el presidente saliente ni los gobernadores pueden ya nombrar a su sucesor. Y cuando insisten en nombrar al candidato de su partido sin atender a la opinión pública, corren el riesgo de que su partido y su candidato pierdan la elección.¹⁰

Sin embargo, esta nueva reforma daba aún espacio para que los candidatos y los partidos evadieran esas restricciones, a pesar de que habían sido la parte fundamental del pacto político que permitió la alternancia en el 2000,¹¹ por lo que el tema de la equidad en la competencia entre partidos, que tiene que ver con el uso de recursos públicos y privados en las campañas, el control sobre las finanzas de los partidos y el uso de los medios han sido centrales en las controversias electorales, así como en las propuestas para nuevas reformas a la ley.

El primero en no acatar ese pacto fue el presidente Fox, quien nunca dejó de estar en campaña electoral a favor de su partido, y le siguieron la mayor parte de los gobernadores de todos los partidos. Además, el PAN y el PRI, a los cuales los resultados de las elecciones legislativas de 2003 dieron la mayoría en el Congreso, seleccionaron a los integrantes del Consejo General del IFE con un perfil menos exigente que en 1996, de manera que varios consejeros tenían nexos evidentes con los partidos.¹² El PRD fue excluido de la decisión, mal principio para un Consejo que tendría en sus manos la elección presidencial de 2006 en una coyuntura política en donde Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno del Distrito Federal por el PRD, se perfilaba como el candidato más popular.

¹⁰ El resultado de las elecciones de 12 gobernadores en 2010 confirma esta tendencia.

¹¹ El Consejo General del IFE y el TEPJF libraron sendas batallas para sancionar el abuso en el uso de recursos públicos y privados en las campañas tanto de Fox (PAN) como de Labastida (PRI) en el 2000.

¹² El Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde, estaba fuertemente identificado con la dirigente del sindicato magisterial y coordinadora parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados, Elba Esther Gordillo (Huchim, 2009:172).





Las elecciones presidenciales de 2006 mostraron las debilidades de la legislación y de las instituciones electorales en una contienda con un alto grado de competitividad. El conflicto poselectoral obligó a todas las fuerzas políticas a volverse a sentar en una misma mesa para dialogar sobre la reforma que hacía falta.

En esa elección, a diferencia de lo ocurrido en 1988, los votos de los ciudadanos sí se contaron, los resultados de la elección de las casillas estuvieron a disposición de un público especializado,¹³ y fue posible evaluar las irregularidades cuando menos desde una perspectiva estadística, a pesar de que no se dio satisfacción a la demanda de contar “voto por voto y casilla por casilla”. Como lo demostró el dictamen final del TEPJF, el mayor problema fue causado por la intervención de los “actores no autorizados” en contra del candidato de la izquierda: el presidente Fox, los empresarios, los sindicatos, los funcionarios públicos.

En el 2007, legisladores de todos los partidos acordaron una gran reforma del Estado, necesaria para adecuar el marco legal de las instituciones del poder público a la nueva sociedad mexicana. Pero también surgieron dificultades en el camino para llegar a acuerdos legislativos, por lo que la gran reforma quedó sólo en una reforma electoral con aspectos importantes relativos al control sobre el financiamiento de las campañas, el uso de recursos públicos y el acceso a los medios de comunicación; también se efectuaron cambios tanto en el Consejo General del IFE como de los magistrados de la Sala Superior del TEPJF.

En las elecciones federales de 2009 se advirtieron las dificultades para el monitoreo de las campañas en los medios y las auditorías a los partidos; sin embargo, la mayor dificultad sigue estando en la injerencia de los poderes públicos en las campañas, tanto en la elección federal de 2009 como en las elecciones locales de 2010, empezando por el Presidente de la República.

¹³ Desde el día de la elección la información de la votación en las casillas fue accesible por Internet, pero en formatos de texto difíciles de convertir a base de datos. Sin embargo, un grupo amplio de especialistas en cómputo de las universidades pudieron bajar las bases de datos originales y realizar análisis minuciosos de los resultados.





Los partidos en el periodo de alternancia

En las primeras elecciones federales después de la reforma electoral de 1996 se presentaron el PAN, PRI, PRD, PT, PVEM (que eran los partidos con representación en el Congreso) y tres de los partidos que perdieron el registro en 1994: PFCRN (ahora como Partido Cardenista), PPS y PDM, pero que quedaron nuevamente fuera de la representación plurinominal en la Cámara de Diputados.

En las elecciones de 2000 se presentaron otra vez nuevos partidos y se concertaron nuevas alianzas con la expectativa de ganar la elección presidencial. El PAN dio la candidatura a Vicente Fox Quezada en la alianza con el PVEM: Alianza por el Cambio. Fox contó además con un comité para recaudar fondos en la iniciativa privada (“Amigos de Fox”) que consiguió enormes recursos para la campaña. La habilidad de este candidato en el manejo de medios y los recursos disponibles le permitieron construir una popularidad más allá de su partido, por su capacidad de proyectar una imagen de renovación de la política, que hacía honor al nombre de su alianza, con las características de un líder de popularidad del nuevo siglo (Cheresky, 2008: 35-38).

El PRD postuló por tercera vez a Cuauhtémoc Cárdenas, en la Alianza por México, donde participaron además del PT tres nuevos partidos: Convergencia por la Democracia (Reveles, 2006: 120-121), el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), que se autodefinió como de izquierda, y el Partido Alianza Social (PAS), que estaba formado por un grupo del extinto PDM.¹⁴

Dos dirigentes del PRD inconformes con los procedimientos para la designación de Cárdenas como candidato a la Presidencia abandonaron el partido: Gilberto Rincón Gallardo, quien fundó Democracia Social Partido Político (DSPP), y Porfirio Muñoz Ledo, fundador y dirigente del PRD, quien promovió su candidatura a través del PARM.

¹⁴ Tanto el PSN como el PAS obtuvieron una representación en la Cámara de Diputados a través de la APM, pero en la siguiente elección perdieron el registro.





Nuevos desprendimientos del PRI dieron origen a otros dos nuevos partidos: Convergencia por la Democracia, fundado por Dante Delgado, exdirigente del PRI veracruzano; asimismo, Manuel Camacho Solís, quien fuera regente de la Ciudad de México en el periodo de Salinas de Gortari, que también venía del PRI y había sido aspirante a la candidatura presidencial de ese partido en 1994, concretó un proyecto de tiempo atrás con la creación del Partido del Centro Democrático (PCD).

El PRI vivió un proceso difícil de selección de su candidato a la Presidencia, que puso en duda la facultad del presidente saliente, Ernesto Zedillo, para designar a su sucesor, o cuando menos para ejercer una influencia importante en esa decisión, pero al final se impuso la disciplina y Francisco Labastida Ochoa quedó como su candidato.

Mas aún que en elecciones anteriores, los votos se concentraron en los candidatos de Alianza por el Cambio, PRI y Alianza por México, mientras que los candidatos de PCD, PARM y DSPPN no alcanzaron el umbral mínimo de votación para conservar el registro de sus respectivos partidos (ver mapa de partidos).

En la elección intermedia de 2003 el número de partidos alcanzó la cifra récord de 11, debido a la flexibilidad de la legislación, que permitía a los partidos presentarse una y otra vez a pesar de perder el registro, a la facilidad con la que se daba acceso a los nuevos partidos y a la generosidad con la que se les otorgaba financiamiento público. Para esa elección estaban los tres partidos “grandes”: PAN, PRI y PRD, y dos partidos menos importantes, pero consolidados desde 1991: PT y PVEM; los tres nuevos partidos que resultaron favorecidos de la Alianza por México: Convergencia, PAS y PSN; y además se registraron tres partidos nuevos: México Posible (MP), Partido Liberal Mexicano (PLM) y Fuerza Ciudadana (FC).

El MP, que podría identificarse como de “izquierda moderna”, aglutinó en sus filas a escritores, académicos, defensores de derechos humanos y homosexuales. Debido a lo audaz de sus propuestas, como la defensa del aborto, la Iglesia católica abiertamente llamó a no votar por él. En la elección de 2003 perdió el





registro, pero en 2005 sus dirigentes volvieron a intentar participar con otras alianzas y otras siglas.

Por su parte, el PLM tenía el mismo nombre que el partido fundado por Ricardo Flores Magón en 1906, del cual pretendía ser heredero, así como de los principios liberales y juaristas por los que se había luchado en la Guerra de Reforma. Y el partido FC, fundado por Jorge Alcocer, ex dirigente del PMS, quien abandonó el PRD en los años noventa por conflictos con Cuauhtémoc Cárdenas, y sin tener una clara definición de izquierda o derecha, se ha limitado a convocar a la participación ciudadana. Tampoco alcanzó la votación necesaria para el registro; sin embargo, obtuvo algunos triunfos en elecciones locales en Sonora y después se ha mantenido como asociación civil.

Para la elección presidencial de 2006 el PAN participó solo, el PRI reeditó su exitosa alianza con el PVEM, pero corrió una suerte muy distinta. La Coalición por el Bien de Todos (CBT), se integró con el PRD, el PT, Convergencia y un movimiento social que giró en torno al prestigio de Andrés Manuel López Obrador. Como en el caso de Vicente Fox, se podría hablar de un liderazgo de popularidad, construido más en los medios que sustentado en estructuras partidarias, alrededor de la personalidad de su dirigente.

La elección presidencial también convocó a nuevos actores políticos: Nueva Alianza (NA) y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC). NA participó por primera vez en la elección de 2006, pero tenía como antecedente la Asociación Ciudadana del Magisterio, con reconocimiento del IFE desde 2002. NA ha sido un partido muy exitoso, gracias a sus vínculos con el sindicato más poderoso de país y con su dirigente nacional Elba Esther Gordillo. Actualmente tiene nueve diputados federales y diputados locales en Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nayarit, Morelos, Distrito Federal y Oaxaca. Y el PASC fue fruto de la convergencia de los integrantes de varios partidos desaparecidos: México Posible, FC, DSPP y el FCRN.¹⁵

¹⁵ El PASC estaba formado por una corriente socialdemócrata y otra corriente campesina. Gracias a la popularidad de Patricia Mercado, su candidata a la Presidencia, este partido conservó el registro, pues la cantidad de votos para diputados fue muy inferior.





A diferencia de la elección presidencial del 2000, donde el eje de la polarización se dio alrededor de la derrota del PRI (después de 72 años de continuidad priista en la Presidencia), en el 2006 el eje de la confrontación entre los dos principales candidatos se dio en términos de “proyecto de país”, izquierda-derecha. El perfil ideológico de Felipe Calderón Hinojosa era bastante claro: político formado en el PAN, de familia de abolengo, ganó la candidatura incluso a pesar de no ser el preferido de Vicente Fox, con lo que se sentó un nuevo principio: el presidente saliente no pudo decidir quién sería el candidato de su partido. Sin embargo, Vicente Fox participó con toda lealtad a favor del candidato de su partido (y en contra de los principios de la legislación electoral). Podría decirse que con Calderón se recobró un perfil ideológico del PAN, sin los desplantes publicitarios acostumbrados por Fox, que garantizaba la continuidad de las políticas económicas neoliberales y la fidelidad a los principios históricos de una derecha cristiana.

Por su parte, Andrés Manuel López Obrador había construido su popularidad como jefe de gobierno del Distrito Federal, había ganado al presidente Fox la batalla por su pretendido “desafuero” y desarrolló políticas públicas audaces como la construcción de los segundos pisos en las vías rápidas de la ciudad, o el otorgamiento de pensiones para personas de la tercera edad, que fueron muy criticadas y luego imitadas por otros gobiernos, todo lo cual lo había colocado por varios años en los primeros lugares en popularidad. El PRD acogió su candidatura sin ningún obstáculo porque todas las corrientes la vieron como una oportunidad de éxito para el partido. Con el apoyo del PRD, López Obrador convocó a una alianza muy amplia de “fuerzas populares y de izquierda”, en la Coalición por el Bien de Todos (CBT), donde además del PRD participaron el PT, Convergencia y un movimiento social más allá de los partidos. López Obrador no ofrecía un programa nuevo de izquierda, pero sí un condensado de los objetivos que se habían venido configurando como el programa de la izquierda, que por su sencillez y capacidad de síntesis tenía la capacidad de convocar a una gran movilización popular.

La Alianza por México (PRI y PVEM), con su candidato Roberto Madrazo, trató sin éxito de rescatar el discurso de la Revolución Mexicana para mostrar al PRI como un nuevo partido.





Para las elecciones legislativas de 2009, el PAN se presentó solo y mostró el desgaste de un partido que ha tenido la Presidencia y un gobierno con un mal desempeño. Por su parte, la gran coalición de izquierda que condujo a López Obrador “casi al triunfo” se desdibujó al pasar de un movimiento de protesta en las calles a grupos parlamentarios en el marco de las instituciones, gobiernos locales con responsabilidades específicas y grandes diferencias de puntos de vista sobre las estrategias viables para la izquierda en estos escenarios (diferencias que siempre caracterizaron a las corrientes en el PRD).

El PRD también se presentó solo. Los que habían sido sus aliados en la CBT (PT y Convergencia) se distanciaron del partido y bajo el liderazgo de López Obrador entraron en una alianza nacional, en competencia directa con el PRD. El PASC se transformó en Partido Socialdemócrata (PSD)¹⁶ y participó por sí solo igual que NA; de estos, únicamente el último obtuvo diputaciones. El PRI mantuvo sus bastiones electorales locales, soportado por sus gobernadores, renovó su alianza parcial con el PVEM y resultó el gran ganador de la elección intermedia.

Elecciones federales de la alternancia

La reforma política que dio por resultado el cambio en “las reglas del juego” electoral permitió un nuevo equilibrio entre las tres principales fuerzas políticas: PAN, PRI y PRD, tendencia que se observó en los resultados de las elecciones legislativas de 1997, así como en varias elecciones locales. Todos los demás partidos que han ingresado a la arena electoral en este periodo (1988-2009) han causado poco impacto por sí solos; sin embargo, en la medida en que se ha incrementado la competencia, los partidos menores (PT, Convergencia y PVEM) han jugado el papel de aliados estratégicos de las tres principales fuerzas políticas, tanto en elecciones presidenciales como legislativas.

¹⁶ En 2007 el ala campesina dejó el partido, por lo que cambió su nombre por Alternativa Socialdemócrata, Partido Político Nacional, y en 2008 Patricia Mercado fue expulsada de la dirección y renunció al partido. En 2009 se presentó como Partido Socialdemócrata, pero obtuvo sólo el 1.03% de la votación.





Los partidos contendientes en 1997 fueron los mismos que en 1994: el PRD, que obtuvo el 26% de los votos en la elección de diputados, el PAN, el 27%, y el PRI, que conservó la mayoría relativa con el 39%, pero por primera vez en su historia no obtuvo una mayoría absoluta, lo cual en la Cámara de Diputados permitió cambiar la relación con el Ejecutivo Federal. El PVEM y el PT obtuvieron una votación suficiente para participar en el reparto de diputados plurinominales, mientras que el PPS, el PARM, el PDM y el PFCRN perdieron el registro, lo cual no les impidió volver a presentarse en la siguiente elección (gráfica 3; ver la nota metodológica al final del texto).

El día 2 de julio de 2000 se confirmó en las urnas la tendencia que anticipaban las encuestas: Fox ganó con una amplia ventaja sobre el candidato del PRI, Francisco Labastida, y Cuauhtémoc Cárdenas quedó nuevamente en tercer lugar. La mayor sorpresa de esa elección fue la “civilidad” que mostraron el presidente Zedillo y su partido, al reconocer el triunfo del candidato del PAN sin vacilaciones.

En 2000, los resultados de la elección presidencial fueron contundentes, la diferencia entre el candidato de la Alianza para el Cambio y el candidato del PRI fue tan significativa que no dejó lugar a dudas. La candidatura de Cárdenas, con la Alianza por México, a pesar de sumar cinco partidos, quedó en tercer lugar, incluso con menos porcentaje de votos que los diputados de la coalición (gráfica 4). Las preferencias electorales se polarizaron tanto que no dejaron espacio para los partidos menores: el viejo PARM y los dos nuevos partidos (PCD y DSPP) perdieron el registro debido a su baja votación.

Por primera vez se habló del voto útil, y muchos mexicanos apoyaron la Alianza por el Cambio para “sacar al PRI de los Pinos”; votar por otros candidatos se percibió como un desperdicio del voto, dado que tenían pocas oportunidades de triunfo. En las elecciones legislativas las diferencias entre partidos se acortaron, las estructuras partidistas del PRI y del PRD rindieron frutos al proporcionar un mayor porcentaje de votos para sus legisladores que a sus respectivos candidatos a la Presidencia.

En las elecciones intermedias de 2003, a pesar de la oferta tan amplia de partidos, los electores concentraron sus votos en los partidos más fuertes: el PAN,





el PRI en algunos distritos en alianza con el PVEM, y el PRD. Además de estos tres partidos, sólo alcanzaron el umbral mínimo de votos el PT y Convergencia. Pero el gran ganador en 2003 fue el PRI, que en una alianza muy selectiva con el PVEM, sólo en distritos estratégicos, recuperó una mayoría relativa en la Cámara de Diputados con el 38% de los votos (gráfica 3). Los nuevos partidos quedaron fuera del reparto de curules plurinominales: el PSN, PAS, MP, PLM y FC.

En las presidenciales de 2006 se presentaron cinco candidatos: PAN, CBT (PRD, PT, Convergencia), APM (PRI-PVEM), PASC y NA. Pero la competencia se estableció entre el candidato del partido que tenía la presidencia, Felipe Calderón Hinojosa, del PAN, y Andrés Manuel López Obrador, de la CBT, quien representó la oposición más fuerte. La diferencia en los votos obtenidos por Calderón Hinojosa y López Obrador fue apenas de medio punto porcentual a favor del primero, por lo que para el PAN resultó muy difícil sustentar la legitimidad de su candidato ante la opinión pública, dado que había antecedentes de una “campaña negra” en contra de López Obrador y de una intervención ilegal, o cuando menos ilegítima, del presidente Fox y de funcionarios públicos en apoyo de Calderón Hinojosa. Una ventaja tan estrecha, aunada a una serie de irregularidades a lo largo de la campaña que el IFE había dejado pasar sin intentar siquiera una sanción, relacionadas con el uso de recursos no autorizados de los empresarios, la intervención de la Iglesia, del presidente Fox y de otros funcionarios públicos federales en la campaña, que violaban los principios políticos aceptados, implicaron la ruptura del pacto que había dado estabilidad a la reforma política de 1996.

El candidato de la APM (PRI-PVEM) fue el gran perdedor de la contienda, quedando en tercer lugar, mientras que los candidatos de los dos nuevos partidos quedaron fuera.

En la elección de legisladores los resultados fueron distintos, lo que mostró un patrón novedoso de decisión de los votantes: *el voto cruzado*. Los electores votaron por el candidato de un partido para presidente y por los candidatos de un partido diferente para diputados. Esta estrategia favoreció a López Obrador (CBT) y a Calderón Hinojosa (PAN), mientras que los candidatos a diputados de APM y NA obtuvieron más votos que sus respectivos candidatos a la Presidencia.





El PAN obtuvo una mayoría relativa de 35% de los votos, mientras los candidatos de la CBT obtuvieron 30% de la votación, los de la Alianza por México (PRI y PVEM) 29%, de NA el 6% y del PASC el 2%.¹⁷

Sin embargo, el PRI seguía siendo el segundo partido tanto en los estados donde el PAN tuvo la mayoría, como en los que el triunfo fue para la CBT. Por esto, en las elecciones intermedias de 2009 el PRI pudo recuperar la mayoría en la Cámara de Diputados, pues obtuvo 40% de los votos para diputados de mayoría, y la alianza con el PVEM (Primero México) alcanzó 46% de los votos.

La alianza PRI y PVEM no fue nacional, sino sólo en distritos muy competidos donde el PVEM aportó un pequeño porcentaje adicional que le permitió ganar a ambos. El resultado fue positivo para los dos partidos de la alianza, otorgándoles una amplia mayoría con el 47%, mientras el PAN perdió 10 puntos porcentuales respecto de 2006. En cambio, los partidos del campo de la izquierda, donde podrían ubicarse el PRD, el PT y Convergencia, compitieron entre sí mismos, con un resultado muy negativo para todos. El partido Nueva Alianza (dependiente de Elba Esther Gordillo, dirigente del sindicato magisterial) obtuvo un porcentaje más alto que en 2006, mientras la nueva versión del Partido Socialdemócrata (PSD) perdió el registro que el mismo grupo había obtenido en 2006 antes de que los conflictos internos llevaran a expulsar a dirigentes importantes como Patricia Mercado (gráfica 3).

Las elecciones locales

Las elecciones locales fueron el escenario de la lucha por la democratización en los años noventa, en los municipios y en los gobiernos de los estados; ya antes del 2000 el PAN había conquistado Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro; después han seguido Yucatán, San Luis Potosí,

¹⁷ En 2006 hicieron campaña dos candidatos no registrados con notoria visibilidad mediática: Víctor González Torres (dueño de una cadena de farmacias importante, mejor conocido como "Dr. Simi", por la publicidad en medios) y Jorge Castañeda, quien pretendía ser un candidato ciudadano.



Morelos y Nayarit.¹⁸ Este partido también se ha nutrido de los sectores inconformes del PRI, pero ha encontrado en los sectores empresariales liderazgos emergentes que han optado por ingresar a la política electoral desde la plataforma política panista. Los triunfos en elecciones locales en los gobiernos y en los municipios de las capitales de los estados le fueron proporcionando una presencia nacional amplia y una distribución de sus estructuras partidarias lo suficientemente homogénea como para perfilarse como el partido con mayores posibilidades de aspirar a la Presidencia en el 2000.

Gobierno de los estados

NOMBRE	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
AGUASCALIENTES	PRI				PRI						PAN	
BAJA CALIFORNIA	PRI	PAN						PAN				
BAJA CALIFORNIA SUR	PRI											PRD
CAMPECHE	PRI			PRI						PRI		x
COAHUILA	PRI					PRI					PRI	x
COLIMA	PRI			PRI						PRI		x
CHIAPAS	PRI					PRI						x
CHIHUAHUA	PRI				PAN						PRI	
DISTRITO FEDERAL	PRI						PRI				PRD	
DURANGO	PRI										PRI	x
GUANAJUATO	PRI			PAN						PAN		
GUERRERO	PRI					PRI						PRI
HIDALGO	PRI					PRI					PRI	x
JALISCO	PRI						PAN					
MÉXICO	PRI	PRI				PRI						PRI
MICHOACÁN	PRI				PRI				PRI			x
MORELOS	PRI						PRI					x
NAYARIT	PRI					PRI						PAN-PRD-PT-PRS
NUEVO LEÓN	PRI			PRI				PRI		PAN		
OAXACA	PRI				PRI						PRI	x
PUEBLA	PRI				PRI						PRI	x
QUERÉTARO	PRI			PRI						PAN		
QUINTANA ROO	PRI					PRI						PRI
SAN LUIS POTOSÍ	PRI			PRI		PRI				PRI		x
SINALOA	PRI				PRI						PRI	x
SONORA	PRI			PRI						PRI		x
TABASCO	PRI				PRI		PRI					x
TAMAULIPAS	PRI				PRI						PRI	x
TLAXCALA	PRI				PRI							PRD
VERACRUZ	PRI				PRI						PRI	x
YUCATÁN	PRI			PRI			PRI	PRI				x
ZACATECAS	PRI				PRI							PRD

Fuente: Elaboración de la autora con datos de los gobiernos estatales y del TEPJF.

¹⁸ En Nayarit, de 1999 a 2005 gobernó Rigoberto Ochoa Zaragoza, candidato de la Alianza para el Cambio integrada por PAN, PRD, PT y PRS (partido local).

Gobierno de los estados

NOMBRE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AGUASCALIENTES					PAN						PRI
BAJA CALIFORNIA	PAN							PAN			
BAJA CALIFORNIA SUR						PRD					
CAMPECHE				PRI						PRI	X
COAHUILA						PRI					X
COLIMA				PRI						PRI	X
CHIAPAS	PRD - PAN						PRD				
CHIHUAHUA					PRI						PRI-PT-PVEM-NA
DISTRITO FEDERAL	PRD						PRD				
DURANGO					PRI						PRI
GUANAJUATO	PAN						PAN				
GUERRERO						PRD-CONV					
HIDALGO						PRI					PRI-PVEM-PANAL
JALISCO	PAN						PAN				
MÉXICO						PRI					X
MICHOACÁN			PRD				PRD				
MORELOS	PAN					PAN					
NAYARIT					PRI	PRI					
NUEVO LEÓN					PRI						PRI
OAXACA					PRI-PT-PVEM						PRD-PAN-CONV-PT
PUEBLA					PRI						PAN-PRD-CONV-PAN
QUERÉTARO				PAN						PRI	
QUINTANA ROO						PRI					X
SAN LUIS POTOSÍ				PAN						PRI	
SINALOA					PRI						PAN-PRD-CONV
SONORA				PRI						PAN	
TABASCO	PRI						PRI				X
TAMAULIPAS					PRI						PRI X
TLAXCALA					PAN						PRI
VERACRUZ					PRI						PRI X
YUCATÁN								PRI			
ZACATECAS					PRD						PRI

Fuente: Elaboración de la autora con datos de los gobiernos estatales y del TEPJF.

Por su parte, en 1997 el PRD obtuvo un triunfo contundente en la primera elección local para jefe de gobierno y diputados locales del Distrito Federal, el cual se ha convertido en su bastión más importante con tres gobiernos consecutivos. En los 13 años transcurridos desde que la reforma de 1996 entró en vigor, también ha gobernado en Zacatecas, Tlaxcala, Chiapas, Baja California Sur, Michoacán y Guerrero. Pero su crecimiento se ha concentrado en unas pocas entidades, como Tabasco, Michoacán, Baja California, Zacatecas, Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En varios estados los candidatos que han logrado el triunfo electoral con el respaldo del PRD habían salido del PRI porque no obtuvieron la candidatura de ese partido; esto permite suponer que tanto los liderazgos como las bases priistas han seguido nutriendo al PRD.

Partidos que han gobernado en las entidades de la República de 1989 a 2010



Coalición PAN-PRD-PT-CONVERGENCIA 2010	
PAN primera vez	
PAN dos a tres gobiernos consecutivos	
PAN cuatro gobiernos consecutivos	
PRI primer gobierno después del PAN	
PRI dos o más gobiernos después del PAN	
PRD primera vez	
PRD dos o tres gobiernos consecutivos	
PRI antes gobernado por el PRD	
Gobernado PRD, PAN y PRI	
PRI ha gobernado siempre	



Como resultado de la reforma electoral de 2007 se unificaron las fechas de 14 elecciones locales el 4 de julio de 2010: 12 de gobernadores y dos elecciones de legisladores y de ayuntamientos. El eje político de las elecciones de gobernadores que unificó a la derecha con la izquierda nuevamente, fue la derrota del PRI en aquellas entidades donde no se había producido la alternancia, lo cual dio un incentivo para que se construyeran alianzas aparentemente irracionales entre el PRD y otros sectores de la izquierda y el PAN. La controversia respecto de estas alianzas fue intensa porque, por un lado, representaban una contradicción fundamental en los principios de estos dos partidos, enfrentados en el 2006 y con fuertes diferencias ideológicas; y por el otro, implicaba atender los reclamos sociales de cambio de las fuerzas locales que han sido subyugadas por gobiernos locales autoritarios.

En las 12 elecciones de gobernadores de 2010 se apreciaron rasgos democráticos importantes: en todos los casos los votos fueron contados con la supervisión muy cercana de todos los partidos, y en las entidades donde la competencia fue muy cerrada se aceptó contar “voto por voto y casilla por casilla” (práctica que hasta hace poco se pensaba imposible, y a la que se había opuesto enérgicamente el PAN, que ahora la solicitó). Con un clima de fuerte competencia en casi todas las entidades, los tres partidos más fuertes ganaron y perdieron elecciones de gobernador, con lo que se comprueba un nivel alto de competitividad y el carácter relativamente democrático de las elecciones.

La participación electoral de los ciudadanos fue muy alta, especialmente en las entidades donde se logró la alternancia en el gobierno, a pesar del clima de violencia que prevalece en el país, por lo que se temía un alto nivel de abstencionismo. Además, las encuestas de salida revelan que los ciudadanos usaron su voto para el cambio y que votaron más por el candidato que por el partido (o coalición de partidos), sobre todo en el caso de los candidatos que fueron postulados por alianzas opositoras (Parametría, 18 de julio de 2010, *El Universal*), lo cual hace pensar en un proceso similar al que se ha observado en otros países, donde los partidos también han perdido su perfil ideológico y son aquellos candidatos con capacidad de convocatoria los que articulan la movilización electoral (Annunziata, 2005). La conclusión de estas elecciones es que en la mitad de las entidades donde las gubernaturas estuvieron en juego el 4 de julio,





los ciudadanos lograron cambiar el gobierno a través de su voto, incluso en las entidades como Oaxaca, donde prevalecían condiciones adversas.

La contraparte negativa de este panorama radica en el perfil de los partidos, desdibujado en muchos casos por alianzas, necesarias para ganar las elecciones, pero contradictorias ideológicamente para el PAN y el PRD, por las deficiencias en la organización electoral, por la injerencia de gobernadores y hasta del Presidente de la República, así como por la utilización ilegal de recursos públicos y privados para las campañas electorales. De ahí surgieron acusaciones mutuas entre los partidos, los gobernadores y el Presidente de la República; algunos reclamos fueron por el uso de recursos estatales o federales, otros por el uso de “métodos ilegales” para obtener la información, como el espionaje telefónico. Y todos estos escándalos, ampliamente difundidos en los medios, han tenido un doble efecto: por un lado, desprestigian a todas las instituciones políticas, y por el otro, ponen en evidencia la dificultad de realizar elecciones en escenarios de alta competitividad, en ausencia de un pacto político entre los principales actores respecto de las normas que deben ser observadas por unos y otros.

En resumen, la democratización en las entidades de la República ha sido lenta y azarosa; hay nueve estados donde siempre ha gobernado el PRI, que constituyen su más seguro territorio para promocionarse para una nueva elección presidencial; hay cuatro entidades que han sido gobernadas por el PAN por más de un periodo sexenal y una entidad en la que este partido ganó por primera vez, donde el PRI sigue siendo la segunda fuerza política, y dos entidades donde el PAN ganó en 2010 en coalición con el PRD.

El PRD ha gobernado en cinco entidades por más de un periodo, y una donde gobernará por primera vez en coalición con el PAN. En Zacatecas gobernó el PRD y regresó el PRI, y sólo en Tlaxcala gobernó el PRD, después el PAN y ahora nuevamente el PRI (ver mapa y cuadro de gobiernos locales). Por último, en Durango, donde siempre había gobernado el PRI, en 2010, en una elección muy cerrada, el resultado será definido probablemente en el TEPJF. De las entidades donde ha gobernado el PRD, en todas, salvo el Distrito Federal, el segundo partido también es el PRI.





En conclusión, se puede afirmar que esa gran organización partidaria que constituyó el partido hegemónico de la Revolución Mexicana, después de 72 años todavía sigue siendo poderosa en el sistema de partidos mexicano, a pesar del largo proceso de desprendimientos y de la conformación de nuevos partidos. En 2010, como entonces, los dos ejes ideológicos centrales son la democratización político-electoral (con opción de alternancia) que coloca en coyunturas específicas al PAN y al PRD como aliados en el mismo campo; y la concepción económico-política en la que el PRI se identifica en el neoliberalismo con el PAN, y donde el PRI ha abandonado su postura frente al Estado laico y la injerencia de los principios religiosos en la vida pública, como ha ocurrido en los últimos años con la condena al aborto, la libertad de enseñanza religiosa en las escuelas públicas o el papel del Estado como responsable de regular la economía y en general la vida pública.

Conclusiones

En México los partidos han sido los actores del cambio político porque han construido el vínculo entre los ciudadanos y el Estado, al ser capaces de movilizar al electorado en momentos cruciales, al principio en condiciones adversas como ocurrió antes de que se lograran reformas mínimas para garantizar la efectividad del sufragio, y también han sido capaces de ser actores independientes que han venido rediseñando su “cancha de juego” electoral a través de múltiples reformas legislativas.

En este periodo no solamente sorprende el cambio que se ha producido por el ingreso de nuevos partidos en la arena electoral, sino también resulta significativa la persistencia del antiguo partido hegemónico de la Revolución Mexicana y de la derecha que representa el PAN, porque ambos mantienen las identidades más claras desde hace 80 años, a pesar de todas las modificaciones que han sufrido. En el campo de la derecha es notable que el PVEM sea el único partido nuevo, que oscila entre alianzas con el PAN y luego con el PRI (el PDM desapareció). En cambio, en el amplio espectro de la izquierda las identidades son difusas y han surgido numerosos partidos, aun cuando solamente el PRD ha llegado a tener un peso importante como partido nacional.





El presidente Fox fue el primer mandatario mexicano realmente elegido democráticamente, lo cual le dio una gran legitimidad y una enorme fuerza en la opinión pública.¹⁹ Esto le permitió gobernar como caso típico de un liderazgo de popularidad, sin necesidad de apoyarse en su partido y en sus legisladores, apelando directamente a la ciudadanía a través de los medios (Cheresky, 2008: 25-37). La oferta democratizadora de Fox era muy amplia, pero las condiciones, los intereses y los errores en la operación de un gobierno inexperto llevaron a un rápido desencanto con la tan largamente esperada “transición a la democracia” (Aziz, 2009: 29). Otro gran liderazgo de popularidad lo ha tenido Andrés Manuel López Obrador, tanto que en el 2006 llevó a la CBT (PRD, PT y Convergencia) “a un paso de la Presidencia”; en este caso se trata de un líder de izquierda, sin embargo los resultados de las elecciones legislativas de 2009 mostraron las debilidades de un liderazgo que ha pretendido actuar “más allá de los partidos”, donde la estrategia de dividir a sus aliados resultó en la derrota de todos. Pareciera que los liderazgos, con todo y su gran importancia coyuntural, no han construido las identidades y las estructuras para vincularse en forma más permanente al electorado. ¿Qué tanto podrán en un futuro prescindir de los partidos? Es una pregunta que todavía está en el aire.

La verdadera transición se ha venido dando en las elecciones locales, a pesar de todos los tropiezos con poderes antiguos resistentes al cambio, porque es ahí donde los partidos construyen vínculo directo con la población. Los partidos en México en el siglo XXI no son lo que fueron los partidos en otros continentes el siglo pasado, pero existen otros clivajes ideológicos y estructuras de poder que muestran una gran persistencia. Sobre todo en las elecciones locales se advierte que los partidos (entendidos como organizaciones flexibles y en procesos dinámicos de identificación con los votantes) siguen siendo los pilares de la democracia electoral. Esta historia muestra que los partidos han llegado a ser actores capaces de modificar el contexto político donde se desarrollan y también de diseñar la legislación electoral que puede garantizar, hasta cierto punto, su sobrevivencia, pero que también ha ofrecido las oportunidades de cambio.

¹⁹ No todos los autores están de acuerdo con esta afirmación; sin embargo, yo sostengo, como expliqué un poco antes, que las instituciones electorales deficientes y la ausencia de pactos políticos que incluyeran a la izquierda, dejaban a los procesos electorales con una legitimidad muy limitada.





En los años transcurridos desde 1988 subsisten los alineamientos entre definiciones ideológicas de izquierda y derecha muy amplias y sus diversas alianzas, donde el PRI sigue jugando un papel ambiguo. La controversia en torno a la legitimidad de los procesos electorales no ha disminuido en la medida en que nuevos actores ingresan a la competencia, como ocurrió en 2006 cuando la controversia se trasladó de la democracia política a la posibilidad de alternancia entre un proyecto en general identificado con la derecha (PAN–PRI) y otro representado por la izquierda (CBT). Sin embargo, ante el resurgimiento de la fuerza del PRI en gran parte del territorio nacional, en las elecciones locales de 2010, en lugares donde la alternancia nunca se había producido, resurgieron alianzas entre el PAN y los partidos de izquierda (incluido el PRD) donde el objetivo fue evitar la reedición de gobiernos locales con más de 80 años de continuidad. Estas alianzas que en 2010 muchos las han calificado como aberrantes, tienen antecedentes antiguos. Se plantearon en 1987 y en 1999 cuando se trataba de derrotar al PRI en la elección presidencial, pero no se consolidaron, se pusieron en práctica en las elecciones de Yucatán, Nayarit y Chiapas, con diversos resultados, y en 2010 se reeditaron con objetivos muy similares. Falta ver qué tipo de gobiernos resultan ahí donde fueron exitosas: Oaxaca, Puebla y Sinaloa.²⁰

También se advierte que la ciudadanía ha asumido un papel importante para definir el futuro de los partidos y el rumbo político del país. Ha sido la protesta ciudadana, más allá de los partidos, la que obligó al régimen autoritario a conceder el respeto al voto de los ciudadanos, y ha sido ese voto el que ha desechado a los múltiples partidos sin arraigo en la sociedad, decantando a las fuerzas políticas más importantes, lo que ha llevado a conformar un nuevo sistema de partidos. Y en este proceso lento de reformas y ajustes se advierte, contra muchos augurios de la posmodernidad, que sigue vigente el clivaje antiguo entre la izquierda y la derecha, entendidas en una forma muy amplia en el contexto del presente siglo.

²⁰ La elección de gobernador en Durango sigue en litigio.





Nota metodológica

Los datos procesados para este ensayo provienen de investigaciones anteriores realizadas por la autora, publicadas en 1994 y 2001. De las elecciones de 2000 en adelante se trata de datos electorales del primer cómputo ofrecido al público por el IFE después de cada elección con datos por casillas electorales, tomados de la página electrónica de esa institución y procesados por la autora. No contemplan en ningún caso los cambios efectuados en los datos en el proceso de calificación de las elecciones ni en las instancias distritales del IFE, ni en el Consejo General de la propia institución, ni posteriormente en las instancias jurisdiccionales, donde el TEPJF tiene la última palabra. Esta decisión se tomó para dar a conocer el resultado electoral más cercano al comportamiento electoral de los ciudadanos, independientemente de la eficacia en la gestión jurídica para la impugnación de los resultados que hayan presentado los partidos en cada elección.

Bibliografía

Annunziata, Rocío, “Ni oficialista ni opositor: más acá de la nacionalización de la campaña. La significación del caso moronense”, en Cheresky, Isidoro, compilador, *La política más allá de los partidos*, Prometeo, Buenos Aires, 2006.

Aziz Nassif, Alberto, “La coyuntura de las elecciones en Chihuahua”, en Martínez Assad, Carlos (coord.), *Municipios en conflicto*, ISS-UNAM y GV Editores, México, 1985.

_____, “El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición”, en Rodríguez Araujo, Octavio, *México ¿un nuevo régimen político?*, Siglo XXI, México, 2009.

Blondel, Jean, “Introducción al estudio comparativo de los gobiernos”, en *Revista de Occidente*, Biblioteca de Política y Sociología, 1972.

Cheresky, Isidoro (compilador), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Manantial, Buenos Aires, 2007.





_____, *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2008.

Crespo, José Antonio, *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, Espasa-Calpe, México, 1995.

Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, México, 2000.

Gómez Tagle, Silvia, "Democracy and Power in Mexico: the Meaning of Conflict in Federal Elections, 1979, 1982 and 1985", en Gentlemen, Judith (ed.), *Mexican Politics in Transition*, West View Press, Boulder, Colorado, 1987.

_____, *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicana*, GV Editores, México, 1994.

_____, "Electoral Violence and Negotiations, 1988-1991", en Neil Harvey y Mónica Serrano, eds., *Party Politics in an "Uncommon Democracy": Political Parties and Elections in México*, The Institute of Latin American Studies, University of London, Londres, 1994.

_____, *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México 1961-2006*, Instituto Electoral Federal, México, 2009.

_____, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, México, 2001.

_____, "Public Institutions and Electoral Transparency in Mexico", en Middlebrook, Kevin (coord.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, San Diego/Institute of Latin American Studies, University of London, 2004.

Hermet, Guy, *¿Para qué sirven las elecciones?*, Fondo de Cultura Económica, Obras de Política y Derecho, México, 1982.





Huchim, Eduardo, "Elecciones: avances, fallas y simulación", en Rodríguez Araujo, Octavio, *México ¿un nuevo régimen político?*, Siglo XXI, México, 2009.

Lijphart, Arend y Bernard Grofman (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, Inc, Nueva York, 1986.

Mair, Peter, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Clarendon Press, Oxford, 1997.

Martínez Assad, Carlos (coord.), *Municipios en conflicto*, ISS-UNAM y GV Editores, México, 1985.

_____, "Nava: de la rebelión de los coheteros al juicio político", en Martínez Assad, Carlos (coord.), *Municipios en conflicto*, ISS-UNAM y GV Editores, México, 1985.

_____, "Los gobernadores y el sistema político", en Rodríguez Araujo, Octavio, *México ¿un nuevo régimen político?*, Siglo XXI, México, 2009.

Merino, Mauricio, "El Instituto Federal Electoral por dentro: algunas zonas de incertidumbre", en Meyenberg Leycegui, Yolanda, (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales y Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, 2001.

Mouffe, Chantal (ed.), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, Verso, Londres, 1992.

Pacheco, Guadalupe, "De la hegemonía a la regionalización electoral, el sistema de partidos en México: 1979 -1997", en *Estudios Sociológicos*, México, núm. 53, mayo-agosto de 2000.

Revels Vázquez, Francisco (coord.) *Partidos emergentes en México: CONVERGENCIA*, FCPS- UNAM, Gernika, México, 2006.





Rodríguez Araujo, Octavio, "El henriquismo: última disidencia organizada en México", en Martínez Assad, Carlos (comp.), *La sucesión presidencial en México. Coyuntura electoral y cambio político*, Editorial Nueva Imagen, México, 1981.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, vol. I, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

Taagapera, Rein y Mathew Soberg Shugart, *Seats and Votes, the Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven, 1989.

Valdés Zurita, Leonardo, "El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral", en *Política y Cultura*, México, 1995.

Documentos

"¡Avanza la unidad de la izquierda para las próximas elecciones!", en *Nueva Antropología*, México, núm. 27, julio de 1985.

"¿Qué pasó con la unidad de la izquierda en 1985?", en *Nueva Antropología*, México, núm. 27, julio de 1985.

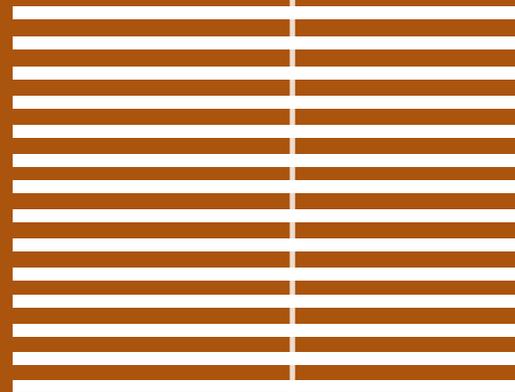
"Plataforma electoral común de los partidos de izquierda", en *Nueva Antropología*, México, núm. 27, julio de 1985.





Dinero y partidos: algunos dilemas ineludibles

RODRIGO MORALES MANZANARES*





Problemática de origen

A 20 años de la creación del Instituto Federal Electoral, un recuento obligado es el que se refiere a la relación entre dinero y política en el sistema electoral mexicano. No solamente porque en años recientes ha habido una crítica más o menos generalizada por el monto de dinero que se gasta en los procesos electorales, sino porque en los propios partidos políticos parece haber una convicción en el sentido de que la democracia debería ser más barata. Para muestra baste recordar que los contendientes principales de la elección presidencial del año 2006, cuando presidieron sus respectivos partidos políticos entre 1996 y 1999, habían devuelto al erario una parte de la prerrogativa económica que la ley les asignaba a sus institutos políticos; una paradoja que en los años recientes se presenta con insistencia: quienes participan en la confección de la norma pretenden luego distanciarse de sus efectos sociales. Los consensos no han sido fáciles ni consistentes.

Por otro lado, es claro que la polémica sobre la relación dinero/política tiene una edad mayor que las dos décadas de vida con las que cuenta el IFE, pero es durante este tiempo que el régimen de financiamiento a las actividades de los partidos políticos (y en su momento a las asociaciones políticas) tuvo su desarrollo más importante. Así, las páginas que siguen tienen como propósito relatar cómo el tema fue adquiriendo centralidad en la agenda pública, cuáles han sido las fórmulas ensayadas a lo largo del tiempo y cuáles podrían ser las perspectivas de evolución.

El punto de partida parece evidente: la relación entre el dinero y la política es problemática, pero también es irreductible. El ejercicio de los derechos políticos y civiles, por lo menos los relacionados con una perspectiva electoral-representativa, requiere de partidos políticos, campañas proselitistas, medios de comunicación para transmitir dichas campañas e instituciones públicas reguladoras y organizadoras de todo el proceso; todo ello consume una cantidad muy importante de recursos en todas las latitudes y el dilema inicial es cómo financiar ese gasto. Si continuamos en un planteamiento estrictamente lógico encontramos una primera disyuntiva: el costo de la política debe ser asumido con presupues-

* Consultor, Presidente de Concertar y ex Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral (2003-2008).





to público o con recursos privados; en otros términos, ¿quién y cómo paga el costo económico de la política? El dilema de ninguna manera es novedoso, de la experiencia internacional se sabe que ya en 1883, en Inglaterra, se estableció una detallada normativa (*la Corrupt and Illegal Practices Act*) sobre la manera como los candidatos podían realizar sus gastos de campaña y que en 1911 en los Estados Unidos de América se limitaron los gastos de campaña, aunque fue en la *Federal Corrupt Practice Act*, de 1925, en la que se establecieron reglas más completas de gastos y de control de los mismos.¹ El tema del origen que debe tener el dinero que hace posible la existencia de los partidos políticos está definido también por la concepción que se tenga de su naturaleza, sus fines y sus funciones: si como entes de carácter público (en cuyo caso el financiamiento debe ser público) o de carácter privado (y entonces el financiamiento debe ser privado). De esta dicotomía deriva una controversia que se suele expresar con tres posturas: 1) los partidos son instituciones privadas, por lo que deben ser financiados con dinero de los particulares; 2) los partidos son instituciones privadas pero cumplen fines públicos, por lo que el financiamiento debe ser público o, en todo caso, mixto; y 3) los partidos son sujetos o entes auxiliares del Estado y aunque su función esté determinada por los intereses de los militantes, el beneficio que proporcionan a la sociedad justifica su financiamiento estatal.² Comoquiera que se resuelva el dilema, el hecho es que los sistemas de financiamiento son objeto de constante revisión, crítica y ajuste.

A la luz de esa experiencia, no parece existir todavía un sistema de financiamiento que resuelva todos los problemas: si por un lado se espera que regulando el flujo de dinero se consigan contiendas más equitativas, por el otro lado se tienen problemas para evitar tanto fuentes de financiamiento no autorizadas como la influencia de la esfera de poder económico sobre la lógica de la política. En una observación más detallada, la problemática que surge de la relación entre

¹ Héctor Díaz-Santana, "Financiamiento de partidos políticos", en Laura Baca Olamendi, et al., *Léxico de la política*, FCE-FLACSO, México, 2000, p. 257.

² Cfr. Piedad García-Escudero M. y Benigno Pendás García, "Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos", en *Actualidad y perspectiva del derecho público a fines del siglo XX*, Universidad Complutense, Madrid, 1992, citado en Héctor Díaz-Santana, *op. cit.*





la política y el dinero nos lleva, como sociedad, a encarar y tratar de resolver los siguientes asuntos:

- Equidad en la distribución del financiamiento público (el problema de la fórmula de asignación).
- Transparencia en el origen y uso del dinero (el problema de la fiscalización).
- Un monto de gasto que sea aceptable socialmente (el problema de la reducción del costo de la política).
- La independencia de la esfera electoral respecto de la esfera económica (el problema de blindar a los partidos –y a la política– de la influencia del poder del dinero).

Con el énfasis puesto a veces en uno y otras veces en otro, la historia del sistema de financiamiento de la política partidaria es la historia del tratamiento que esos cuatro problemas han merecido en el marco jurídico-político.

El trayecto y la lógica de las reformas

En todo caso, lo que se debe destacar es que la reglamentación en México sobre el financiamiento de la política electoral y particularmente de los partidos políticos, es un tema relativamente reciente si lo comparamos con la tradición de otros países, sin embargo ya cuenta con un desarrollo que no debemos dejar de observar. Así, con la *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal*, del 28 de diciembre de 1963, se dispuso por primera vez que los partidos políticos podrían beneficiarse de un conjunto de exenciones fiscales, lo cual, de hecho, ya se puede considerar una aportación del erario a la actividad de los partidos en la medida que dejan de ingresar recursos a la hacienda pública. La diferencia que de facto pudieron haber experimentado los partidos en ese momento se puede intuir cuando se lee el texto del artículo 44 bis incluido en la ley mencionada:





Los partidos nacionales legalmente registrados gozarán de la exención de los siguientes impuestos:

- a) Del timbre que se cause en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación;
- b) Los relacionados con rifas y sorteos y festivales que tengan por objeto allegarse recursos para fines de su instituto;
- c) Sobre la renta que se cause sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas;
- d) El que se cause por la venta de los impresos que editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipo y medios audiovisuales de la misma.

En 1973 una nueva *Ley Federal Electoral* integraba un capítulo específico sobre *Prerrogativas* cuyo único artículo, el 39, contemplaba las siguientes: *I. Exención de impuestos, II. Franquicias postales y telegráficas, y III. Acceso a la radio y televisión durante los periodos de campaña electoral.* Con esa fracción III se inaugura la historia del acceso gratuito de los partidos políticos a los medios electrónicos de comunicación: “a partir de la fecha del propio registro (de candidatos) y hasta tres días antes de la fecha de la elección, podrán disponer del tiempo que les asigne el Estado, del que éste dispone en la radio y la televisión, para dar a conocer al electorado, sus tesis ideológicas y sus programas de acción [...]”.

El año 1977 es, desde varios puntos de vista, un parteaguas de la historia político-electoral en México; una opinión ampliamente difundida entre los analistas es que ahí dio inicio la *liberalización* del sistema político, lo cual derivaría, posteriormente, en el proceso de transición.³ La reforma constitucional que dio origen a la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* fijó el carácter de “entidades de interés público” que todavía hoy define la naturaleza de los partidos políticos. El artículo 21 de dicha ley decía:

³ Cfr. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000; César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, CEPACOM, México, 2000; Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003.





Los partidos políticos son entidades de interés público. Para garantizar el ejercicio de sus funciones y con el objeto de que en su conjunto forme un sistema de partidos, esta ley regula los procedimientos para su constitución y registro, el desarrollo de sus actividades, el cumplimiento de sus fines y su disolución. Los partidos políticos con registro gozarán de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

La trascendencia de la disposición no puede ser más evidente. Si los partidos políticos y sus actividades son de interés público, es necesario asignar recursos públicos para su existencia y desarrollo. El artículo 48 modificaba, ampliándolo, el conjunto de prerrogativas de los partidos: además de las exenciones de impuestos y las franquicias consideradas desde 1963, tendrían acceso a la radio y la televisión en **forma permanente** y ya no sólo durante el periodo de campañas; en segundo lugar, dispondrían de los medios adecuados para sus tareas editoriales, y en tercer término, contarían *“en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular [...]”*.

Pero la ley no precisó la ruta administrativa para proceder a la asignación de los recursos. Vigente como estaba el régimen presidencialista, era la Comisión Federal Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación, y por lo tanto dependiente de la voluntad del titular del Ejecutivo federal, la que de manera discrecional decidía sobre la distribución de esos recursos. Así, el artículo 49 disponía que *“La Comisión Federal Electoral determinará mediante disposiciones generales, las modalidades, formas y requisitos que deberán satisfacerse para el ejercicio de las prerrogativas [...]”*.

Tanto las reformas de 1963 como las nuevas leyes de 1973 y de 1977 encuentran una misma lógica de desarrollo: se trataba de ofrecer nuevos cauces para la participación política. Especialmente la reforma de 1977 se enmarca en una crisis de representatividad cuyos rasgos de expresión iban desde la solitaria campaña de José López Portillo para llegar a la Presidencia, pues no tuvo competidor registrado en las urnas, hasta la existencia de grupos subversivos actuando en distintas partes del territorio nacional. De esta forma, ofrecer mejores condi-





ciones para la participación política organizada en partidos parecía una salida propicia que contribuía a resolver, o al menos aliviar, la crisis de legitimidad del régimen y le abría la puerta a la oposición para una expresión más eficaz de sus ideas y sus programas políticos. Con la reforma se incrementó el número de diputados a 400, de los cuales 100 serían electos por el principio de representación proporcional, se redujeron los requisitos para el registro de los partidos y se reconoció personalidad jurídica a las asociaciones políticas; todo ello, junto con la Ley de Amnistía de 1978, permitió la incorporación de nuevos actores en la liza electoral.

El Código Federal Electoral resultado de la reforma de 1986, en el contexto del conflicto posterior a las elecciones locales de Chihuahua de 1985, incluyó un *Título Quinto. Del régimen financiero de los partidos políticos nacionales*. El avance electoral del Partido Acción Nacional en el norte del país y su cambio de estrategia política por una mucho más agresiva en el discurso y en los mecanismos de presión, encuadran la iniciativa que, aprobada a finales de 1986, sustituyó completa a la LOPPE del decenio anterior. Los diputados por el principio de proporcionalidad aumentaron de 100 a 200, que sumados a los 300 de mayoría conformaron la nueva composición de la Cámara baja, y se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

En materia de financiamiento, lo primero que debemos destacar es que el artículo 61 del nuevo Código Federal Electoral establecía que el financiamiento público al que tendrían derecho los partidos era *“en complemento de los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones [...]”*. No es poca cosa, dado que apenas unos cuantos años después se fijaría el criterio de predominio de financiamiento público en la estructura de ingreso de los partidos. En segundo término, ya se observa una reglamentación mucho más detallada para la asignación y seguimiento del dinero otorgado a los partidos para sus actividades. Surge entonces el *“costo mínimo de campaña para diputado”* como unidad de medida básica que, multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa que se hubiesen registrado –de todos los partidos– en la contienda electoral federal previa, daba el monto total del financiamiento que se otorgaría para el proceso electoral del que se tratase. El resultado era dividido





en dos partes, la primera sería distribuida entre los partidos conforme al número de votos válidos que hubiesen obtenido en la última elección (para diputados de mayoría), y la otra mitad se distribuiría de acuerdo al número de diputados que hubiesen obtenido (por los dos sistemas) en la misma elección (artículo 61). La unidad de medida que estaba en la base de todo el sistema, el costo mínimo de una campaña electoral para diputado, sería determinada por la Comisión Federal Electoral “con base en los estudios que realice”, según decía el mismo artículo de la ley. El hecho es que para los años 1987 y 1988, el monto del financiamiento público asignado a los partidos políticos no fue dado a conocer públicamente, de tal modo que el avance en el régimen de financiamiento de los partidos no pudo ser acompañado con el correspondiente avance en el régimen de fiscalización. Así, que el financiamiento público no fuera de conocimiento público constituye una paradoja que ha puesto en evidencia Alonso Lujambio.⁴ Si bien es cierto que en el propio artículo 61 se contemplaba de manera muy general –ambigua incluso– la obligación de los partidos de “justificar” ante la Comisión Federal Electoral el empleo que se hubiese hecho del financiamiento público, también lo es que se trata del inicio incipiente del mecanismo de rendición de cuentas al que los partidos están hoy obligados.

La reforma de 1989-1990 ocurrió luego de la crisis que representó la elección presidencial de 1988. En términos de Becerra, Salazar y Woldenberg:

Las elecciones de 1988 habían acelerado el proceso de cambio político a través de la vía electoral. De la legalidad, las alianzas políticas, la movilización en las campañas, la convocatoria al voto, la apelación a la participación de la ciudadanía, se consensó un fenómeno político de grandes dimensiones que atrajo a innumerables contingentes y fuerzas.⁵

El resultado jurídico de ese fenómeno político fue una reforma electoral que sin duda resultó fundacional del nuevo sistema electoral mexicano. La arquitectura, los trazos definatorios de las instituciones y los procedimientos derivados

⁴ Alonso Lujambio, “México”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto a la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 368-386.

⁵ *Op. cit.*, p. 211.





de aquella etapa siguen vigentes, si bien se debe reconocer que la fórmula de financiamiento no era muy distinta de la de 1986. Lo que sí cambió fue el “costo mínimo de campaña” como definición o unidad única de la medida del financiamiento público, y se sustituyó por un esquema compuesto por cuatro tipos de fuentes de financiamiento: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por actividades específicas y por “subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos” (artículo 49).

Vendría luego la reforma de 1993, la cual puso las bases de un nuevo modelo de financiamiento. Para empezar, se introdujo al artículo 41 constitucional un breve párrafo en los siguientes términos: *“La Ley establecerá las reglas a las que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”*. Con esa base constitucional, por primera vez se introdujo al marco jurídico un conjunto de controles técnico-contables sobre el origen y destino del dinero utilizado por los partidos políticos. La complejidad de la normativa resultante empieza por una ampliación de los rubros para el financiamiento de los partidos, a saber: por actividad electoral; por actividades generales como entidades de interés público; por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores deberían aportar para el sostenimiento de sus partidos; por actividades específicas como entidades de interés público, y para el desarrollo de los partidos políticos (artículo 49).

Adicionalmente a la ampliación del financiamiento, se prohibió el proveniente de los poderes públicos de cualquier nivel de gobierno, de los extranjeros y de los ministros de culto; al mismo tiempo reconocía cinco fuentes para el financiamiento de los partidos: público, de la militancia, de los simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros.

En esa legislación, las aportaciones de las “organizaciones sociales” –sin que estuviese claro qué es lo que se debería entender por organización social– se consideraban como parte del financiamiento por la militancia; se mantuvo el anonimato de recursos por un monto hasta del 10% del financiamiento público. Se regularon las aportaciones individuales (personas físicas), determinándose





que no podrían ser superiores al 1% del financiamiento público recibido mientras que, en el caso de las personas morales, el límite se fijó en 5%. Pero quizá la medida más importante referida al régimen de financiamiento en aquella reforma fue el concepto de “tope de campaña”, cuya determinación para la campaña presidencial quedó en manos del Consejo General del IFE, mientras que para las campañas de senadores y de diputados quedó en manos de los consejos locales y de los distritales, respectivamente.

Es necesario no perder de vista que en 1994, sin que la legislación resultante de la reforma de 1993 hubiese sido probada en un proceso electoral federal, se realizó una nueva reforma al marco jurídico que se concretó en cambios a la Constitución, cambios a la ley secundaria y una serie de acuerdos administrativos que tenían como propósito aliviar la desconfianza de los partidos de oposición en la estructura organizativa de las elecciones. Si bien en dicha reforma el tema del financiamiento no tuvo mayores cambios, resulta destacable el hecho que la reforma de 1993 no había conseguido la aprobación del PRD, lo cual podría tener como consecuencia un proceso electoral impugnado aun antes de su realización. A principios de febrero de aquel año se instaló una mesa de conversaciones entre los partidos políticos y el Secretario de Gobernación (quien, como se recordará, a su vez era presidente del IFE). Aquellas conversaciones que iniciaron en el contexto del levantamiento del EZLN en Chiapas y se extendieron en el marco del asesinato de Luis Donald Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República, hasta el mes de julio, dieron como resultado un conjunto de acuerdos conocidos en la jerga periodística como “Los acuerdos de Barcelona” porque la sede principal en la que se desarrollaron estaba ubicada en la calle de Barcelona de la Ciudad de México. Ni la reforma constitucional ni la legal impactaron el tema del financiamiento de los partidos políticos, aunque en la base de los acuerdos administrativos sí existía una mención a la imparcialidad con la que debían conducirse los funcionarios públicos, además de insistir en respetar las prohibiciones ya contenidas en la ley sobre el uso de los recursos públicos para apoyar a cualquier partido y sus candidatos.⁶

⁶ Para documentar las conversaciones y acuerdos llamados “de Barcelona”, cfr. Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, Nuevo Horizonte Editores y CEPNA, México, 1995.





Un rasgo relevante del proceso de negociación y reforma de 1994 es que se construye sobre un escenario de desgaste del (hiper) presidencialismo que había caracterizado al sistema político posrevolucionario, pero, al mismo tiempo, todo el proceso de reformas (políticas y económicas) que en su conjunto habían ocurrido durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari fueron posibles, en buena medida, gracias a un uso intensivo del propio presidencialismo. El agotamiento del sistema político de partido hegemónico, las tensiones dentro del aparato burocrático, las crecientes movilizaciones y protestas de diverso signo político y el pragmatismo del gobierno para atenderlas fueron los parámetros que propiciaron un fenómeno que algunos analistas denominaron “negociacionismo” y que se suma a la caracterización del contexto en el que ocurrieron las reformas y los procesos electorales del momento.⁷

En todo caso, posteriormente a las elecciones presidenciales de 1994 los partidos políticos ya no acusaron al régimen de haber manipulado los resultados o de haber defraudado la voluntad popular. Nuevas reglas, nuevas instituciones, nuevos instrumentos electorales habían resuelto una buena parte de la problemática que se presentó en 1988, pero no era suficiente. El gobierno entrante había ofrecido una revisión más al marco legal, y así el paquete de ajustes de 1996 es uno de los más trascendentes de la historia política mexicana. Aunque no pudo ser, como quería el entonces presidente Zedillo, “la reforma definitiva”, sí se puede considerar como el origen del modelo de financiamiento vigente: se consiguieron mejoras sustanciales en las condiciones de equidad de la competencia y se establecieron mayores y mejores instrumentos de fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos. En específico, la reforma buscaba tres objetivos en materia de financiamiento: equidad, autonomía respecto de los grupos con poder económico y transparencia en la operación financiera de los partidos. En el último párrafo de la Base II del artículo 41 constitucional se estableció que:

⁷ Véase, por ejemplo, “En busca de la normalidad democrática (documento colectivo)”, en Pablo Pascual Moncayo (coord.), *Las elecciones de 1994*, Cal y Arena, México, 1995. Otro texto que analiza la relación entre centralización del poder en la Presidencia y el proceso de reformas políticas y económicas: Blanca Heredia, “Estructura política y reforma económica: el caso de México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif (coords.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, FCE, México, 2002.





La Ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales: establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

La fórmula de asignación establecía que el financiamiento anual para actividades ordinarias permanentes se distribuiría de la siguiente manera: 30% de forma igualitaria a todos los partidos políticos que hubiesen obtenido alguna representación en el Congreso federal, y el 70% restante se distribuiría en forma proporcional al número de votos que hubiesen obtenido en la elección inmediata anterior. Conforme al texto constitucional reformado, el aumento sustantivo del dinero público que los partidos recibían se explicaba en buena medida por el propósito de que estos contaran de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades; y en correspondencia con ese incremento en el monto de recursos disponibles, la reforma de 1996 trajo también un incremento de la importancia que la fiscalización tiene en el sistema electoral y de las fuentes prohibidas de financiamiento, entre las que destacan: personas no identificadas, poderes públicos y órganos de gobierno, otros partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos internacionales, iglesias o agrupaciones religiosas, personas que vivan o trabajen en el extranjero y empresas de carácter mercantil.

Del conjunto de novedades que incluía el modelo de financiamiento surgido de la reforma de 1996 destaquemos:

- En primer lugar, un nuevo esquema en el que prevalecería el financiamiento público sobre el privado.
- En segundo lugar, la redefinición de modalidades de financiamiento tanto público (para actividades ordinarias, para gastos de campaña y para actividades específicas), como privado (por la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros).
- En tercer lugar, la ampliación de fuentes prohibidas (como se mencionó en el párrafo anterior).



- En cuarto lugar, la determinación de nuevos límites a las fuentes de financiamiento legalmente aceptadas.
- Y finalmente, una mayor fiscalización que incluía la obligación de los partidos políticos de presentar ante el IFE informes anuales y de campaña sobre el origen y monto de los recursos que recibieran por cualquier modalidad. Con estas disposiciones se abrió también la posibilidad de que los partidos políticos presentaran quejas sobre el uso de los recursos que hicieran los otros partidos.

Con ese nuevo modelo de financiamiento los partidos políticos llegaron a la elección intermedia de 1997. No obstante que uno de los detonadores de la reforma de 1996 fue el tema del financiamiento (“la elección de 1994 fue legal pero no equitativa”, habría reconocido el presidente Zedillo en su momento), los resultados se deben ponderar adecuadamente. Por un lado, el proceso electoral de 1997 fue mucho más equitativo, pero no se debe olvidar que fue el propio tema del financiamiento el que estuvo en el centro de una disputa entre los partidos políticos que meses antes habían conseguido aprobar la reforma constitucional por consenso; llegado el momento, la aprobación del nuevo código electoral no corrió la misma suerte y algunos partidos, incluso, recurrieron ante la Suprema Corte de Justicia alegando que la ley era inconstitucional. Un recuento muy preciso de ese episodio se puede leer en Becerra y Salazar, “La elección federal de 1997: una descripción general”. Al final, la Suprema Corte habría de confirmar la constitucionalidad de la ley, y los resultados de la aplicación del nuevo marco, brevemente descritos, muestran que si bien el monto total de recursos entregados a los partidos en 1996 representó, en términos reales, más de cinco veces lo que establecían las reglas de 1994, la distribución resulta mucho mejor en 1996 respecto de la de 1994.⁸ El monto de recursos otorgados a los partidos políticos en 1997 estuvo cerca de los 2,500 millones de pesos, una cantidad de dinero público nunca antes asignada al gasto de la política partidaria.

⁸ Los datos presentados por Becerra y Salazar son: “En 1994 el PRI concentraba 49.3% del financiamiento público, en 1997 bajó a 44.3; en cambio el PAN contaba con 14.3% y dispuso de 26.4, lo mismo pasó con el PRD que pasó de 10.2% a 19.7, y el Partido del Trabajo (PT) que subió de 2.9 a 9.4”, p. 52. Véase Ricardo Becerra y Pedro Salazar, “La elección federal de 1997: una descripción general”, en Luis Salazar (coord.), 1997. *Elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena, México, 1999, pp. 43-75.



Leídos en su contexto, esos números expresaban la intención del legislador de procurar que en la elección de 1997 no fuera el dinero el origen de inequidades en la contienda. Los datos permiten concluir que, efectivamente, se consiguieron condiciones más equitativas; las cantidades seguirían creciendo en los años siguientes y con ellas la polémica sobre la pertinencia de destinar tales montos cuando persisten urgencias sociales no atendidas.

Parece innegable que la reforma de 1996 tuvo consecuencias definitivas en el sistema electoral y de partidos mexicano. Las cantidades de dinero público que los partidos han tenido aseguradas desde entonces terminaron de modelar el tipo de institutos políticos con el que México llegó al inicio del siglo XXI y constituyen uno de los elementos que permiten explicar la implantación nacional de partidos de oposición que a cada elección devinieron partidos gobernantes. Sin embargo, también se debe reconocer que están a la vista, como hechos, algunas de las consecuencias que desde las discusiones de los años setenta se ofrecían contra la lógica del financiamiento público. Señaladamente, la existencia de partidos políticos desvinculados de sus bases sociales y entregados a la dinámica del mercado de la publicidad como sustituto del debate de ideas: el *espotismo*, como han llamado algunos columnistas a esta lógica de conversión de los idearios políticos en fugaces mensajes transmitidos por los medios electrónicos, y que en el año 2006 llegó a significar un gasto de alrededor de 2 mil millones de pesos en publicidad electrónica por parte de los partidos políticos.

Dilemas que permanecen

El modelo de financiamiento/fiscalización originado en la reforma de 1996 resolvió un problema de equidad en la competencia. Por lo menos lo hizo de principio, y ello constituye uno de los elementos que explican el proceso de transición política de los años siguientes. Sin esa cantidad de recursos disponibles los partidos, entonces de oposición, difícilmente podrían haberse convertido en los partidos gobernantes que son hoy en los ámbitos federal, local y municipal. Ese es un saldo favorable sin duda. Pero no ha sido suficiente para resolver toda la problemática de origen. Las discusiones previas a la reforma de 1996, en un esquema simplificado, pusieron frente a frente dos opciones: contar con partidos financiados con recursos privados, o financiarlos con dinero público. En el





primer caso se corría el riesgo de volver a partidos de clase en donde la cercanía con las bases sociales no compensaba la inequidad con la que los partidos pobres comparecerían en el mercado de publicidad y medios de comunicación; en el segundo, el alivio de la preocupación por conseguir dinero para sus actividades traía consigo la amenaza de propiciar partidos políticos aislados de la sociedad a la que deberían representar. Dos opciones, dos rumbos que al interior de los propios partidos siguieron –y siguen– generando discusión. Recuérdese que, por ejemplo, el PAN permaneció por años en la postura de no aceptar el financiamiento público al que tenía derecho desde la reforma de 1977, lo cual se explicaba como un asunto de principios pues se consideraba que, de algún modo, aceptar “dinero del gobierno” era claudicar en la independencia. Discusiones similares se han dado en otros partidos y aunque hay una tendencia hacia la disminución del costo de la política, dicha disminución no es tan acelerada como se desearía.

El hecho es que con la elección social realizada en 1996 a favor de un sistema que privilegia el financiamiento público sobre el privado, se eligieron también los claroscuros que el modelo permite. Una cantidad ingente de riqueza social no solamente destinada a mantener estructuras partidarias profesionales y organismos públicos especializados en dar seguimiento al gasto de los institutos políticos, sino, sobre todo, para ser trasladada a la industria de los medios masivos de comunicación. En los hechos, la lógica de la propaganda requería cantidades crecientes de recursos para comprar exposición mediática que permitiera seguir en la competencia. Por eso se entiende que a pesar del nuevo escenario de partidos operando en la abundancia, el proceso electoral del año 2000 se viera marcado por dos escándalos en lo que al financiamiento de la política se refiere: *Amigos de Fox* y *Pemexgate*. Ambos casos ocuparon amplios espacios en la prensa, la radio y la televisión como ejemplos de una indeseable relación entre dinero y política. En el *Pemexgate* se trataba del uso de dinero de PEMEX, a través del sindicato, para la campaña presidencial del PRI en el año 2000. Quinientos millones de pesos que, según se documentó, fueron sacados en efectivo de una cuenta del sindicato de los trabajadores de PEMEX y entregados en las oficinas del PRI. En el otro caso, *Amigos de Fox*, una investigación por financiamiento ilícito en la campaña presidencial de Vicente Fox tendría que llegar hasta la Suprema Corte para poder ser documentada abriendo los candados que





imponía la legislación en materia de secreto bancario. Las multas impuestas a los partidos políticos por esos dos casos superaron los 1,300 millones de pesos y constituían, sobre todo, una prueba de que el sistema de financiamiento y fiscalización del gasto de los partidos debía ser revisado.

En efecto, cuando el Consejo General del IFE designado en 1996 concluyó su periodo en 2003, los consejeros salientes dejaron un documento de reflexiones y recomendaciones de reforma legal titulado *Notas para una reforma electoral: una visión de conjunto*. En él se incluían 21 asuntos/recomendaciones que, en opinión de quienes conformaron la autoridad administrativa electoral, definían deficiencias y limitaciones que debían ser subsanadas. Las primeras nueve de aquellas recomendaciones se presentaban bajo el rubro *El costo y las condiciones de la competencia*, y eran: 1) la revisión de la fórmula de financiamiento a los partidos; 2) la reducción de la duración de las campañas; 3) la reglamentación de las precampañas internas; 4) la revisión de los métodos para la compra de propaganda en radio y televisión; 5) la modificación de la forma de acceso a las franquicias postales; 6) la reglamentación de las aportaciones de los militantes y organizaciones al financiamiento de los partidos; 7) la revisión del método para verificar los requisitos que han de cumplir las organizaciones que quieran convertirse en partidos políticos; 8) el establecimiento de un procedimiento de liquidación de los partidos que pierdan su registro, y 9) la revisión de las normas que regulan a las agrupaciones políticas nacionales.

Resulta evidente que uno de los temas que para ese momento ya se consideraban de necesaria revisión era el del régimen de financiamiento y fiscalización; no solamente en lo que se refiere al problema de la asignación de recursos, sino también al de fiscalización. Por ello, el segundo rubro del pliego de recomendaciones de los consejeros salientes de 2003 se titulaba *Las facultades de la autoridad electoral*, y en él se sugería: 1) la inclusión del IFE como sujeto activo de controversia constitucional, 2) La eliminación del secreto bancario, fiduciario y fiscal para efectos de fiscalización de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas nacionales, y 3) el otorgamiento de facultades de investigación y apremio a empresas y personas físicas en el desahogo de quejas administrativas en materia electoral.



Una muestra de sutileza política del documento de referencia es que en su parte inicial declaraba, respecto de las deficiencias y limitaciones que ahí se señalaban, que “ninguna es tan grave como para impedir que las elecciones federales puedan seguir estando bien organizadas y arrojando resultados transparentes”. Lo cierto fue que el nombramiento de la siguiente generación de consejeros electorales del Consejo General del IFE tuvo dos características inéditas en la joven historia de la institución: por un lado, la renovación del Consejo no coronaba una reforma jurídico-política (es decir no se hicieron las actualizaciones requeridas al marco legal), y por el otro lado, se trató de la primera generación de consejeros que fue nombrada sin el consenso de todas las fuerzas políticas. Así, al rezago legislativo hasta entonces registrado se sumaron nuevos problemas y nuevos fenómenos en el proceso electoral; de esta manera se llegó a la jornada electoral de 2006, a partir de la cual quedaría claro que la reforma al marco legal era prácticamente obligada.

Los problemas que se presentaron como novedades (o como constantes exacerbadas) en ese proceso se sumaron a los rezagos acumulados desde la reforma de 1996. Recuérdese que habían pasado 10 años desde la última actualización del marco legal, con la única excepción de la reforma que en el año 2005 instrumentó el voto extraterritorial. Una década en la cual maduraron las instituciones y la arquitectura del sistema electoral surgido de la reforma de 1996, pero en la que también se fueron perfilando con fuerza las partes más grises del claroscuro resultante. Por un lado, los partidos –sus funciones, estructuras y modos de hacer política– adquirieron nuevas características y conformaron un nuevo sistema.⁹

Pero el otro lado de la moneda era que las deficiencias y carencias de la norma fueron agravándose en la medida en que el sistema político reformado arrojaba nuevos y más complejos resultados: gobiernos divididos en los niveles federal, local y municipal; la reactivación de las tensiones entre los distintos niveles de competencias debido a la pluralidad de origen de los respectivos mandatarios y la mediatización de la política hasta niveles nunca antes vistos, con su con-

⁹ Véase Juan Reyes del Campillo y Tania Hernández, “Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo”, en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, UAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.



secuente mercantilización.¹⁰ Consecuencias que, al mismo tiempo, se constituyeron en determinantes del tipo de proceso electoral que tendría lugar en 2006, el más competido de la historia moderna de México. Adicionalmente es de considerarse el perfil que han adquirido los propios partidos políticos, cuya transformación en las dos últimas décadas tiene un elemento explicativo central en el tema del financiamiento: su estructura interna de organización y gobierno, sus mecanismos para seleccionar candidatos, elegir dirigentes y resolver conflictos internos, en fin, todo su funcionamiento no resulta ajeno al financiamiento del que disponen y la manera como lo utilizan. Así, en los conflictos internos que en mayor o menor medida se presentaron al interior de los tres partidos más grandes (lo cual no significa que en los otros partidos no se hubiesen presentado problemas incluso mayores) la tendencia a la mediatización hizo su parte. El desencuentro entre el presidente Fox y su Secretario de Energía que a la postre sería candidato del PAN; la estridente competencia en el PRI por la candidatura presidencial que terminó cuando se expuso mediáticamente la riqueza patrimonial del ex gobernador del Estado de México, Arturo Montiel; y la victoria política conseguida por Andrés Manuel López Obrador sobre las pretensiones manifestadas por Cuauhtémoc Cárdenas constituyeron tres procesos internos en los cuales los medios de comunicación jugaron un papel central. Los precandidatos vencedores utilizaron esa lógica en su momento y a su manera para obtener la candidatura y la llevaron al extremo en la contienda constitucional por la Presidencia.¹¹ La mediatización de la política electoral conlleva a su mercantilización, y en esa dinámica la competencia por el voto deriva en una carrera por la obtención de recursos para ser gastados en tiempo-aire publicitario. Ninguno de los partidos, hay que decirlo, estuvo al margen de ese resultado y ahí también se encuentra, en buena medida, el origen de las protestas posteriores a la jornada electoral.

¹⁰ De la basta producción académica sobre las condiciones políticas y jurídicas con las que se llegó al proceso electoral de 2006, véase, por ejemplo: Adrián Gimite-Welsh (coord.), *Rumbo a los pinos en el 2006. Los candidatos y los partidos en el espacio público*, UAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

¹¹ Para un recuento del proceso de selección de candidatos en los tres partidos, véase Ricardo Espinoza Toledo, Rocío Díaz y Juan Pablo Navarrete, "PAN, PRD y PRI en la lucha por el poder presidencial en 2006", en Adrián Gimite-Welsh (coord.), *op. cit.* pp. 17-52.





Una vez que ocurrió la elección y pasada la larga noche en que se convirtió el contencioso poselectoral, quedó listo el panorama para una nueva revisión de la legislación comicial. En otro texto he desarrollado mi lectura de la reforma de 2007-2008, las circunstancias en las que tuvo lugar y los resultados a los que se llegó; para los propósitos del presente ensayo baste recuperar los dos temas que, desde mi punto de vista, son ejes rectores de la reforma: por un lado el modelo de arbitraje político, y por el otro el modelo de contienda electoral.¹² Si en el primer eje de lo que se trataba era de dotar a la autoridad electoral de mejores herramientas para normar la contienda, el segundo estaba dirigido a reconstruir el tipo de campañas políticas teniendo como pieza central la modificación del papel de los medios de comunicación en el proceso electoral. La consecuencia es una refundación de las condiciones de la competencia mediante la supresión de la comercialización de tiempos de televisión y radio para efectos de propaganda política y la asignación de los tiempos de que dispone el Estado para el uso de los candidatos y sus partidos. Respecto del régimen de financiamiento, la reforma se diseñó para disminuir el dinero que se destina a la política electoral y para ello, entre otras medidas, se tomaron las siguientes: en la fórmula para calcular el monto de las prerrogativas se incluyen, como factores, el padrón electoral y el monto del salario mínimo; se disminuyen los topes de gasto en las campañas; se confirma el principio de máxima publicidad en el uso del dinero destinado a los partidos y se establecen condiciones para que el secreto bancario no sea obstáculo para la fiscalización, investigación y sanción. Particular mención merece el hecho de que la nueva fórmula ya no considere el número de partidos como un multiplicador; en el esquema previo, conforme crecía el número de partidos aumentaba también el financiamiento recibido por cada uno de ellos. En un balance de esta reforma, Murayama considera que “El ahorro en términos de recursos públicos de financiamiento ordinario a los partidos para 2008 es cercano al 8% frente a lo que se hubiese erogado de mantenerse el criterio de cálculo previo (1996)”.¹³

¹² Véase Rodrigo Morales Manzanares, “Los faltantes de la reforma”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, XV, México, 2008, pp. 569-581.

¹³ Ciro Murayama Rendón, “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, op. cit., pp. 263-287.





Con la reforma 2007-2008 los dilemas en materia del financiamiento de los partidos políticos adquieren nuevas circunstancias y plantean nuevos retos que podemos situar a la luz de los cuatro temas que se plantearon al principio de estas páginas y que me permito recordar a continuación: la equidad o el problema de la asignación; la transparencia o el problema de la fiscalización; el monto de gasto socialmente aceptable o el problema de la reducción del costo de la política; y la independencia de la esfera electoral respecto de la esfera económica o el problema de blindar a los partidos de la influencia del poder del dinero.

En el tema de la equidad, el monto del dinero distribuido entre los partidos para sostener sus actividades parece proveer un piso equilibrado para la competencia por el voto ciudadano. La reforma no modificó los porcentajes de distribución anteriores y por ello continúa otorgándose 30% del total de manera igualitaria y 70% asociado a la votación obtenida en la elección previa de diputados federales.

En el tema de la fiscalización, la reforma dio origen a un órgano técnico dentro del IFE encargado del seguimiento del origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos. Dos novedades son de destacar: la facultad investigadora de la unidad le permite acceder a la información financiera de los partidos y, en segundo lugar, vigila que el proceso de liquidación de los partidos que pierden su registro sea realizado conforme a la norma.¹⁴ Ambos instrumentos han sido utilizados con éxito en los meses recientes y han mostrado sus bondades. Así, el acceso a la información bancaria ha permitido a la autoridad electoral *trascender la sanción de faltas* específicas a la reglamentación; con las nuevas herramientas para apoyar la fiscalización, las investigaciones y sanciones pueden realizarse *documentando conductas*, es decir, comportamientos reiterados y recurrentes, mismos que son susceptibles de seguimiento y comprobación por los rastros que dejan en las cuentas bancarias correspondientes.

¹⁴ Para una descripción y análisis de la reforma de 2007 en materia de fiscalización, véase Marco Antonio Zavala Arredondo, "Fiscalización de los recursos", en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, op. cit.





En el contexto actual, la equidad –en lo que hace al acceso de recursos para la competencia– no parece ser un tema abierto; tampoco lo es la fiscalización, cuya nueva estructura ha ofrecido resultados satisfactorios que incluyen un uso intensivo de las facultades de investigación que el marco legal confiere a la nueva unidad de fiscalización. Sin embargo, en los temas de la disminución del costo de la política y de su protección de la influencia de la esfera del dinero, todavía se tienen retos que vencer. La percepción pública constantemente es alentada hacia una opinión antipolítica asociada a la idea de que los montos de dinero utilizados por los partidos son injustificados y competidores de otros usos (como la política social); en este rubro quedan por explorar algunas medidas que combinen un esfuerzo por mejorar la imagen de los partidos frente a la ciudadanía y avancen en un proceso de racionamiento de recursos sin arriesgar la viabilidad de la actividad política partidaria y sin exponerla a un frente abierto para el financiamiento de fuentes ilegítimas. Una posibilidad sería la de incorporar a la fórmula de cálculo de asignación un ponderador asociado a la participación electoral para incentivar campañas dirigidas a propiciar la asistencia de los ciudadanos a las urnas. En otro lugar he planteado esta y otras propuestas al respecto,¹⁵ pero lo que me interesa destacar aquí es que el problema de la disminución del costo de la política debería incorporar una visión más amplia que solamente el monto de los recursos. Me explico: mientras no se trabaje en el ámbito de la percepción ciudadana respecto de la utilidad de contar con un sistema de partidos políticos moderno, cualquier monto asignado a su financiamiento parecerá excesivo ante la opinión pública. Ello requiere no solamente que los partidos se acerquen nuevamente a sus bases sociales, y en general a la ciudadanía, sino también demanda una revisión de su estructura de gastos. Mientras los partidos sigan en la lógica de la publicidad como fuente primaria de contacto con el elector y mientras las campañas mediáticas sustituyan al debate de las ideas de cara, parece difícil que prospere cualquier intento por mejorar su prestigio.

¹⁵ Véase Rodrigo Morales Manzanares, “Los faltantes de la reforma”, *op. cit.*





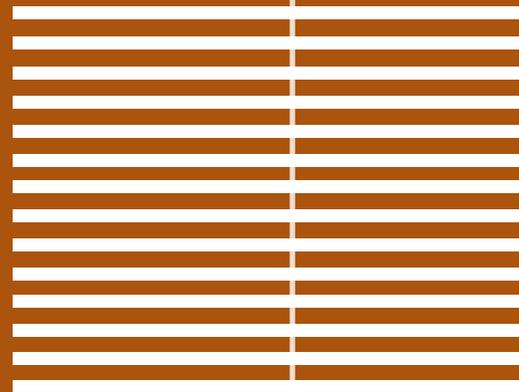
En los 20 años del IFE debemos reconocer que hemos asistido a la construcción de un sistema de partidos plural que antes no existía. Ahí está la historia, para que no olvidemos de dónde venimos. Pero también debemos, sociedad y partidos, esforzarnos para que los próximos 20 años sean los de la consolidación de un sistema de partidos cada vez más barato, sí, pero, sobre todo, más democrático y responsable.





El sistema de impugnación y de heterocalificación de las elecciones

PEDRO SALAZAR UGARTE*





I.

El 6 de julio de 2006 se celebraron elecciones nacionales en México. La campaña había sido intensa, los ánimos políticos se habían caldeado a lo largo del proceso electoral y, en consecuencia, el árbitro había sido objeto de críticas, presiones y descalificaciones. Para colmo, los resultados venían muy cerrados. En todo el país se vivía un ánimo expectante y tenso. Todos sabían que, para la elección presidencial, los posibles ganadores eran únicamente dos: el candidato de la derecha, Felipe Calderón, o el líder de la coalición de izquierda, Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, en realidad, las miradas también estaban puestas en la integración de la nueva Cámara de Diputados. Y no sólo por la importancia de este órgano legislativo, sino también –quizá sobre todo– porque los diputados electos conformarían al Colegio Electoral encargado de calificar la elección de Presidente de la República. En efecto, la legislación electoral mexicana contemplaba que serían los diputados, integrados en un cuerpo colegiado especial, los encargados de determinar si la elección había sido válida y, en su caso, declarar al candidato ganador.

Por eso, cuando la elección presidencial se cerró dramáticamente y el candidato de la izquierda amenazó con desconocer los resultados alegando fraudes, triquiñuelas y alteración del sentido de la votación computada por la autoridad electoral, el país entró en una abierta crisis política (que generó la más profunda debacle económica del México moderno). Sobre todo porque desde los comienzos de los trabajos de calificación un grupo considerable de diputados amenazaba con no aprobar la calificación de las elecciones. La polarización social llegó a extremos insospechados. Y ello no podía ser de otra manera si tomamos en cuenta cómo había quedado integrada la cámara calificadora: El Partido Acción Nacional obtuvo 206 diputados; el Partido Revolucionario Institucional logró 104 escaños, mientras su aliado natural, el Partido Verde, 19; por su parte, el Partido de la Revolución Democrática obtuvo 126 diputados, mientras sus coaligados en esa elección, Convergencia y el Partido del Trabajo se quedarían con 16 diputados cada uno; el Partido Nueva Alianza, afín al candidato de la

* Secretario Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
Agradezco a Paula Vásquez Sánchez por sus comentarios y sugerencias en la elaboración de este trabajo.





derecha, logró nueve diputaciones y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, de izquierda pero independiente, alcanzó cuatro curules. El grado de fragmentación, sumado a la tensión postelectoral, colocó una preocupante pregunta en el ambiente: ¿se entregaría la constancia de mayoría al candidato declarado ganador por el Instituto Federal Electoral? O, peor aún, ¿se declararía válida la elección presidencial?

II.

Todos sabemos que las cosas, por fortuna, no fueron así. Pero lo cierto es que la eventualidad de un escenario como este no era imposible si nos atenemos al devenir electoral reciente de nuestro país. En 2006, venturosamente, fue el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la autoridad encargada de calificar aquella complicada elección y de dictaminar sus resultados declarando ganador –y, en consecuencia, otorgando la constancia de mayoría– al candidato del Partido Acción Nacional. Pero hasta poco tiempo antes esta delicada tarea le habría correspondido a la Cámara de Diputados (o a una parte de la misma).

De hecho, la elección presidencial de 2006 fue apenas la segunda en la historia moderna del país que fue calificada por un órgano judicial y ya no por una instancia política. Del proceso que hizo esto posible y de la importancia jurídica y política de este mecanismo tratará el resto de este ensayo.

III.

Lo primero que conviene definir es el concepto amplio de “contencioso electoral” que abarca a los diferentes medios y recursos legales con que cuentan los partidos políticos y candidatos para ir cuestionando (y, por ende, a través de los cuales las autoridades van validando) un proceso electoral. Podemos decir que el contencioso electoral es el conjunto de actos que enmarcan y permiten, en última instancia, la calificación final de una elección. Con las palabras de Jesús Orozco Henríquez, por contencioso electoral:

[...] se entiende en un sentido amplio, que en su acepción más difundida, los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones)





de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho corrigiendo casuales errores o infracciones a la normativa electoral.¹

La definición anterior supone, por lo menos, lo siguiente: a) la existencia de un conjunto de reglas que norman determinados procesos electorales y que son susceptibles de controles técnicos y/o jurídicos; b) la posibilidad de que dichos controles versen sobre actos o sobre la instrumentación de determinados procesos o procedimientos; c) la existencia de órganos competentes para realizar dichos controles; d) la posibilidad de que dichos órganos tengan una naturaleza administrativa, jurisdiccional o política; e) implícitamente la eventualidad de que la naturaleza de dichos órganos tenga un carácter mixto.

Detrás de esto existe la convicción de que ciertas reglas y procedimientos deben ser garantizados jurídicamente. Y deben serlo porque de estos depende la viabilidad de la forma democrática de gobierno. De hecho, podemos decir que el contencioso electoral incluye mecanismos de tutela de esta forma de organización política y que, en última instancia, la calificación de una elección es la certificación de que los procesos de elección de representantes y gobernantes populares tuvieron lugar en un contexto propiamente democrático. Lo cual, en el extremo, constituye una certificación de que se garantizó la autonomía política de los ciudadanos y, junto a ella, un amplio conjunto de derechos fundamentales.

IV.

Para entender cuáles son esas instituciones que ofrecen sustento a la democracia y cuáles son los derechos directamente implícitos en la misma, es útil recuperar los llamados “universales procedimentales” propuestos por Norberto Bobbio. Dichos procedimentales, que se protegen mediante las reglas del contencioso electoral, como puede observarse, no son otra cosa que las reglas mínimas necesarias para la existencia de una democracia formal:

¹ H. Jesús Orozco, “El contencioso electoral/la calificación electoral”, en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, IFE, TEPIJF, IIDH, U. de Heidelberg, México, 1998, p. 709.



- a) Todos los ciudadanos mayores de edad sin distinciones deben gozar de derechos políticos;
- b) El voto de los ciudadanos debe tener un peso igual;
- c) Todos los titulares de derechos políticos deben ser libres de votar siguiendo a sus propias opiniones;
- d) Los ciudadanos también deben ser libres en el sentido de que deben estar en condiciones de escoger entre soluciones diferentes, es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos;
- e) Tanto para la elección como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de mayoría numérica;
- f) Ninguna decisión adoptada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en particular el derecho de convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.²

Cada una de estas reglas, de diferente manera y con distintas modalidades, se traduce –en los ordenamientos jurídicos de las democracias constitucionales– en normas jurídicas (sustantivas y procedimentales) que son dotadas de instituciones de garantía que pueden ser administrativas, políticas o jurisdiccionales. El contencioso electoral encierra los recursos con que cuentan los actores políticos para exigir, entonces, que las reglas se cumplan. Y como la democracia contemporánea es un asunto de reglas, su relevancia es mayúscula. El acto de calificar una elección es la constatación de que dichas reglas fueron observadas. Con las palabras de Nieto y Terrazas:

La calificación de elecciones es el conjunto de actos que tienen la finalidad de constatar la legalidad del ejercicio comicial y de las propias candidaturas, con independencia de la naturaleza de la autoridad u órgano facultado para llevar a cabo tales funciones [...].³

² Cfr. N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999, p. 381. Cfr., también, N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p. X.

³ S. Nieto y R. Terrazas, “La impugnación y calificación de las elecciones y el juicio laboral electoral”, en L. Córdova y P. Salazar, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, TEPJF, 2007, p. 483.



Las autoridades llamadas a ejercer dichos actos constituyen la última válvula de seguridad del sistema democrático ante sus posibles distorsiones. Precisamente por ello es importante ocuparse de su naturaleza jurídica y preguntarse sobre la independencia e imparcialidad de las mismas. De su desempeño dependerá la credibilidad del resultado electoral y, a través de esta, la legitimidad de las autoridades electas.

El escenario ficticio que propuse al inicio de este breve ensayo, me parece, nos ayuda a entender el sentido último de estas afirmaciones.

V.

Si concentramos nuestra atención en el momento de la calificación electoral –que, como ya se ha anunciado, constituye la cúspide del proceso de validación de una elección– tenemos que la doctrina nos ofrece la siguiente clasificación:

5.1. *Calificación política*. Es aquella en la que la atribución de validar una elección queda en manos de un órgano de índole político (que en algunos casos está integrado por los propios funcionarios electos y en otros es responsabilidad de una instancia distinta). Dado que es una tarea comúnmente legislativa, suele argumentarse que detrás de esta opción descansa el principio de autonomía del Poder Legislativo ante los otros poderes. Esto es así porque, mediante esta modalidad, se busca garantizar que la integración de este órgano que recoge a la representación nacional no dependa de la decisión de una instancia estatal distinta o, en todo caso, sean los legisladores democráticamente electos los que califiquen la elección del Poder Ejecutivo. Desde este punto de vista se trataría de un corolario de la división de poderes. Sintetizando la idea: el Poder Legislativo representa a la soberanía popular y, por lo mismo, resulta importante garantizar que su calificación quede en manos de los mismos legisladores. Pero ello no vale cuando es el mismo Poder Legislativo (o una parte del mismo) el que califica la elección presidencial. En este caso, la modalidad de calificación sigue siendo política pero depende de un poder distinto a aquél cuya elección es objeto de calificación.





5.2. *Calificación jurisdiccional*. Encuentra fundamento en una tesis significativamente distinta: los ciudadanos electos en un proceso comicial no deben ser juez y parte en la calificación del mismo. De lo contrario, afirman sus promotores, se rompe con el principio de imparcialidad. Además, con esta forma de calificación se garantiza que el proceso sea técnico y jurisdiccional, lo cual se ajusta de mejor manera a la naturaleza del mismo. Vale la pena advertir que existen distintas modalidades dependiendo del tipo de jurisdicción ante la que se interponen los recursos correspondientes (un tribunal autónomo y especializado o un tribunal ordinario).

5.3. *Calificación administrativa y/o mixta*. Esta modalidad de calificación electoral incorpora de manera más clara los diferentes actos que conforman al contencioso electoral. Esto es así porque el acto de calificación se realiza en una instancia distinta a la que fue desahogando el proceso contencioso. Un típico ejemplo es cuando dicho contencioso queda en manos de una autoridad administrativa y la calificación final en una instancia jurisdiccional. Ciertamente la calificación final puede quedar en manos del órgano administrativo (cuando ninguna fuerza política impugnó sus decisiones), pero también existe la posibilidad de que el caso llegue a manos de los jueces.

Esta modalidad también puede conjugar la vía contenciosa administrativa con la calificación política. Esto sucede cuando una autoridad administrativa tiene a su cargo el desahogo de recursos jurídicos que tienden a verificar el cumplimiento de la legislación a lo largo de un proceso electoral, pero la última palabra en materia de calificación queda reservada a una instancia de índole política.⁴

⁴ Para una referencia comparada sobre la instrumentación de estas modalidades en diferentes democracias contemporáneas, cfr. H. Jesús Orozco, "El contencioso electoral/la calificación electoral", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, op. cit.





VI.

La evolución de los mecanismos contenciosos y de calificación electorales, en México, jugó un papel importante en el proceso de transición democrática. A lo largo de tres décadas pasamos de un sistema netamente político y de auto-calificación legislativa hacia un esquema mixto y jurisdiccional. Como se verá a continuación, de hecho, con el paso del tiempo y como parte de algunas operaciones de reforma electoral, se fue dejando atrás cualquier modalidad de calificación política y, con ello, se evitó que los actores de dicho proceso fuesen a la vez juez y parte en el mismo. A continuación se describen las etapas de ese venturoso proceso.⁵

VII.

En el texto original de la Constitución de 1917, en el artículo 60 de la misma, se señalaba que “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiera sobre ellas”. De esta manera el Congreso pudo reglamentar libremente los mecanismos concretos de calificación electoral, pero quedaba claro que se trataba de un proceso político y autónomo. Por lo que hacía a la calificación de la elección presidencial, la propia Constitución contemplaba un mecanismo de heterocalificación, pero que seguía siendo netamente político. Esto es así porque en el artículo 74, fracción I, de dicho documento, se señalaba que sería la Cámara de Diputados, en ejercicio de una facultad exclusiva, la que se erigiría “en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley señala respecto a la elección de Presidente de la República”.

VIII.

Tiempo después, justo al inicio del proceso de cambio político en el país, con la reforma electoral de 1977, se precisó el mecanismo para quedar de la siguiente manera:

⁵ Reconstruyo este proceso a partir de los textos de Orozco y de Nieto y Terrazas que ya han sido citados, y sobre todo de la narrativa contenida en R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000.





La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido el mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o en las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta [...].

Como puede observarse, con dicha reforma se acotó el número de futuros legisladores que llevarían a cabo tan delicada tarea, pero no se trastocó el carácter político de la misma. Sin embargo, implícitamente se reconocía el conflicto de interés que podía suponer el ejercicio de autocalificación. Esto es evidente si tomamos en cuenta que se señalaba que los miembros del Colegio Electoral serían aquellos presuntos diputados cuya elección fuera menos controvertida.

Además, con aquella reforma se abrió también la puerta al procedimiento contencioso electoral propiamente hablando, al crearse el llamado “recurso de reclamación” ante la Suprema Corte de Justicia y confirmarse la existencia de diferentes recursos para impugnar actos de las autoridades electorales (recursos de inconformidad, protesta, revocación, revisión y queja), lo cual quedó reforzado con la incorporación de cinco causales para anular la votación en las casillas electorales y, eventualmente, declarar la nulidad de las elecciones distritales. Esas causales “representaron la base sobre la cual se desarrollaría después todo el sistema de control de legalidad y constitucionalidad” en materia electoral.⁶

IX.

En 1986, casi una década después, en cambio, a propuesta del Partido Revolucionario Institucional, se amplió el número de miembros del Colegio Electoral, estableciéndose que serían, de nueva cuenta, todos los presuntos diputados –500 legisladores– los integrantes del mismo. De esta manera se sentaron las bases para la intensa deliberación que acompañaría, dos años después, la calificación de la elección presidencial de 1988.

⁶ Cfr. R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, op. cit., p. 125.





Además, con la reforma de aquel año se creó al primer tribunal especializado en materia electoral que, aunque realizaría una labor materialmente jurisdiccional, tendría una naturaleza administrativa: el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL). De paso, se suprimió el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se determinó que el Poder Judicial no debería tener injerencia alguna en la materia electoral.

Con lo anterior, por un lado, se aumentó la politización de la calificación electoral y se retomó a plenitud la ruta de la autocalificación. Desde mi perspectiva esto representó un retroceso, pero no toda la reforma merece la misma evaluación. Esto es así porque, como acabamos de constatar, ese mismo año se creó una vía administrativa para desahogar recursos y litigios durante los procesos electorales. Con ello, se sentaron las bases para un esquema mixto administrativo/político de calificación.

X.

Un año después del conflicto postelectoral de 1988 –en el que, como se recordará, se puso en tela de juicio la legitimidad de la elección presidencial– fue necesario revisar de nueva cuenta el diseño de las instituciones electorales en México. Los temas abarcados fueron muy relevantes, pero no son materia de este trabajo. Lo que aquí nos interesa es que con la reforma electoral de 1989/1990 se regresó a un esquema reducido de Colegio Electoral: ahora quedaría integrado por 100 presuntos diputados que serían nombrados por los partidos políticos en la proporción que les correspondía respecto del total de las constancias otorgadas en dicha elección.

De esta manera, como puede observarse, se lograba reducir el impacto distorsionador de la autocalificación (porque no todos los presuntos diputados participaban en ella), pero a la par, se aumentaba la politización del ejercicio, lo cual, dicho sea de paso, se agravaba porque la fórmula elegida para integrar el Colegio Electoral inclinaba la balanza a favor de la fuerza política dominante.⁷

⁷ Cabe advertir que, con esa misma reforma, en virtud de que la Cámara de Senadores se renovaba parcialmente cada tres años, se creó un Colegio Electoral en el Senado integrado por senadores en funciones y también por nuevos miembros en proceso de confirmación.





Sin embargo, paradójicamente, con esa misma operación legislativa, se modificó la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso creándose el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), cuyas resoluciones, en principio, debían ser obligatorias y definitivas.

Sin duda, la creación del TRIFE reforzó a la justicia electoral mexicana y supuso una clara apuesta por la vía contenciosa jurisdiccional. Sin embargo, en sintonía con la tendencia a la politización antes señalada y en franca contradicción con la judicialización de la calificación electoral, en la legislación electoral se estableció lo siguiente:

[...] las resoluciones del Tribunal Electoral [...] sólo podrán ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.⁸

La contradicción no podía ser más clara: por un lado se creaba un órgano jurisdiccional supuestamente de última instancia y, en paralelo, se abría la puerta para que la instancia política se colocara por encima de esa autoridad judicial. Con ello se trastocaba el carácter mixto del procedimiento contencioso de calificación (que en principio era administrativo y judicial) porque, en el extremo, era netamente político. Después de todo, si así lo decidía la mayoría de los presuntos diputados (directamente interesados en el asunto), la decisión política se imponía sobre la técnico/legal.

XI.

Fue en 1993 cuando, finalmente, se realizó un cambio radical en esta materia. En ese año se terminó con la calificación política para dar paso a una calificación mixta con inclinación jurisdiccional en el caso de las elecciones legislativas. Por un lado, se eliminó la autocalificación de las elecciones (lo que supuso exorcizar el carácter político de dicha operación) y, por el otro, se estableció

⁸ Cfr. R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *op. cit.*, p. 244.





un mecanismo en el que intervenía la autoridad administrativa electoral y, en última instancia, las Salas del Tribunal Federal Electoral. Todo ello en el caso de las elecciones legislativas.

Sin embargo, en el caso de la elección presidencial siguió vigente la figura del Colegio Electoral. De esta manera, en este ámbito se mantuvo el carácter político de la decisión (aunque se siguiera tratando de una heterocalificación). De hecho, esta fue la fórmula con la que, por última vez, se calificó la elección presidencial, en 1994.

Vale la pena recobrar una anécdota de aquella última calificación política de una elección para Presidente de la República. Según la legislación electoral, la base que debía ofrecer sustento a los trabajos del Colegio Electoral debía ser un informe remitido por la autoridad administrativa encargada de organizar las elecciones. Pero, en ese año, dadas las mutaciones que había sufrido la estructura del Instituto Federal Electoral, a la Cámara de Diputados llegaron, en realidad, dos informes. Uno de ellos había sido elaborado por las áreas ejecutivas del Instituto, encabezadas por su director general, Arturo Núñez; el otro fue producto de una deliberación entre los consejeros ciudadanos que integraban al máximo órgano de dirección institucional.⁹ Ante la tensión e incertidumbre que aquella situación podía generar, el presidente del Consejo y entonces Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, sugirió la salomónica decisión que finalmente se impuso. El último Colegio Electoral del México contemporáneo, entonces, votó la calificación de la elección presidencial a partir de dos informes en cierto sentido contradictorios (aunque ambos avalaban en sus términos generales la legalidad de la elección, el de los consejeros denunciaba la inequidad con la que se desarrolló la campaña a favor del candidato ganador de la contienda, Ernesto Zedillo Ponce de León).

Como puede deducirse de esa experiencia, la ruta política (si bien en su carácter mixto con una etapa administrativa previa) no garantizaba plena legitimidad a

⁹ Aquel Consejo General estaba integrado, además de los representantes de los partidos políticos, los consejeros del Poder Legislativo y el Secretario de Gobernación, por seis consejeros ciudadanos: Fernando Zertuche, Ricardo Pozas, Miguel Ángel Granados Chapa, Santiago Creel Miranda, José Woldenberg y José Agustín Ortiz Pinchetti.





los procesos electorales. Aunque, como acabo de advertir, en aquella ocasión (1994) no se cuestionó la validez de la elección, sí se puso en duda –desde la autoridad y de cara a los diputados– su legitimidad política. De ahí que la ruta jurisdiccional apareciera como la mejor alternativa para calificar los procesos electorales en todos los casos.

XII.

En 1996 se desterró del sistema electoral mexicano la figura de la calificación política, incluso en el caso de la elección presidencial. Con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se privilegió la ruta del contencioso jurisdiccional y, salvo en el caso de las elecciones legislativas no impugnadas, se reservó a dicho ámbito la calificación de todas las elecciones federales.

Además se estableció –en el artículo 116 de la Constitución– que una fórmula equivalente, con tendencia jurisdiccional, debería ser adoptada para el desahogo de los recursos contenciosos en el ámbito local y para la calificación de las elecciones respectivas.

El Tribunal Electoral Federal, vale la pena subrayarlo, a la vez que tenía una naturaleza especializada quedaría adscrito al Poder Judicial de la Federación, con lo que sería este el poder que terminaría calificando –y de hecho desahogando en última instancia los procesos contenciosos de– las elecciones tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo federales (y, cuando las elecciones fueran impugnadas, incluso, de los poderes locales).¹⁰

XIII.

Un tema directamente relacionado con la calificación electoral –por ser una posibilidad que dota de sentido a la figura– es el de la nulidad de las elecciones. Por ello, aunque no es el tema central de este trabajo, merece la pena ocuparnos

¹⁰ Sobre la reforma de ese año, cfr. R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La Reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1997.





panorámicamente del mismo. Desde que esa eventualidad fue tomando forma en la legislación electoral, la nulidad de una elección se configura normativamente por lo que se conoce como “causas genéricas”. Es decir, que las causas que pueden dar lugar a la misma deben estar expresamente contempladas en la legislación. Así las cosas, la nulidad se materializa cuando –con una cierta frecuencia también contemplada en la ley– tienen lugar prácticas o situaciones que constituyen una violación al sufragio.

Por ejemplo, la legislación mexicana expresamente establece cuándo será nula la votación de una casilla, de un distrito o, de plano, de toda una elección. Y para cada caso, contempla supuestos precisos del tipo: “Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados” en las leyes. Esta es una de las causales establecidas en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. Si esta irregularidad (sola o en conjunto con otras más) se verifica sistemática y repetidamente en un determinado número de casillas (por ejemplo el 25% de las que componen un distrito), puede darse lugar a la nulidad de toda una elección.

Al órgano encargado de calificar las elecciones le corresponde, precisamente, verificar que dichos supuestos no hayan tenido lugar, ya que de lo contrario no se puede proceder a validar el resultado de los comicios. Como puede observarse, si las causales son normativamente claras, la labor interpretativa del órgano calificador es muy limitada ya que su tarea es relativamente mecánica. Ello, en principio, es deseable porque contribuye a la certeza jurídica que debe caracterizar a todo proceso democrático.

XIV.

Sin embargo, en el año 2000 el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación creó por la vía de una interpretación una causal que no estaba establecida en la legislación y que, dadas sus características e imprecisión, se conoció como “causal de nulidad abstracta”. La misma tuvo vigencia hasta 2007





y colocó en manos de los jueces electorales (por decisión de ellos mismos) una potestad muy amplia para determinar la nulidad de los procesos electorales. Conviene, aunque sea un poco extensa, recuperar la tesis en la que se configuró jurisdiccionalmente esta posibilidad:

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares).—

Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la





anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.¹¹

De esta manera se abrió la posibilidad para que los jueces electorales, al considerar que se habían violentado principios básicos para la celebración de una elección democrática, se abstuvieran de validar los comicios y, en consecuencia, emitieran una calificación negativa (lo que técnicamente suponía la nulidad de los mismos). Así las cosas, al margen de la legislación, se creó un supuesto muy amplio para anular un proceso comicial, con lo que se vulneró el principio de certeza jurídica, pero, por otro lado, en paralelo, se generaron condiciones para inhibir prácticas políticas que vulneraran la libertad del sufragio.

XV.

La posibilidad de que el Tribunal Electoral echara mano de la “causal de nulidad abstracta” –como, de hecho, se lo solicitó la coalición Por el Bien de Todos– gravitó en el ambiente político en el contexto del conflicto postelectoral de 2006. Las especulaciones y expectativas fueron muchas, pero al final los jueces electorales, sin explicar con claridad en el dictamen de calificación de la elección los motivos de su decisión, decidieron desestimar dicha posibilidad.

En atención a las tensiones e incertidumbres que esta situación generó, un año después, en el marco de la reforma electoral que tuvo lugar en 2007-2008, se cerró normativamente la posibilidad de que los jueces echaran mano de una

¹¹ Tercera Época:

- Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado.—Partido de la Revolución Democrática.—29 de diciembre de 2000.—Mayoría de cuatro votos.— Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—El Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino, por excusa.
- Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-096/2004.—Coalición Alianza Ciudadana.—28 de junio de 2004.—Mayoría de cinco votos en el criterio.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.
- Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-099/2004.—Partido Acción Nacional.—28 de junio de 2004.—Mayoría de cinco votos en el criterio.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Sala Superior, tesis S3ELJ 23/2004.





causal abstracta como la que ellos mismos habían diseñado. Convine recuperar los argumentos de los senadores y diputados en esa dirección.

En el dictamen de la Cámara de Senadores que sirvió de sustento a la importante reforma de esos años puede leerse lo siguiente:

Los integrantes de las Comisiones Unidas responsables del dictamen, después de un largo intercambio de opiniones y de análisis, hemos llegado a la convicción de que la antes transcrita propuesta es de aprobarse en virtud de que atiende a una preocupación respecto a los límites interpretativos que cabe o no señalar, desde la propia Constitución, a toda autoridad de naturaleza jurisdiccional. Coincidimos en la necesidad de que, sin vulnerar la alta función y amplias facultades otorgadas por la Carta Magna al TEPJF, éste deba ceñir sus sentencias en casos de nulidad a las causales que expresamente le señalen las leyes, sin poder establecer, por vía de jurisprudencia, causales distintas. En el momento oportuno, la ley habrá de ser reformada para llenar el vacío hoy presente respecto de las causas de nulidad de la elección presidencial, así como para precisar otras causas de nulidad en las elecciones de senadores y diputados federales.

Por su parte, los diputados sostuvieron, en la misma dirección, los siguientes argumentos:

Las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, teniendo a la vista la Minuta con Proyecto de Decreto materia de este Dictamen, deciden hacer, primero, una breve descripción del contenido de la misma para luego exponer los motivos que la aprueba en sus términos.

En los párrafos tercero y cuarto de la fracción segunda del Artículo en comento se establece la base constitucional para que tanto las salas regionales como la Sala Superior solamente puedan declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente establezcan las leyes; se prevé también la posibilidad de que pueda declararse o no la validez de la elección Presidencial y se realice en su caso la declaratoria de Presidente electo.

Con estas reformas se perfecciona el sistema de nulidades electorales, cerrando la puerta a la creación de causales no previstas por la ley, que tanta polémica provocó en años





pasados. Por otra parte, se llena el vacío existente desde 1996 respecto a la posibilidad de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declare la nulidad de la elección presidencial. La ley señalará las causales de nulidad aplicables a dicha elección.

Como puede observarse, ciertamente, la intención de los legisladores estaba orientada principalmente a la elección presidencial pero, en el propio dictamen, también se haría extensiva a las elecciones en general (tanto federales como en las entidades federativas). Conviene recuperar los textos constitucionales correspondientes (artículos 99 y 116 de la Constitución) una vez que fueron reformados:

Art. 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...]

[...]

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

[...]

Y por lo que hace al ámbito local:

Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

[...]

[...]

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

[...]

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

[...]





De esta manera, desde la Constitución, se excluyó la posibilidad de aplicar causales abstractas mediante interpretaciones jurisdiccionales y se apostó por la vía de las causales genéricas como única alternativa para anular las elecciones. Ese es el nuevo marco en el que tiene lugar –al menos hasta el año 2010– el delicado proceso de la calificación electoral en México.

XVI.

Si analizamos con una visión panorámica la evolución normativa del tema que nos ha ocupado en este trabajo, podemos concluir que la tendencia por la que se fue apostando en México avanzó por dos rieles principales: a) la despolitización del proceso de calificación de las elecciones con la consecuente especialización en la materia, y b) el acotamiento de los márgenes de discrecionalidad de las autoridades responsables de calificar los procesos electorales.

Una apuesta en muchos sentidos civilizatoria y democrática que fue abonando en el terreno de la imparcialidad y de la certeza y, a través de estas, en la legitimidad de los procesos electorales. Todo un activo de la transición.

En un contexto en el que los avances de esa misma transición son cuestionados en los hechos (sobre todo en la dimensión local, en la que algunos poderes siguen operando de manera predemocrática), el contencioso electoral recobra suma relevancia porque constituye el conjunto de garantías normativas para evitar regresiones autoritarias y para afirmar las rutinas democráticas.

Por lo mismo, siempre será importante recordar de dónde venimos y cuál es la relevancia de seguir garantizando la imparcialidad de los órganos responsables de calificar los procesos electorales.



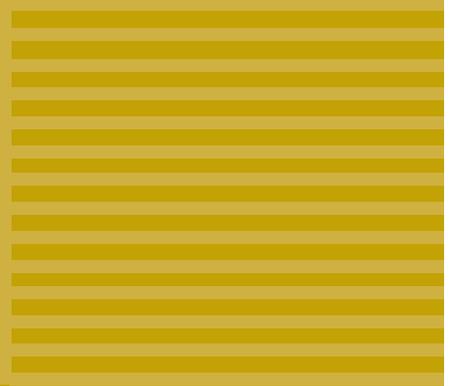


Sesión del
Consejo General
1994





II





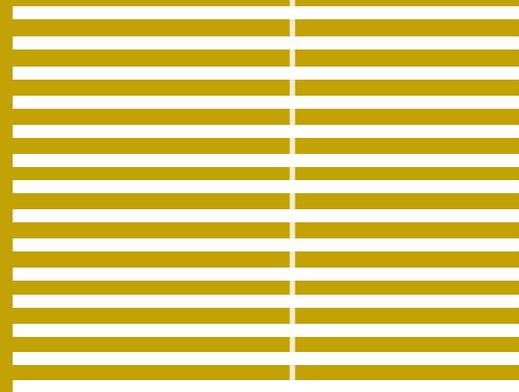
La evolución del Instituto Federal Electoral





La ciudadanía del IFE

JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY*





Las elecciones son la cúspide de una construcción civilizatoria. Son el método a través del cual una sociedad masiva, compleja, diferenciada, plural, puede ofrecer a las distintas corrientes políticas una vía para su expresión y recreación, para su convivencia y su competencia. Se escribe fácil. Pero es una edificación que reclama tiempo, compromisos normativos e institucionales, acuerdos de fondo entre las principales fuerzas políticas e incluso una cultura que aprecie como un valor positivo la existencia de la diversidad.

Prácticamente no existe en América Latina una opción diferente a la democrática y no hay fuerza política significativa que no asuma que la única vía legítima y legal para llegar a los cargos de gobierno y legislativos es la electoral. Pero construir confianza suficiente para que todos los actores relevantes se comprometan a dirimir sus diferencias a través de la vía electoral reclama que la misma garantice que las autoridades electorales son imparciales, que las condiciones de la competencia son medianamente equitativas, que existen vías institucionales para dirimir los conflictos, que no hay exclusiones artificiales de fuerzas políticas significativas y que los votos se traducen de la mejor manera posible en escaños.

El IFE tenía y tiene como misión lograr la confianza en las elecciones. Dado el déficit monumental que en esa materia acarreaba el país, el IFE debía coadyuvar de manera significativa a que los partidos, candidatos, analistas, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y ciudadanos confiaran en la vía electoral como la fórmula por excelencia para que la diversidad política que cruza al país pudiera convivir y competir de manera institucional, ordenada y pacífica.

Pero la confianza no se decreta ni se edifica a través de un acto de magia. La confianza es una construcción. Día a día, acuerdo tras acuerdo, resolución tras resolución, resultado tras resultado, se va forjando la confianza, y por supuesto una mala decisión tiende a erosionar a la misma. Dentro de ese marco general, la llamada ciudadanización del IFE fue un instrumento crucial para generar y fortalecer la credibilidad en la única fórmula inventada por los hombres para

* Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y ex Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral (1996-2003).





que la diversidad política de un país pueda contender y convivir de forma institucional, pacífica y ordenada.

Cuando se habla de la “ciudadanización del IFE” se hace alusión a tres dimensiones distintas, en dos de las cuales, en efecto, se puede aludir a una fuerte y decisiva participación de ciudadanos no encuadrados profesionalmente en el Instituto, que generosamente ayudan a la marcha de los trabajos electorales, pero en una más el término resulta equivocado. Trataré de describir esas tres realidades.

Lo que está atrás de las invenciones que a continuación veremos es la búsqueda de la confianza en los procesos electorales. Sin ese imperativo, sin esa necesidad, nada de lo que a continuación se narrará tendría sentido. La tarea fundamental a lo largo de los años noventa del siglo pasado fue la de edificar una institucionalidad electoral confiable que ofreciera garantías de imparcialidad a todos. En ese marco pueden entenderse mejor las siguientes notas.

Los ciudadanos en las mesas directivas de casilla

Las mesas directivas de casilla son el eslabón fundamental de toda elección. Ellas son las encargadas de instalar las casillas, administrar el transcurso de los comicios, posibilitar que los electores voten y finalmente las encargadas de realizar el primer cómputo de los votos. De tal suerte que su integración resulta crucial para ofrecer o no garantías de imparcialidad a los partidos, los candidatos, los ciudadanos.

El Código Federal Electoral que reguló la marcha de las elecciones de 1988 establecía un procedimiento peculiar para la formación de las mesas directivas de casilla:

“Las mesas directivas de casilla son los organismos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y computación del sufragio [...]” (artículo 196) y “[...] estarán integradas por ciudadanos residentes en la sección respectiva [...] Se integrarán con un presidente y un secretario, y los suplentes respectivos, designados por el presidente del comité distrital electoral, y dos escrutadores y los suplentes res-





pectivos, designados por insaculación por el comité distrital, a partir de las listas que para tal efecto presenten los partidos políticos” (artículo 197).

Es decir, el presidente del comité distrital electoral (que era un cuerpo colegiado) tenía la facultad de decidir por sí y ante sí quiénes ocuparían los dos cargos más importantes de las mesas directivas de casilla, los de presidente y secretario.

Dicho comité distrital estaba integrado por el mencionado presidente, más un comisionado secretario y por comisionados de los partidos políticos en forma proporcional al número de votos que hubiesen obtenido en la elección federal más reciente (artículo 190). ¿Y quién designaba al presidente y al secretario de los comités distritales? Pues el presidente de la Comisión Federal Electoral (CFE), que era el Secretario de Gobernación (artículo 171).

El Secretario de Gobernación, en su carácter de presidente de la CFE, también nombraba a los presidentes y secretarios de las comisiones locales electorales en cada entidad de la República. De tal suerte que no es exagerado decir que con las normas contenidas en el Código Federal Electoral la estructura comicial se tejía desde la Secretaría de Gobernación. Así lo establecía la ley, pero muy pocos confiaban en la imparcialidad de los operadores electorales.

Por ello, después de la profunda crisis suscitada por las elecciones de 1988 se puso sobre la mesa del debate la necesidad de remodelar de manera profunda la fórmula de integración de todo el edificio electoral, donde las mesas directivas de casilla jugaban un papel fundamental.

Con la reforma de 1989-1990 que creó al Instituto Federal Electoral en sustitución de la añeja CFE, se diseñaron nuevas rutinas para la integración de las mesas. El artículo 193 establecía “el procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla”. Decía:

- a) En el mes de abril del año en que deban celebrarse las elecciones, las Juntas Distritales Ejecutivas procederán a insacular de las listas nominales de electores a un 20% de ciudadanos por cada sección electoral [...]
- b) Las Juntas harán una evaluación objetiva para seleccionar de entre dichos ciudadanos a los que resulten aptos;
- c) A los ciudadanos



seleccionados se les impartirá un curso de capacitación [...] d) Las Juntas Distritales harán durante el mes de junio [...] una nueva evaluación objetiva con base en los resultados del curso [...] e) Las Juntas Distritales integrarán las mesas directivas con los ciudadanos idóneos [...] f) [...] las Juntas Distritales ordenarán la publicación de las listas de sus miembros [...] a más tardar el día 1º. de julio [...] lo que comunicarán a los Consejos Distritales respectivos; g) Los Consejos Distritales notificarán personalmente a los integrantes de las casillas su respectivo nombramiento y los citarán a rendir protesta [...].

El mismo artículo además establecía que “los representantes de los partidos políticos en los Consejos Distritales podrán vigilar el desarrollo del procedimiento [...]”.

Se trató de un importante avance. Ya no eran nombrados por un funcionario que a su vez había sido nombrado por el Secretario de Gobernación, sino por un cuerpo colegiado de funcionarios del IFE a partir de un proceso de insaculación, es decir, de un sorteo.

Con esa fórmula se llevaron a cabo las elecciones de 1991, las primeras organizadas por el IFE. Pero la desconfianza era tanta que hubo que dar otros pasos para lograr la completa credibilidad en el funcionamiento de las mesas.

En 1994, para reforzar la confianza y aunque no lo preveía la ley, el Consejo General del IFE optó por realizar una segunda insaculación de los integrantes de las mesas, y la reforma de 1996 estableció un procedimiento barroco pero eficiente para garantizar la imparcialidad de las mesas directivas de casilla.

Decía el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE:

El procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla será el siguiente: a) el Consejo General [...] sorteará un mes del calendario, que junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para la insaculación de los ciudadanos que integrarán las mesas [...] b)[...] las Juntas Distritales Ejecutivas procederán a insacular [...] a un 10% de ciudadanos de cada sección electoral [...] podrán estar presentes en el procedimiento de insaculación, los miembros del Consejo Local y los de la Comisión Local de Vigilancia



del Registro Federal de Electores [...] c) a los ciudadanos que resulten insaculados se les convocará para que asistan a un curso de capacitación [...] d) las Juntas harán una evaluación objetiva para seleccionar [...] a los que resulten aptos [...] prefiriendo a los de mayor escolaridad e informará a los integrantes de los consejos distritales [...] e) El Consejo General [...] sorteará las 29 letras que componen el alfabeto, a fin de obtener la letra a partir de la cual, con base en el apellido paterno, se seleccionará a los ciudadanos que integrarán las mesas [...] f) [...] las Juntas Distritales [...] harán una relación de aquellos ciudadanos, que habiendo asistido a la capacitación [...] no tengan impedimento alguno para desempeñar el cargo [...] De esta relación, los Consejos Distritales insacularán a los ciudadanos que integrarán las mesas [...] g) [...] las Juntas Distritales [...] determinarán según su escolaridad las funciones que cada uno desempeñará en la casilla [...] [Luego] ordenarán la publicación de la lista de sus miembros [...] h) Los Consejos Distritales notificarán personalmente a los integrantes de las mesas [...] sus respectivos nombramientos [...].

Además, los representantes de los partidos en los consejos estaban facultados para vigilar el desarrollo de todo ese procedimiento (artículo 193).

Se trataba y se trata de que los funcionarios de casilla surgieran de dos sorteos y fueran capacitados, de tal suerte que sería casi imposible que el conjunto de los funcionarios de casilla más los representantes de los partidos ante la misma pudiesen actuar de manera facciosa. Se trata, sin duda, del programa con más grados de incertidumbre que realiza el IFE, ya que depende de la buena voluntad de los ciudadanos, pero el que ayuda a inyectar una mayor dosis de confianza en los comicios.

A partir de la elección de 1997 y hasta la fecha, ese ha sido el procedimiento para la conformación de las mesas directivas de casilla. En el año 2009 prácticamente se instalaron todas las casillas. Nos hemos acostumbrado a ello. Pero es necesario recalcar lo que eso significa: la noche previa a la elección los 139,181 paquetes electorales se encuentran en los domicilios particulares de los presidentes de las mesas directivas de las casillas. Las boletas, actas, tinta, marcador de credenciales, urnas, mamparas, crayones, etc., necesarios para la jornada comicial, están en manos de ciudadanos que generosamente han aceptado realizar una labor fundamental: recibir y contar los votos de sus vecinos. Y todos cumplen. Parece magia. No lo es.





El IFE tuvo que contratar a 29,207 capacitadores-asistentes y supervisores electorales para que más de medio millón de ciudadanos, entrenados en sus domicilios, fueran funcionarios de casilla de manera eficiente el día de la elección. El procedimiento para inyectar confianza empieza con un sorteo, el de un mes del año. Y en 2009 fue julio, de tal suerte que los nacidos en ese mes y muy probablemente algunos de agosto, hasta llegar al 10% del padrón, fueron “insaculados”. En total 7.8 millones, de los cuales fueron capacitados 2.5 millones y resultaron aptos 2.3 millones. El 43.08% hombres y el 56.92% mujeres. Al final fueron designadas como presidentes, secretarios, escrutadores y suplentes 987,395 personas. Antes de la jornada electoral se realizaron 227,376 sustituciones por muy diversos motivos (fallecimientos, cambios de domicilio, incapacidad temporal, no poder ausentarse del trabajo, por viaje o por negativa simple o por miedo complejo).

Al final los propietarios sumaron 556,724 y los suplentes 430,671. El día de la elección sólo fue necesario incorporar a 23,658 (4.25% del total) ciudadanos formados en la fila de votantes porque faltaba algún funcionario. Y sólo en 156 casos se trató del presidente. El 93.63% de los presidentes y secretarios fueron los sorteados y capacitados.

No se instalaron 41 casillas. El 0.03%, es decir, nada.

Observar los grandes números que se encuentran involucrados en esa estratégica tarea puede dar una idea de la magnitud del esfuerzo y de la masiva incorporación de ciudadanos a la labor electoral. Los siguientes son datos oficiales del propio IFE.



Año	Insaculados	Capacitados (1ª. etapa)	Capacitados (2ª. etapa)	Funcionarios el día de la jornada electoral
1997	5,095,388	2,073,608	721,799	418,864
2000	5,860,109	2,066,547	789,500	444,716
2003	6,612,474	2,338,744	847,044	481,266
2006	7,293,555	2,266,514	913,151	518,617
2009	7,837,565	2,475,551	984,820	549,916

Como fácilmente puede observarse, se trata de una tarea que cada vez involucra, en términos absolutos, a más ciudadanos. Eso se debe, por supuesto, al crecimiento natural del padrón electoral y las listas nominales de electores. Pero las cifras ilustran un fenómeno que vale la pena subrayar. En cada elección más de dos millones de personas distintas –porque los meses del año sorteado han sido diferentes en cada ocasión– han recibido un breve curso de capacitación –la inmensa mayoría en sus propios hogares– que los pone en contacto con la dinámica de las elecciones. Se trata no sólo de aprender las rutinas de la jornada electoral, sino de una iniciación a los valores y principios de la convivencia democrática.

Y en cada nueva elección, cientos de miles de ciudadanos comparecen realmente el día de la jornada y toman en sus manos la conducción del proceso. Se trata de ciudadanos que deciden colaborar en una rutina democrática cargada de sentido y que reciben y cuentan los votos de sus vecinos. Es quizá una de las movilizaciones masivas más impresionantes a las que nos hemos venido acostumbrado por la fuerza de una fórmula que se convierte en costumbre.

Vale la pena acercarse a ese “ejército” de ciudadanos gracias al cual las elecciones son posibles. En el 2006, por ejemplo, el 57.4% de los ciudadanos designados como funcionarios fueron mujeres y el 42.6% hombres. Y el día de los comicios se desempeñaron como presidentes, secretarios y escrutadores 55.41% de mujeres y 42.18% hombres (estas últimas cifras no suman 100 porque en 12,491



casos no se proporcionó esa información).¹ Participan además ciudadanos de todas las edades. El cuadro es el siguiente:

Rango de edad	Ciudadanos que se desempeñaron como funcionarios	Porcentaje
18-19	27,563	5.31
20-24	97,430	18.79
25-29	73,583	14.19
30-34	70,298	13.55
35-39	64,849	12.50
40-44	56,575	10.91
45-49	44,687	8.62
50-54	31,262	6.03
55-59	19,934	3.84
60-64	12,015	2.32
65 o más	7,502	1.45
Edad desconocida	12,919	2.49

Como es fácil observar, se trata de una pirámide de edades similar a la de la población, es decir, que de todas las edades hay una participación relevante en la instalación de las casillas y en la recepción y cómputo de los sufragios.

¹ Toda la información está tomada del libro *IFE, Elecciones federales 2006. Organización del proceso electoral*, México, 2006, pp. 66-67.



Y si nos acercamos a esa legión de ciudadanos indagando por su escolaridad, nos encontramos con los siguientes datos:

Escolaridad	Ciudadanos que se desempeñaron como funcionarios	Porcentaje
Sin escolaridad (saben leer y escribir)	724	0.14
6° de primaria o menos	93,068	17.95
1° a 3° de secundaria	117,187	22.60
1° a 3° de bachillerato o carrera técnica	119,521	23.05
Licenciatura	153,737	29.64
Posgrado	16,645	3.21
Desconocida	17,735	3.42

Como es natural en este caso, la pirámide de quienes participan no corresponde a la pirámide educativa del país porque la ley favorece explícitamente a aquellos que tienen una mayor escolaridad. De todas formas, dado que en todas las secciones los funcionarios de las casillas deben ser vecinos, el IFE se ve obligado, en muchos casos, a habilitar a personas con baja escolaridad.

Creo que cuando se habla de la ciudadanización del IFE se hace alusión a esa incorporación masiva de ciudadanos a una tarea fundamental del edificio democrático.

Los consejeros del Consejo General (un malentendido)

A lo largo de los años la Comisión Federal Electoral tuvo dos nutrientes fundamentales para su conformación: representantes de los poderes públicos y de los partidos políticos (y algunas figuras extrañas como la del notario público). Bajo ese esquema resultaba muy difícil armar una Comisión que de antemano no estu-





viese inclinada hacia alguno de los partidos. El representante del Ejecutivo y los del Legislativo tenían un sello partidista, y no se diga los voceros de los propios partidos, que sin mediación alguna presuponían que sus intereses particulares eran los intereses de todos. La búsqueda de la imparcialidad, sumando parcialidades, parecía imposible. Un partido al final tenía, de partida, más votos.

La experiencia de la reforma de 1986 y sus consecuencias ilustran con nitidez el tema. Hasta esa fecha, la Comisión Federal Electoral se integraba con el Secretario de Gobernación (que la presidía), un representante de cada Cámara del Congreso, uno por cada uno de los partidos con registro y un notario público. Pero dado el crecimiento del número de los partidos bajo el influjo de la reforma de 1977, existía la posibilidad de que los votos "oficialistas" en la CFE se convirtieran en minoría. Por ello, el presidente Miguel de la Madrid mandó una iniciativa de reforma en la que entre otras cosas proponía una nueva conformación de la CFE. La propuesta del Ejecutivo excluía al notario, y sólo dejaba con derecho a voto al representante del Ejecutivo (el Secretario de Gobernación), a los representantes de los diputados y los senadores y a los de los tres partidos políticos con mayor votación. En aquel entonces esa fórmula hubiese dado en automático que los priistas (el Secretario de Gobernación, el senador, el diputado y el delegado del PRI) tuviesen cuatro votos contra dos de los partidos opositores. Pero como en la Cámara de Diputados se rebelaron los pequeños partidos contra su exclusión del voto, se optó por la fórmula más facciosa y antiestética de cuantas han existido: la CFE quedó integrada por el Secretario de Gobernación, un representante de cada Cámara y un número de representantes de los partidos de acuerdo a los resultados en su última elección federal. La introducción del criterio de representación electoral al órgano encargado de realizar los comicios hizo posible que en la elección de 1988, la CFE, supuesto árbitro de la contienda, quedara conformada por 16 representantes del PRI de un total de 31 integrantes (contando a los tres representantes de los poderes públicos). Se trató de una fórmula que hizo árbitro a uno de los equipos competidores.

De tal suerte que luego de la profunda crisis electoral de 1988, la necesidad de contar con un organizador de las elecciones no faccioso se puso en uno de los primeros puntos del orden del día. Y entonces fue muy sencillo observar que





si las únicas fuentes de reclutamiento del órgano colegiado de la institución electoral eran los poderes públicos y los partidos políticos, el dilema no tendría solución. Siempre existiría una mayoría política preconfigurada, porque ni el representante del Ejecutivo ni los del Legislativo y mucho menos los de los partidos políticos dejarían de tener una fuerte marca partidista.

Así, en 1989-1990 se creó el Instituto Federal Electoral que vendría a sustituir a la inoperante y desequilibrada CFE. Y en la conformación de su Consejo General, junto con los representantes de los poderes públicos y de los partidos, aparecería una figura novedosa, teóricamente imparcial, no alineada con ninguna de las fuerzas en contienda, a la que se denominó consejeros magistrados.

El nuevo Consejo General del IFE, máximo órgano de dirección de la inédita institución, quedaría integrado de la siguiente manera: “un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos nacionales”. El consejero del Poder Ejecutivo sería el Secretario de Gobernación, quien presidiría el Consejo; los del Poder Legislativo serían dos diputados y dos senadores, uno de la mayoría y uno de la primera minoría. Los representantes de los partidos lo serían con un criterio de representación proporcional atemperada: un representante si su votación en la última elección federal hubiese fluctuado entre el 1.5% y el 10% de los votos, dos si sus votos habían sido entre el 10% y el 20%, tres entre 20% y 30%, y cuatro como máximo si sus sufragios rebasaban el 30%. La novedad, sin embargo, como ya se dijo, eran los consejeros magistrados, propuestos por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados (la lista debería ser de por lo menos el doble de los necesarios) y que requerían de las dos terceras partes de los votos para ser elegidos (artículo 74).

La conformación del Consejo General del IFE resultó mucho más equilibrada que la de la desaparecida CFE, incluyendo una figura nueva que debía estar por encima de la contienda entre partidos, por lo cual los nuevos consejeros magistrados tenían que llenar una serie de requisitos:



Ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar inscrito en el Registro Federal de Electores, no tener más de 65 años ni menos de 35, ser licenciado en derecho con una antigüedad mínima de cinco años, gozar de buena reputación, haber residido en el país durante los últimos cinco años, no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; no tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido en los últimos cinco años. (artículo 76).

Con esa composición se llevaron a cabo las primeras elecciones organizadas por el IFE en 1991. Pero cuando las elecciones de 1994 ya estaban en marcha, y acicateadas por el alzamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, los partidos y el Congreso decidieron llevar a cabo una serie de reformas para subrayar la imparcialidad en la conducción de la elección que llevó a un nuevo diseño del Consejo General del IFE.

El Consejo seguiría presidido por el Secretario de Gobernación, los representantes del Poder Legislativo quedaban también igual. Pero los partidos tendrían cada uno un solo representante —acabando con la proporcionalidad—, que tendría derecho a voz pero no a voto. Y los consejeros magistrados desaparecieron para dar paso a una nueva figura: la de los consejeros ciudadanos. Serían seis, ya no propuestos por el Presidente de la República sino por los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, y requerían para ser aprobados de dos terceras partes de los votos. Además no necesariamente debían ser licenciados en derecho y la antigüedad de no haber tenido un cargo de dirección partidista bajó de cinco a tres años.

La fuerza relativa de los consejeros ciudadanos comparada con la de los consejeros magistrados creció de forma espectacular. Mientras los magistrados tenían seis votos de 21 (esta última cifra variaba dependiendo del número de partidos), los consejeros ciudadanos tenían seis de 11. Eran mayoría, aunque no formaban un bloque. Con ello se empezó a “despartidizar” la toma de decisiones, dejando



en un grupo de personas sin filiación partidista la decisión de las principales políticas y medidas que van armando una elección.

Sin embargo, la denominación y algunas condiciones específicas de su estatus laboral generaron una cierta ambigüedad sobre su condición de funcionarios públicos. Dado que cobraban por honorarios y dada la carga de su denominación pareció por un momento (de 1994 a 1996) que eventualmente tenían una condición diferente a la del resto de los servidores del Estado.

Ello quedó aclarado con una nueva y muy profunda reforma, la de 1996. Entonces se decidió que el Poder Ejecutivo debía abandonar sus funciones electorales, que todos los grupos parlamentarios tendrían un consejero al igual que todos los partidos un representante. Pero todos ellos sólo con derecho a voz pero no a voto. Los consejeros ciudadanos fueron sustituidos por ocho consejeros electorales y un consejero presidente, que debían ser electos por la Cámara de Diputados a través de una votación de mayoría calificada de por lo menos dos terceras partes, a propuesta de los grupos parlamentarios. Completaba la integración del Consejo la Secretaría Ejecutiva propuesta por el Consejero Presidente y que requería de las dos terceras partes de los votos de los consejeros. Esa reforma significó no solamente la renuncia del Ejecutivo a conducir el proceso electoral, sino que todas y cada una de las decisiones del Consejo General del IFE estarían en manos de nueve funcionarios no alineados a los partidos.

Se trató, como puede observarse, de un proceso gradual, pero que logró transformar de manera radical la conformación del máximo órgano de gobierno de la institución y con ello buena parte del carácter del propio Instituto.

Los requisitos para ser consejero electoral siguieron siendo muy similares a los de sus predecesores (consejeros magistrados y ciudadanos), pero se estableció también que “durante el período de su encargo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción [...] de los que desempeñe en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remuneradas”, además que “estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución” (artículo 77).





Se subrayaba así que serían profesionales de tiempo completo y sin duda alguna funcionarios públicos, sujetos como tales, entre otras, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Es decir, se trata de funcionarios en todo el sentido de la palabra (por supuesto ciudadanos, porque los funcionarios y los que no lo son, todos tienen el carácter de ciudadanos), cuya misión fundamental es llevar a cabo una función estratégica del Estado mexicano para lo cual es imprescindible que se cumplan los principios de “certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad”. Todos ellos bajo el manto de la autonomía que la Constitución y la ley le conceden al IFE para desarrollar sus tareas.

Se trata de una historia que tiene un eje conductor: cómo construir una institución capaz de irradiar confianza hacia todos los ámbitos del espectro nacional. Y la idea fundamental es que consejeros electorales electos por la Cámara de Diputados, capaces de ver por el conjunto y no por alguna de las partes, actuando apegados a la ley y no por presiones políticas, situados por encima de los partidos y no alineados a ellos, podrían dar garantías de imparcialidad a todos.

Los ciudadanos en los consejos locales y distritales

Hay, sin embargo, otra tarea fundamental en la cual los ciudadanos que no forman parte orgánicamente del IFE juegan un rol más que destacado. Se trata de su papel en los consejos locales y distritales del Instituto. Se sabe que entre el Consejo General y las mesas directivas de casilla se encuentran los otros dos eslabones de la “pirámide” electoral: los consejos locales –uno por cada entidad– y los consejos distritales –uno por cada distrito–.

Hemos tomado como referencia para observar las transformaciones en esta materia lo que sucedía en 1988 con las disposiciones del Código Federal Electoral aprobado en 1986. En aquel entonces las llamadas comisiones locales electorales (32) se integraban, como ya se apuntó, por un presidente y un secretario nombrados por el Secretario de Gobernación en su carácter de presidente de la CFE. Y completaban su integración con comisionados de los partidos políticos nacionales de manera proporcional al porcentaje de su votación federal anterior.





Los comités distritales electorales (300) se integraban de la misma manera. El presidente y el secretario nombrados por el Secretario de Gobernación y representantes de los partidos de manera proporcional al porcentaje de su votación anterior. Sobra decir que en 1988 esas comisiones y comités resultaban absolutamente parciales a favor del PRI.

Por ello, cuando en 1989-1990 se creó el IFE no podía mantenerse inalterable esa fórmula. Se creó entonces una doble estructura: una Junta Local Ejecutiva, integrada por profesionales del IFE, y un Consejo Local, con existencia temporal y compuesto de manera tripartita por funcionarios del IFE, consejeros ciudadanos y representantes de los partidos.

Las juntas locales son órganos permanentes que se integran por cinco vocales: Ejecutivo –que preside la Junta–, Secretario, de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Se trata de funcionarios que integran el servicio profesional electoral.

Pero dada la profunda incredulidad que generaron las elecciones de 1988, se decidió que al inicio del proceso electoral se instalaría también un Consejo Local en cada entidad compuesto por los cinco funcionarios mencionados que serían al mismo tiempo consejeros, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales (artículo 102). Los consejeros ciudadanos eran nombrados por el Consejo General a propuesta de la Junta General Ejecutiva, y los representantes de los partidos por las propias organizaciones de manera proporcional a los votos. Los consejos surgían como una especie de vigilantes de la estructura permanente del IFE.

Las reformas de 1993 y 1994 remodelaron tanto a los consejos locales como a los distritales, pero en 1996 acabaron por adquirir su perfil “definitivo”. En consonancia con la pérdida del voto de los partidos en el Consejo General, también los partidos quedaron con representantes ante los consejos locales y distritales con derecho a voz pero sin voto. Y a partir de entonces la “ciudadanización” de dichos consejos fue prácticamente total. Se estableció que el Consejo General nombraría seis consejeros titulares y seis suplentes para cada Consejo Local, y



los consejos locales fueron los encargados de nombrar seis consejeros titulares y seis suplentes en cada Consejo Distrital. En ambos casos, los consejos serían presididos por el Vocal Ejecutivo, convertido por mandato de ley en presidente del Consejo respectivo. Además el Vocal Secretario actuaría como secretario del Consejo con derecho a voz pero sin voto.

Como es fácil observar, a partir de 1997 en cada elección se instalan consejos locales y distritales donde ciudadanos electos *ex profeso* para ello tienen seis de los siete votos en los consejos. La idea fue y es que dichos consejos acompañen y vigilen la gestión de la rama profesional del IFE. Un diseño tan complejo y que inyecta no pocas tensiones en la relación entre los vocales de las juntas y los consejeros, no ha dejado de entregar frutos venturosos ya que el mecanismo sirve para supervisar la labor de los profesionales del IFE y para multiplicar la confianza en lo que realiza el mismo Instituto.

Los consejos son sumamente importantes. Los locales tienen las siguientes atribuciones:

Vigilar la observancia del COFIPE y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; vigilar que los consejos distritales se instalen [...]; designar [...] por mayoría absoluta a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales [...]; resolver los medios de impugnación que les competen [...], acreditar a los ciudadanos mexicanos [...] que hayan presentado su solicitud [...] para participar como observadores; publicar la integración de los consejos distritales [...]; registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla [de los partidos] [...]; registrar las fórmulas a candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa; efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores [...]; efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional [...]; designar, en caso de ausencia del Secretario, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, a la persona que fungirá como Secretario en la sesión; supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales Ejecutivas durante el proceso electoral; nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones [...]. (artículo 105, COFIPE de 1996).



Los consejos distritales realizan un buen número de esas funciones en el ámbito de su competencia. Y como se puede ver, se trata de cuerpos colegiados estratégicos que durante la elección se suman a la estructura profesional del IFE para dirigir y orientar las principales tareas de la institución.

No resulta casual entonces que los requisitos para ser consejero sean los siguientes:

Ser mexicano por nacimiento [nunca he entendido la discriminación hacia los mexicanos naturalizados] y estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar [...]; tener residencia de dos años en la entidad [...]; contar con conocimiento para el desempeño adecuado de sus funciones; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos tres años [...]; no ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores [...]; gozar de buena reputación [...].

Los consejeros son designados para cumplir con esa tarea durante dos procesos electorales, reciben una “dieta de asistencia”, y señala la ley que “para el desempeño de sus funciones tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales” (artículo 103).

En suma, el Consejo General debe hacer 192 nombramientos de consejeros titulares (seis por cada entidad) y 192 nombramientos de suplentes. En total 384 personas cuya misión resulta central para reforzar el buen funcionamiento de las juntas locales y para multiplicar la confianza en cada uno de los eslabones del proceso electoral. A su vez esas 192 personas más los presidentes de los consejos locales tienen que realizar 1,800 nombramientos de consejeros distritales titulares (seis por cada uno de los 300 distritos) y 1,800 nombramientos de consejeros suplentes.

Esas 2 mil personas que en cada proceso comicial federal integran los consejos multiplican la deliberación, ponen sobre el tapete de la discusión diferentes temas de interés, formulan soluciones para los problemas que de manera natural



aparecen en una elección, pero sobre todo, son una especie de veedores de la sociedad que escrutan, evalúan y eventualmente corrigen las muy distintas políticas que la rama ejecutiva del IFE diseña e instrumenta.

Vale la pena ofrecer algunas cifras sobre su perfil. La participación de hombres y mujeres se ha venido equilibrando, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Consejeros electorales por género, según proceso electoral

Género	2003	2006	2009
Hombres	1,345	1,061	1,052
%	67.5	53.3	52.8
Mujeres	647	929	939
%	32.5	46.7	47.2
Total	1,992	1,990	1,991

Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

Como se puede observar, si en el proceso electoral de 2003 participaron como consejeros electorales dos hombres por cada mujer, en el 2006 y el 2009 los números se han emparejado de manera significativa.

Por lo que se refiere a las edades de los mismos, el cuadro resumen es el siguiente:

Consejeros electorales por edad, según grupos quinquenales y proceso electoral

Grupos quinquenales	2003		2006		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
20-24	13	0.7	4	0.2	4	0.2
25-29	104	5.2	106	5.3	74	3.7
30-34	205	10.3	259	13.0	230	11.6
35-39	262	13.2	300	15.1	294	14.8
40-44	337	16.9	304	15.3	307	15.4
45-49	388	19.5	294	14.8	284	14.3
50-54	273	13.7	318	16.0	339	17.0
55-59	200	10.0	182	9.1	213	10.7
60-64	120	6.0	124	6.2	129	6.5
más de 65	90	4.5	99	5.0	117	5.9
Total	1,992	100.0	1,990	100.0	1,991	100.0

Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

Entre los 30 y los 59 años se concentra el grueso de los participantes y las fluctuaciones, a primera vista, no resultan demasiado significativas. Ahora bien, acercándose a esos mismos consejeros por su nivel de escolaridad los datos resultan interesantes.

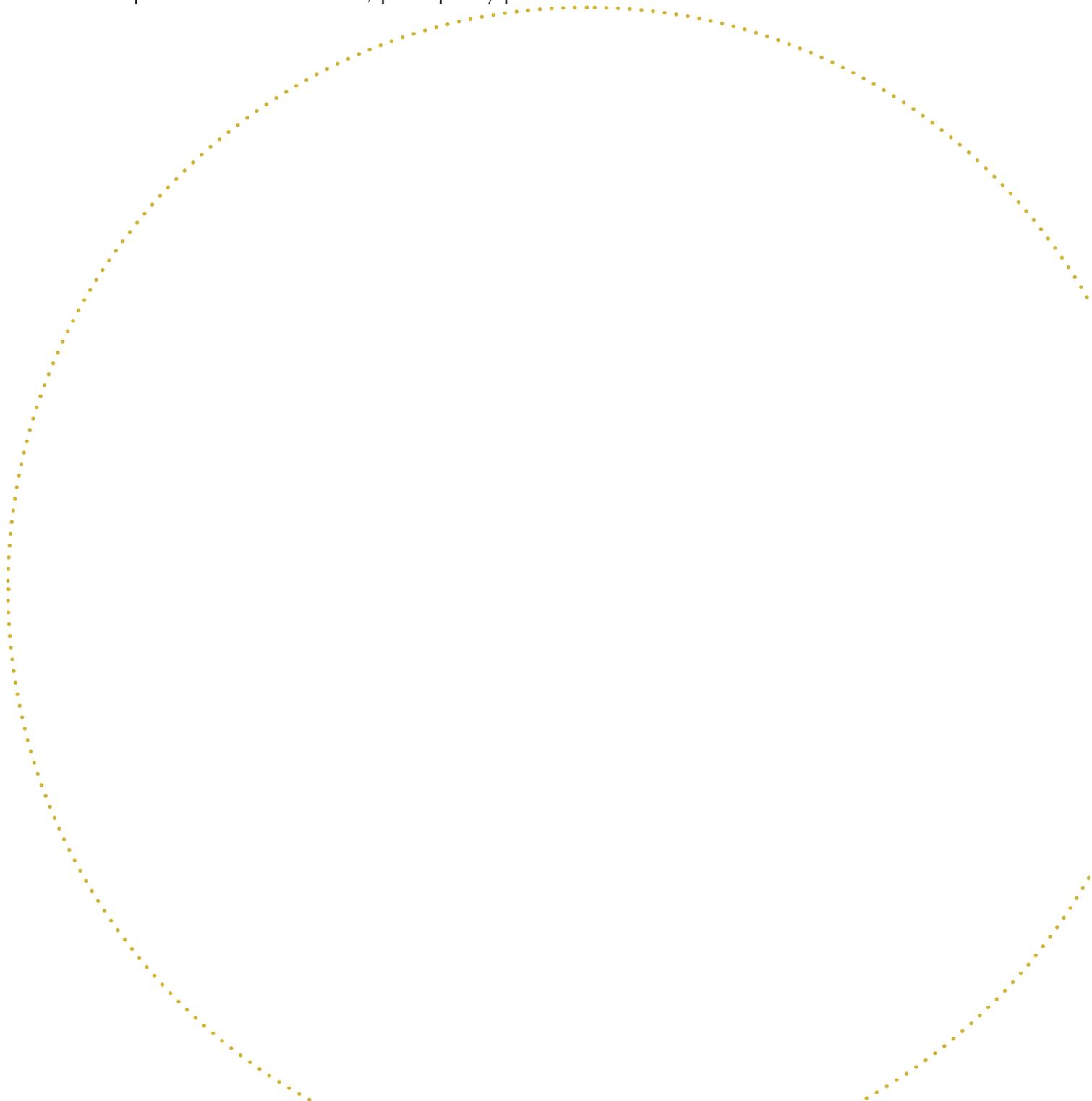
Nivel de escolaridad de consejeros electorales, según proceso electoral

Nivel de escolaridad	Procesos Electorales Federales					
	2003		2006		2009	
	Número	%	Número	%	Número	%
Educación básica	11	0.6	0	0	0	0
Educación media básica	27	1.4	9	0.5	5	0.3
Preparatoria	63	3.2	19	1.0	30	1.5
Licenciatura inconclusa	1	0.1	3	0.2	11	0.6
Pasante	0	0.0	19	1.0	19	1.0
Licenciatura	1,380	69.3	1,349	67.8	1,326	66.6
Maestría	253	12.7	331	16.6	315	15.8
Doctorado	146	7.3	107	5.4	111	5.6
Otro	111	5.6	153	7.7	174	8.7
Total	1,992	100.0	1,990	100	1,991	100.0

Como se ve, el grado de escolaridad de quienes participan suele ser elevado. Invariablemente dos o más de cada tres tienen grado de licenciatura. Y más del 20% restante son maestros o doctores. Quienes tienen sólo educación básica prácticamente han dejado de ser convocados. Y ello resulta natural. Se trata, como ya se apuntó, de una selección en cascada que realiza primero el Consejo General y luego los consejos locales, y en ambos momentos lo que se busca es incorporar a ciudadanos destacados y conocidos en sus respectivos estados y distritos.



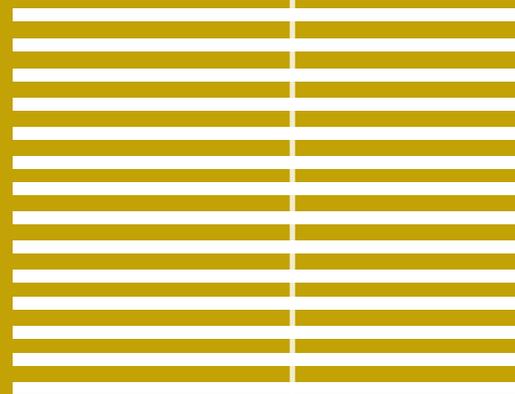
Estos consejeros y los integrantes de las mesas directivas de casilla son la expresión más fiel y decantada de la participación de los ciudadanos en la organización y celebración de las elecciones. Y como hemos visto, se trata de tareas medulares y estratégicas de las cuales depende el éxito de cada proceso comicial. La labor de estos ciudadanos es imprescindible durante los meses de preparación de las elecciones y por supuesto también el día de la jornada electoral y los subsiguientes. Y quiero pensar que esa incorporación también es una fórmula para irradiar los valores, principios y prácticas de la democracia.





El Registro Federal de Electores, el padrón electoral y la lista nominal

JUAN MANUEL HERRERO ÁLVAREZ*





Introducción

Los procesos electorales se han definido así, como procesos, porque se conforman por un conjunto de actividades con una seriación definida y con la posibilidad, según la ley, de que cada etapa concluya y se valide, pasando a considerar la siguiente, hasta llegar a la jornada de emisión del voto y a los análisis posteriores, que pueden ser de orden jurídico o político.

Dentro de ese proceso existen fases de características instrumentales. La elección se hace a partir de una serie de herramientas que hacen viable cumplir con los principios que marca la ley.

Entre ellas está la necesidad de cumplir con un registro de ciudadanos aptos para sufragar, que hayan cumplido ciertos requisitos para estar contenidos en un padrón y que, además, cuenten con el instrumento que los acredita como electores y entonces se les incluya en los listados que estarán presentes en las casillas el día de la elección.

Todas estas acciones se realizan para dar certeza a las fuerzas políticas de que estén habilitados para votar todos los que cumplan con lo solicitado en la norma, que no aparezcan en las listas quienes no deban estar y, fundamental, que la ciudadanía y los partidos políticos tengan confianza en ese registro.

Antecedentes

El proceso electoral federal de 1988 concluyó con una carga de desconfianza considerable. Los partidos políticos y parte de la ciudadanía suponen la presencia de un fraude, que legalmente no se acredita, pero en el tema electoral la confianza es casi tan poderosa como una resolución jurídica, y eso provocó que el propio gobierno convocara a una reforma del sistema electoral. No sólo fue cuestionada la estructura del órgano electoral, entonces en manos de la Secretaría de Gobernación, sino la de los instrumentos electorales, como el padrón.

* Consultor y ex Director Ejecutivo del Registro Federal del Electores (1994-1996).



Cuando al término de un proceso electoral en un país los principales argumentos de impugnación se refieren a la calidad o validez de los instrumentos, como el padrón, es indicativo de que existe un nivel muy bajo de desarrollo de la democracia, al menos en lo referente a lo electoral. Es como al construir un edificio: si los cimientos no son sólidos, el edificio caerá. El primer piso puede ser el acceso a medios de comunicación. Después estaría la asignación de prerrogativas a los partidos políticos y los procesos de capacitación, hasta llegar a que en la noche misma en que se desarrolla un proceso electoral el derrotado admita la decisión de los electores.

La discusión sobre el padrón electoral se centra principalmente en que siguen apareciendo en las listas nombres de personas que ya murieron; en los ciudadanos que no están en el registro a pesar de haberse inscrito; en los que no se ubican en la geografía que les corresponde y que el día de los comicios no encontraron su nombre en la casilla y por lo tanto no se les permitió votar.

¿Qué tanto afectaron estas irregularidades el resultado de la elección de 1988?, no se sabe, pero el hecho es que no había confianza en el padrón, y sólo por ello ameritaba pensar en su actualización.

Pero el padrón era sólo uno de los temas que los partidos de oposición tenían en su agenda. Es por ello que se inició un proceso de discusión con la presencia de todas las fuerzas políticas, en donde se acordó la creación de una nueva norma electoral, y como consecuencia de ello la formación de un órgano a cargo de las elecciones federales, con reglas claras, instrumentos confiables y actores imparciales. Se tenía que aterrizar todo lo anterior en una reforma legal.

Surgimiento del COFIPE / Creación del IFE

Como resultado de esta reforma surgió una nueva ley electoral. De hecho, se le denomina Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y efectivamente, es un código que indica con detalle las acciones que debe emprender el nuevo órgano electoral, yendo más allá de lo que comúnmente se describe en un ordenamiento de esta naturaleza.



El COFIPE define la estructura y funciones del nuevo órgano electoral, mismo que se debió constituir con rapidez para poder enfrentar el proceso electoral federal de 1991. En pocos meses el recién creado Instituto Federal Electoral (IFE) tuvo que conseguir instalaciones, recursos humanos, infraestructura y organizar un proceso electoral federal.

Catálogo, padrón y lista nominal

Adicionalmente a la complejidad de hacer nacer una institución con todos sus componentes, el IFE se enfrentó al reto de crear un nuevo padrón de electores.

En los meses previos a la publicación del COFIPE los partidos cuestionaban la confiabilidad del padrón vigente. Las autoridades consideraron pertinente valorar un posible procedimiento de actualización que se probaría aprovechando un proceso electoral extraordinario en el municipio de Uruapan, Michoacán. Se aplicó una estrategia de actualización basada en el padrón vigente y el resultado no fue bueno. El padrón requería cirugía mayor. El acuerdo fue que habría que prescindir de ese instrumento y construir uno nuevo, desde cero.

La postura del Partido Acción Nacional era crear el Registro Nacional de Ciudadanos y expedir la Cédula de Identidad. Se valoró la posibilidad de realizarlo en plazos muy cortos, pues en unos meses habría una elección federal, para la cual este instrumento tendría que estar disponible. Después de amplias negociaciones se privilegió la elaboración de un padrón por la técnica censal y se pospuso la creación de la Cédula de Identidad.

Hubo que armonizar el COFIPE y la Ley General de Población e incorporar un artículo transitorio que permitiera a los ciudadanos inscribirse en “los padrones electorales” en tanto no se contara con el Registro Nacional de Población, con el fin de garantizar la posibilidad de contar con un instrumento nuevo para la elección de 1991 y transitar, posteriormente, hacia la cédula.

Como la decisión de las partes fue elaborar un padrón por visita domiciliaria, los elementos resultantes de un ejercicio de esta naturaleza fueron plasmados en la





ley electoral. Es por ello que el COFIPE define las categorías de catálogo, padrón y lista nominal.

El catálogo es eminentemente el resultado de enlistar a todos los mexicanos de 18 años o más y es un producto del barrido censal. El legislador, al crear la categoría de catálogo, mostró con claridad que un directorio como el electoral tiene una vida útil limitada y que su puesta al día es costosa, por lo que al paso del tiempo hay una pérdida de calidad. No es posible dar de baja a todos los que fallecen, dadas las condiciones de algunos de nuestros registros civiles. Además, no hay un motivo especial que provoque que la población que cambia de domicilio lo reporte al IFE, y esto, conforme pasan los años, genera que el registro se cargue de imperfecciones, que si bien no tienen intencionalidad política van incrementando las dudas y las posibles quejas sobre la veracidad del padrón.

Así, con todas aquellas personas contenidas en el catálogo, que además hubieran llenado una solicitud de inscripción al padrón, se formó el nuevo padrón electoral.

Condición adicional para que los inscritos en el padrón estén en condiciones de sufragar es contar con su credencial para votar, con la que se deberán identificar al llegar a la casilla que les corresponda. A los que recibieron su credencial se les incluyó en las listas nominales, mismas que están presentes en las casillas.

Para cumplir con la obligación de ley de tener estos instrumentos listos para la elección de 1991, el IFE debió emprender una labor de gran intensidad, que iba desde modificar la estructura orgánica del Registro Federal de Electores (antes Registro Nacional de Electores) creando un equipo profesional y especializado en distintas tareas relativas a la generación y mantenimiento del registro, incorporar la infraestructura de equipos, materiales y centros informáticos y modificar su relación con los partidos políticos para hacerlos parte de los trabajos y dejar constancia de transparencia en los mismos.

Este proceso comprendió de mayo de 1990 a septiembre de 1991, y se inició aún bajo la coordinación del Registro Nacional de Electores, órgano de la Comisión Federal Electoral, previo al nacimiento del IFE.





La intención de este documento no es describir a detalle los dos episodios (1991 y 1994) a partir de los cuales se implementó un padrón confiable, sino pasar rápido por lo más relevante, para entonces entrar a analizar las características que se deben custodiar en cuanto a la lista de votantes. Descripciones detalladas se pueden leer en las memorias de los procesos electorales federales de 1991 y 1994, editadas por el Instituto Federal Electoral, y en los informes (de 1991 a 1995) del Registro Federal de Electores del IFE.

La confianza y la transparencia (instancias de coordinación con partidos políticos)

La generación de un nuevo padrón electoral es una tarea de grandes dimensiones y que requiere la presencia de especialistas técnicos de distinta formación profesional. Sobre todo de personas con experiencia en operativos nacionales, desde su diseño hasta la puesta en marcha y la supervisión de los mismos.

Informáticos, comunicólogos, expertos en planeación, cartógrafos y otros perfiles profesionales fueron requeridos para conformar el equipo a cargo del proyecto. Estas especialidades no son las de la mayoría de los representantes de los partidos políticos, lo que podría generar un problema de comunicación y entendimiento entre los técnicos del Registro de Electores y los representantes partidistas.

Aunque ya existía en la ley y en la práctica, el foro de discusión entre autoridades y partidos, que es la Comisión Nacional de Vigilancia, no tenía la posibilidad de dar un seguimiento cabal a cada uno de los temas relacionados con la confección del padrón. En búsqueda de la transparencia y de una mayor participación de las fuerzas políticas, se decidió la creación del Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos (GATPP) como un órgano asesor de los representantes de los partidos ante la Comisión Nacional de Vigilancia con carácter deliberativo, pero sin toma de decisiones.

Este grupo alimentaría con información técnica a la Comisión Nacional de Vigilancia, órgano paritario que sesionaba cuando menos una vez al mes y en el





cual había participación de todos los partidos políticos con voz y voto y era coordinado por el director del Registro Federal de Electores.

Con la creación de este grupo se daba un paso fundamental en la búsqueda de la transparencia a la que todo órgano electoral debe aspirar. Asimismo, se trataba de una vía fundamental para conseguir la confianza de partidos políticos y de la sociedad en su conjunto.

Diseño técnico del nuevo padrón / nueva credencial para votar

La decisión de “tirar a la basura” el padrón existente y generar uno nuevo, desde cero, a partir de la técnica censal implicó una reestructura total del Registro Nacional de Electores (antecedente de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE). La etapa de diseño y conformación de nuevos cuadros, así como la formación del órgano técnico de los partidos políticos (GATPP) se desarrolló pocos días antes de la publicación del COFIPE, y por lo tanto fue necesario adecuar esa planeación a los lineamientos que allí aparecen. Los cambios no fueron muchos, pues se participaba en las reuniones donde se afinaban conceptos entre la Secretaría de Gobernación y los partidos políticos.

Técnica censal

Toda vez que se decidió acometer una técnica de visita a todos los domicilios del país (técnica censal), hubo que abordar la planeación desde distintas temáticas que conforman los elementos necesarios para un ejercicio exitoso.

Reestructuración del marco geoelectoral

Hacer un censo implica visitar todas las áreas del país. Por ello, la primera tarea consistió en revisar la forma en que se dividía la geografía para efectos electorales y actualizarla, ya fuera con materiales cartográficos más recientes (el Censo de Población de 1990) o con visitas a campo para percatarse de crecimiento o cambios recientes. De hecho, muchas secciones electorales rebasaban por mucho la cantidad máxima de ciudadanos (que era de 1,500), distorsionando el concepto de ubicar una casilla donde, en una jornada, pudiesen votar todos





los que viven en esa sección. Sin embargo, no se consideró modificar los límites distritales (redistribución) por lo apretado de los tiempos. Las diferencias entre unos y otros eran enormes: se pasó de 39,765 secciones en todo México a 62,900, lo que representó un incremento del 50%.

Estructura de recursos humanos

Por la naturaleza de los trabajos, y debido a que recientemente había concluido la realización del Censo de Población, se privilegió la contratación de aquellos que habían participado en ese proyecto. Así, la estructura central fue fortalecida con los líderes del censo en cuanto a planeación, cartografía, capacitación, informática y comunicación. Los responsables en los estados del levantamiento del censo fueron invitados a ser quienes tuvieran a su cargo la parte operativa de los trabajos del padrón. Adicional a esta área técnica de nueva incorporación, se contaba con el área de vocalías que funcionaba desde antes de la creación del IFE.

Estrategia de campo

Los encuestadores que hicieron las visitas a las viviendas llevaban dos instrumentos para ser llenados: un formato para enlistar a las personas de 18 años o más, del cual se generaría el Catálogo General de Electores, así como los formatos de empadronamiento, que se aplicaron a las personas del listado (Catálogo) que estaban presentes al momento de la visita. Eso generaba que en un solo momento se creara el Catálogo y se empadronara a parte de los ciudadanos residentes en ese hogar. Se hicieron citas para visitar a los ausentes y posteriormente se habilitaron módulos para que acudieran a efectuar el trámite los que no habían sido empadronados.

El empadronamiento generaba una credencial para votar que se distribuyó a las viviendas. La recepción sólo podía hacerla el titular de la misma. De no encontrarse en el momento, la credencial se ponía a disposición de las personas en módulos relativamente cercanos a su domicilio.



Estrategia de comunicación

Dado lo reducido de los tiempos se diseñó e instrumentó una campaña muy amplia de comunicación basada en tres vertientes:

1. Comunicación en medios masivos.
2. Concertación interinstitucional.
3. Comunicación interpersonal.

En la primera se tuvo acceso a medios impresos y electrónicos con el lema de “Apúntate”, que generó una buena disposición hacia el evento y permitió movilizar a los ciudadanos hacia los módulos. De la concertación interinstitucional se destacan los convenios que permitieron multiplicar los mensajes a través de los canales de todas las organizaciones con las que se suscribieron acuerdos, mientras que la comunicación interpersonal llevó a la diferenciación de mensajes y canales para hacer llegar la información a los diferentes grupos poblacionales en función de edad, actividad y región geográfica del país.

Definición y puesta en marcha de la infraestructura informática

El Registro Nacional de Electores no contaba con las herramientas informáticas para poder enfrentar este proyecto. Por ello, se crearon Centros Regionales de Captura (17), un Centro Nacional de Cómputo y un Centro de Impresión de Credenciales, todo ello en tiempos cortos, considerando que la información de los empadronados debía ser capturada para su procesamiento, validada y enviada para su impresión en las credenciales.

Para poder enfrentar este reto se realizaron licitaciones públicas internacionales, con el fin de contar con los mejores proveedores, buscando soluciones robustas aunque no fueran el estado del arte en informática, ya que lo relevante era que se debía tener la seguridad de que la tecnología era la adecuada para un proceso masivo.

Con estos ingredientes se enfrentó la primera elección en la historia del IFE, la intermedia de 1991 para renovar la Cámara de Diputados, en la que el padrón



ya no jugó el papel del “malo” en el proceso y donde la técnica censal dio lugar a un instrumento nuevo y confiable. Quedaba pendiente la incorporación de la fotografía de los ciudadanos en su credencial para votar.

CREDECIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA

Depuración integral del padrón electoral

Después de la elección de 1991, los partidos políticos pidieron se diera cumplimiento al mandato de ubicar la fotografía del ciudadano en la credencial. Previo a ello, y a solicitud del Partido Acción Nacional, se llevó a cabo una depuración del padrón recién elaborado, trabajo que consistió en hacer corresponder todos los registros de la base de datos con un documento de empadronamiento de cada uno de los ciudadanos, y una muestra de ellos fue visitada en campo para corroborar que se trataba de quien se había registrado.

Las inconsistencias detectadas fueron del orden del 2%, con lo cual no se presumía que hubiese algún sesgo que beneficiara o perjudicara a partido alguno. En paralelo y como producto de investigaciones realizadas, se encontró que sería más barato y de mejor calidad elaborar una credencial de materiales diferentes a la cual se le podía incorporar la fotografía, y que ese proceso resultaba muy pertinente. Tras el consenso de los partidos políticos y en el propio Consejo General del IFE, se decidió la creación de la credencial para votar con fotografía.

Equipamiento

La licitación correspondiente llevó a modernizar el equipamiento y a que la empresa ganadora comenzara la producción de credenciales en México. Durante los primeros meses del proyecto las micras se elaboraban en los Estados Unidos de Norteamérica, donde un grupo de funcionarios del IFE supervisaba todos los pasos del proceso y todas las líneas de producción, contabilizando hasta los materiales a desechar.





La generación de credenciales fue diseñada con todos los elementos de auditoría que permitían dejar huella de cada paso del proceso. Los partidos políticos supervisaron estas tareas tanto en México como en el vecino país.

Diseño de la credencial para votar con fotografía

El diseño de la credencial fue un ejercicio muy interesante, ya que a través de encuestas y grupos de enfoque se pusieron a consideración de la población el formato, los colores, los dibujos y si la fotografía debía ser en color o en blanco y negro; producto de tal ejercicio, la población mencionaba que la credencial tenía que contener elementos que nos identifican a todos los mexicanos, por lo que fueron seleccionados el escudo, el contorno geográfico del país y la bandera, aunque los colores de ésta no podían ser incorporados debido a que una fuerza política los registró como suyos.

Estrategia de campo (fases y etapas)

La estrategia consistió en imprimir los datos de los ciudadanos empadronados para la elección de 1991 en los formatos que irían a los módulos, donde las personas ya inscritas en el padrón podrían incorporar su foto, su firma y su huella digital, y salir del módulo con su credencial. Este fue el caso de más de 36 millones de mexicanos. Por supuesto que el módulo también cumplía funciones de inscripción, sólo que los ciudadanos en ese caso tendrían que regresar cuando la credencial ya hubiera sido producida.

Debido al tamaño del esfuerzo, la falta de equipos suficientes y el hecho de que algunos procesos electorales locales ocurrirían a medio camino de la elección federal, se decidió diseñar una estrategia de atención diferenciada. Se planearon dos etapas: la regional y la nacional. La regional se ocupó de conjuntos de entidades que abrían los módulos durante unos meses definidos. Al término del tiempo asignado para una región se iniciaba otra etapa, es decir, otro grupo de entidades que ofrecerían el servicio por un tiempo similar. Así se fue cubriendo el país, siempre con el acuerdo de los partidos políticos y considerando que los plazos permitieran que todos los ciudadanos tuvieran la oportunidad de cumplir el trámite.





Al terminar la fase regional, y contando ya con todo el equipamiento, se pasó a la fase nacional, en la cual el servicio se ofreció simultáneamente en todos los estados del país. Esfuerzos adicionales se llevaron a cabo en entidades como Morelos y el Estado de México, para que contaran con este instrumento para sus elecciones locales, que serían un año antes de la elección federal.

Estrategia de comunicación

El lema de esta campaña logró una recordación extraordinaria: “Ven y tómate la foto”, mensaje que quedó grabado en la mente de millones de mexicanos.

A las estrategias clásicas de este tipo de eventos masivos y de alcance nacional se sumó una nueva vertiente: la de legitimación.

Estrategia de legitimación

Los órganos electorales tienen, entre otras responsabilidades, la de dar confianza al electorado de que su voto cuenta, y para ello tienen que actuar con honradez, imparcialidad y profesionalismo para garantizar procesos eficientes. Esto es, ser y parecer. No basta con hacer bien las cosas, sino que además hay que transmitir esos logros a la población. Para ello existen varios mecanismos que se utilizan según sea el tema a fortalecer. En el caso de los procesos electorales, se abordaron dos actividades que dieron como resultado la confianza de los involucrados en las elecciones y la de los votantes.

La primera tuvo que ver con la transparencia. Ya mencionamos la amplia participación de las fuerzas políticas a lo largo de todo el proyecto. Pero había que involucrar a aquellos sectores cuya voz y manifestaciones son relevantes para la población. Así, se decidió, por un lado, que distintos personajes de la vida nacional, representantes de todos los sectores de la actividad laboral, educativa, social, artística, etc., visitaran las instalaciones del IFE o nos invitaran a hacer una presentación en sus oficinas, donde se abordaba el proyecto en lo general, y posteriormente mostrábamos casos personales de la situación en el padrón de los asistentes, lo que hacía que la gente se mostrara confiada ante los trabajos. En esta misma línea funcionó de manera relevante la gira que personal del IFE



llevó a cabo con autoridades de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión por las 32 entidades del país. En estas reuniones estuvieron presentes los radiodifusores y dueños de estaciones de televisión, a quienes se les hablaba sobre los avances en la conformación del padrón electoral y ellos, sin que se les solicitara, hacían una amplia y muy positiva difusión.

Por otra parte, el IFE instrumentó la participación de un conjunto de personas del sector académico como “auditores del proceso”. Estos grupos gozan de credibilidad no sólo ante la opinión pública, sino también entre los partidos políticos. Muchos de ellos, militantes de partidos diversos, solicitaron los estudios que les permitieran manifestarse respecto a la confianza del instrumento. Fueron diseñadores y operadores de una auditoría que permitió asegurarnos la buena disposición de los partidos.

Auditorías al padrón electoral

Además de los trabajos desarrollados por el grupo de académicos cuyo resultado fue una alta confiabilidad del padrón, se hicieron diversos análisis respecto a la metodología y a los actores involucrados. Una auditoría se operó entre los partidos políticos y el propio Registro Federal de Electores. También un conjunto de empresas especializadas realizó un ejercicio de validación, entre otras acciones. En todos los casos el padrón mostró un elevado nivel de confiabilidad.

Declaratoria de validez y definitividad

Con los elementos descritos en el párrafo anterior, solamente faltaba el paso formal que se dio en el Consejo General del IFE al declararse la validez y definitividad del padrón que iría a las casillas en la jornada electoral. Este fue el cierre de un esfuerzo institucional y de los ciudadanos para otorgarnos como país la tranquilidad de que los muertos no votarían y de que quien votara lo haría una sola vez, donde le correspondiese.



CONDICIONES GENERALES PARA LA CONFORMACIÓN DE UN PADRÓN ELECTORAL

Toda vez descrito, en forma somera, cómo se construyó el padrón electoral entre 1991 y 1994, es interesante destacar algunas características que son deseables en toda lista de votantes, así como los problemas que se presentan para mantenerlo confiable y actualizado.

El padrón es “un animal vivo, que come y exige mucho”, cuyo éxito estriba no sólo en lo que la institución responsable haga, sino también de fuentes externas y, sobre todo, de la voluntad de la ciudadanía. Es totalmente dependiente de las normas que inciden en él y de las que impactan, a través de otras instituciones, en su propio desarrollo. Por ello, una vez creado el instrumento, se requiere de una gran creatividad para tenerlo a punto.

Confianza

Para empezar, se tiene que reconocer que la calidad, cobertura y actualización del padrón son aspectos técnicos relevantes, pero que si la lista de votantes no satisface a la opinión pública o a los partidos políticos, no se podrá sufragar de manera confiable con ella. La construcción de un padrón debe ir acompañada de la construcción de la confianza. Para lograr esa confianza se cuenta con herramientas, algunas de las cuales describimos anteriormente. Todo esfuerzo dirigido en este sentido abona en favor de un proceso electoral no cuestionado. El padrón debe generar confianza, y si para ello hay que elaborar estudios que midan la bondad del instrumento, no se debe escatimar en ello.

Unicidad

Una de las condiciones más demandadas en una lista de electores es que las personas estén en ella una y sólo una vez. “Un hombre, un voto” es la máxima a custodiar. Para lograr esta aspiración, la tecnología ha venido en auxilio de las instituciones responsables. En principio, los ciudadanos deben mostrar que son nacionales, y esto se consigue con el acta de nacimiento. Hoy en día circula una cantidad importante de actas apócrifas, y por lo tanto la presentación de



la misma no garantiza que la persona sea quien dice ser, o que no esté inscrita en más de una ocasión en distintos lugares. Por ello, se recurre directamente a la información de los libros de inscripción, lo cual reduce el riesgo, mas no lo elimina. La forma en que este problema se ha minimizado es gracias a la captación y confronta de las huellas dactilares utilizando la tecnología AFIS, con la cual, al comparar dos dedos (los índices) se logra una aproximación muy elevada de detección de posibles duplicados. Aunado a ello, hoy en día existen métodos adicionales que pueden complementar la comparación de huellas, dado el caso de personas que no tienen manos o que debido a su actividad laboral han perdido la claridad en sus huellas dactilares. Para paliar este problema hay técnicas de reconocimiento facial y, recientemente, de identificación del iris, que apuntan a dar mayor confianza en los resultados. Estas técnicas son ya una realidad, y los sistemas desarrollados permiten la comparación masiva de datos, con lo cual el asunto de la unicidad es casi una garantía. Queda por resolver con certeza el que la persona sea ciudadana del país en cuestión.

Deterioro en el tiempo (dinámica demográfica)

Todos los registros de personas tienen como “enemigos” a los hechos demográficos. La natalidad, la mortalidad y la migración son las variables de la dinámica demográfica, que son captadas a través de fuentes externas a la electoral y, por lo tanto, hacen que el padrón sea dependiente de una problemática ajena. Los registros civiles captan los nacimientos y las defunciones, y si bien el registro de los nacimientos no tiene influencia directa sobre la actualización del padrón, sí la tiene el que jóvenes de 18 años o más no cuenten con su acta de nacimiento. Por otra parte, una lista actualizada al 100% en México implicaría que los cerca de dos millones de jóvenes que anualmente entran a la edad ciudadana soliciten su registro. Este es un esfuerzo permanente que se aborda a través de campañas dirigidas particularmente a este grupo poblacional.

El problema de las defunciones es mucho mayor. Primero, porque el implicado no puede reportar el evento, y luego, porque no hay beneficiario de un reporte de defunción para el padrón. La forma de contar con esa información es con el envío de los archivos de defunciones de los registros civiles a la autoridad electoral. De entrada, no se registran todas las defunciones que ocurren en el país



ni se registran las defunciones sucedidas en el extranjero. Además, los nombres de los difuntos no siempre coinciden con el nombre que llevaban las personas en vida y eso impide darlos de baja. Este problema ha ido en descenso, pero aún hay mucho por hacer. En México ocurren alrededor de medio millón de defunciones al año.

Finalmente, no hay registro de los mexicanos que cruzan la frontera norte del país para irse a trabajar a los Estados Unidos. Ese cambio de residencia no se avisa a la autoridad electoral y en los últimos años la cifra de personas que anualmente se quedan del lado estadounidense está por encima de los 400 mil.

Dos millones de nacimientos, medio millón de defunciones y 400 mil emigrantes evidencian la necesidad de crear nuevas estrategias para mantener el registro de todas estas acciones y así contar con un padrón más actualizado. Desafortunadamente, las formas que se utilizan para ello en la mayoría de los países del mundo tienen que ver con alguna acción coercitiva; por ejemplo, que quien no actualiza sus datos no puede salir del país o incluso cobrar su salario. A estos datos se suma el problema de los cambios de domicilio dentro de la geografía nacional, que implican la ubicación del ciudadano en un lugar distinto en cuanto al marco electoral, y que si bien no le impide ir a votar al lugar de origen, sí aumenta el abstencionismo de manera falsa.

Costos

Los costos de mantener actualizado un padrón electoral son muy elevados. Las campañas anuales, ya sean en campo o en cuanto al gasto en publicidad, son onerosas. Tiene que construirse un sistema que evite la carga de buscar al ciudadano y motivarlo para que registre su inscripción o los cambios. Esto debería ocurrir por acción del interesado y por vías automatizadas, donde por internet el ciudadano pudiera realizar los trámites, con algún dispositivo de lectura de huellas que asegure que quien hace el movimiento es el interesado. Algunas medidas coercitivas se tendrían que contemplar para que los electores cumplan.





Apoyos interinstitucionales (convenios)

Los convenios entre instituciones que han considerado la credencial para votar como medio de identificación han permitido que muchas personas se registren en el padrón. Ahora habría que pensar en utilizar los espacios de atención de todas estas organizaciones para acercar el servicio a los ciudadanos, instalando módulos en las dependencias y sucursales, a manera de cajeros automáticos donde la gente pueda hacer sus trámites sin requerir de la presencia de funcionarios.

Ajustes a la geografía

Hablamos ya de la dificultad que representa mantener actualizado el padrón debido a la dinámica demográfica, pues modifica la distribución geográfica de los electores y conlleva ajustar las unidades del marco, que son las secciones y los distritos electorales. Los cambios a la conformación de las secciones tienen por objetivo que no haya más de 1,500 electores en cada una, cifra a la que obliga la ley y que se construye con la lógica de que durante una jornada electoral el número de votantes asignados a una casilla pueda sufragar en las horas en que ésta permanece abierta. Aquellas secciones que ven rebasada esta cifra son sujetas a modificaciones en sus límites, mismas que se ponen a consideración de los representantes de los partidos políticos para su validación.

El proceso de ajuste de los distritos es más complejo y requiere de herramientas matemáticas como son los modelos de optimización, así como de un ejercicio de participación de las fuerzas políticas tanto a nivel nacional como local. En estos años se han realizado dos actualizaciones de distritos (redistribuciones), con el beneplácito de las autoridades y de los partidos.

Modernización de los instrumentos electorales (investigación técnica, tecnológica y jurídica)

La tecnología ha tenido grandes avances en las últimas dos décadas. Lo que antes era impensable ahora es de uso común y masivo. Las comunicaciones, los sistemas de comparación de huellas, rostro, iris, etc., permiten diseñar estrate-





gias de atención a los ciudadanos cuya premisa básica sea evitar la pérdida de tiempo, traducida en facilitar los trámites. Hace años la tecnología podía estar reñida con la confianza: instrumentos que hubieran permitido ahorrar molestias a los electores, hoy deberían ser puestos a prueba.

En la lógica de la población no se entiende la necesidad de contar con dos instrumentos para identificarse. Eso suena a tirar los recursos por la borda. Pero es un hecho que la credencial para votar es una identificación “blanda”, pues no se genera a partir de los datos “duros” de los libros de inscripción de nacimientos de los registros civiles. Lo importante aquí es encontrar la forma de que el ciudadano no haga dos trámites sino sólo uno, buscar el esquema que permita dar certidumbre de que las personas cuenten con el instrumento que les da derecho a la identidad y al mismo tiempo les permita sufragar. La lógica rebasa los intereses institucionales. La población debe ir por delante. Hay modelos diversos en los países de América Latina en los cuales apoyarse y hay tecnología probada a niveles masivos que facilitaría las inscripciones y las actualizaciones. Lo importante es que, dada la credibilidad del órgano electoral, se tome el riesgo de innovar, de probar nuevas formas de atender al elector, con filosofía de servicio, con ganas de entender al “cliente”.

Ejercicio de transparencia y participación

Si algo hemos aprendido en estos años es que la mejor receta para tener comicios limpios y creíbles es actuar con transparencia y mostrar los proyectos o tareas para la opinión, en principio, de los interlocutores formales, los partidos políticos; pero también –hay que recalcarlo– de la población, a través de los distintos actores que generen o multipliquen la información.

Es importante perder el sentido de propiedad de los proyectos y entender que estos son de la comunidad y que la institución solamente los administra. En estos años se ha avanzado mucho en estos temas, aunque aún existe camino por recorrer.



Principio de privacidad de los datos

El Congreso de la Unión debe revisar las normas que involucran la privacidad de la información de las personas. Recientemente se creó una ley que lo hace explícito, pero deben adecuarse los ordenamientos particulares, como el COFIPE, a estos nuevos lineamientos. El padrón se entrega mensualmente a los partidos políticos y circula con mucha libertad por la República. Sería bueno revisar los mecanismos y formas de entrega, así como el uso que se da al mismo. Todos tenemos que colaborar evitando el mal uso de los datos individuales.

Mecanismos de supervisión y auditorías

La transparencia se logra por diversos caminos. Uno de ellos es que en el diseño de los proyectos se incorpore la manera en que se supervisarán. El seguimiento de los avances y el reporte de los obstáculos que se presentan constituyen un punto a favor en la confianza. Revisar lo hecho a través de estudios, encuestas o auditorías ha probado aportar otro grano de arena en la construcción de elecciones ordenadas y creíbles. Son mecanismos que ya están presentes y que deben formar parte de la agenda en la organización de los comicios.

Comentarios y reflexiones finales

Hace 20 años México decidió construir un sistema electoral de altura. A pesar de lo corto de los tiempos y del clima de descrédito de las autoridades, el sistema sentó raíces. Aquí solamente me he referido al instrumento para votar, pero es un hecho que el éxito de la elaboración de un nuevo padrón fue también el éxito en todo el andamiaje que hoy en día soporta al IFE. Muchos han sido los actores que levantaron este edificio, incluidos los partidos políticos y la ciudadanía; pero ya pasaron dos décadas y es momento de revisar hacia dónde vamos. Si del padrón hablamos, es momento de buscar nuevas vías con el apoyo de la tecnología y con los ajustes legales que sean requeridos. Fortalecer la filosofía de atención al cliente, pensar siempre en el ciudadano, así no nos equivocaremos.



Bibliografía

Credencial para votar con fotografía, IFE, México, 1994.

Depuración integral del Padrón Electoral y nueva credencial para votar con fotografía, IFE, México, 1993.

Diseño de la nueva credencial para votar con fotografía, IFE, México, 1992.

El Proceso Electoral Federal 1994, IFE, México, 1994.

La fotografía en la credencial para votar, la redistribución y el Registro Nacional de Ciudadanos, IFE, México, 1992.

Memoria del Proceso Electoral Federal de 1991, Monografía, IFE, México, 1991.

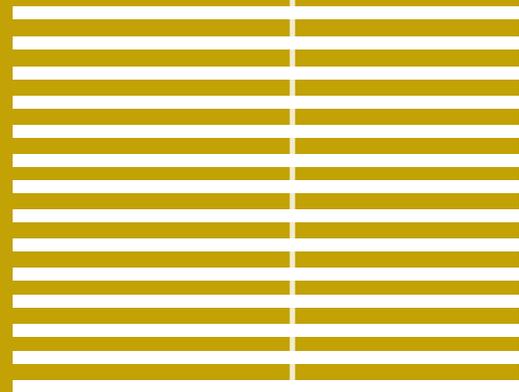
Programa Nuevo Padrón Electoral 1991, IFE, México, 1991.





El Servicio Profesional Electoral del IFE. Una larga historia de éxitos

MAURICIO MERINO HUERTA*





I.

Uno de los debates más antiguos y, a un tiempo, más actuales de la ciencia política –tanto a lo largo de la historia de la teoría política como en su variante de teoría de las organizaciones– está en el examen del orden que han de seguir los factores humanos e institucionales para el éxito de un proyecto colectivo. ¿Qué hace posible que las grandes organizaciones triunfen o fracasen? ¿Qué les da sentido y estabilidad a lo largo del tiempo? ¿Las reglas o los individuos?

Hay evidencia suficiente para afirmar que el éxito de las instituciones reside en su capacidad de reducir los márgenes de incertidumbre en las relaciones que se establecen entre personas. Las instituciones son las reglas del juego: emiten señales que dotan de significado a los vínculos entre individuos; fijan valores y con ellos nos dicen qué es bueno y qué es malo, así como los criterios para seleccionar entre la mejor y la peor alternativa; y producen premios y castigos: incentivos de signo positivo o negativo ante la conducta de cada uno. En este sentido, las instituciones quieren conducir –cuando no determinar– el comportamiento de quienes participan en una acción colectiva más o menos permanente. Al fijar las reglas y sus consecuencias –asumiendo que esas reglas serán cumplidas– no sólo se espera que los individuos adapten su conducta a ellas, sino que esa conducta se vuelva más o menos previsible. Cuando las instituciones funcionan exitosamente se produce certidumbre y confianza en el desempeño de las organizaciones; es decir, todo el mundo sabe cuáles son las reglas y sabe también a qué se atiene cuando las cumple –y cuando no las cumple–.

Nada de esto significa, sin embargo, que haya siempre una perfecta armonía entre las reglas y los propósitos que persigue una organización. Ni mucho menos que los intereses de los individuos se acoplen con exactitud a los imperativos establecidos por esas reglas. Por el contrario, con frecuencia ocurre que re-

* Director de la División del Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas y ex Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral (1996-2003).

Confieso que la fuente primordial de este ensayo ha sido mi propio archivo de recuerdos, papeles y notas, pues he seguido de cerca la trayectoria del servicio profesional electoral del IFE desde su fundación. No obstante, tengo una deuda de gratitud con Héctor Arámbula Quiñones y con Rafael Martínez Puón, quienes me proveyeron de datos muy valiosos y de las “ayudas de memoria” indispensables para completar este texto. Por supuesto, soy el único responsable de su contenido. Pero sin ellos me habría sido imposible escribirlo.





glas excesivamente rígidas o establecidas en un momento determinado del pasado se vuelven en contra de las decisiones que deben tomar los individuos para cumplir los propósitos de una organización. Y con más frecuencia aún, sucede que los integrantes de una organización se oponen a las reglas en defensa de sus intereses. De esa doble contradicción se desprenden casi todos los escenarios de conflicto que suelen desafiar a las organizaciones: de un lado, los que colocan a los responsables de ejecutar ciertas tareas o de obtener determinados resultados –bajo presión y en plazos limitados– ante la disyuntiva de seguir las reglas a pie juntillas y aun a riesgo del fracaso, o de contrariarlas para lograr el éxito de una encomienda; y de otro, los escenarios más habituales que enfrentan los intereses de ciertos individuos o de algunos grupos a la frontera de las reglas institucionales que los niegan y los neutralizan. Es decir, las reglas enfrentadas a los propósitos de las organizaciones o bien a los intereses de los individuos, ya sea por buenas o por malas razones.

Porque las personas no somos computadoras ni las reglas teclados para operarlas, es que casi nunca se cumple el ideal institucional, según el cual basta un buen diseño de las normas y los procedimientos formales para que las cosas funcionen bien. Por eso es indispensable añadir otras variables –menos precisas pero más relevantes– a la fórmula que hace posible que las organizaciones cumplan su cometido. A las reglas, los propósitos y los intereses hay que sumar los valores de cada individuo y también los que, en conjunto, se van construyendo entre quienes comparten un proyecto de largo plazo. Los valores: esas señales que no sólo nos dicen lo que es bueno o malo, sino que también fijan límites, producen identidades y dan sentido de pertenencia. Al crearse y usarse en la vida cotidiana de las organizaciones, los valores generan a su vez otro tipo de normas, no escritas y no formales, que sin embargo producen tanta o más certidumbre que las reglas y los procedimientos que se plasman en leyes y reglamentos. Reglas no escritas que dan, además, sentido de lo apropiado: de lo que aceptamos o rechazamos como miembros de una organización con historia y memoria propias –de nuevo: para bien y para mal–. Y que en ese sentido, refuerzan a su vez las experiencias y el aprendizaje común y confirman la manera en que cada organización afronta tanto sus desafíos cotidianos como sus momentos de crisis.





De ahí que sea inútil imaginar que un puñado de buenas reglas pueda ser suficiente para conducir con éxito una organización. Tanto, como suponer que sea posible hacerlo sin contar con un marco institucional suficiente para mitigar el margen de incertidumbre que hay en todas las relaciones humanas, para fijar los fines legales y las atribuciones formales, para asignar y distribuir los recursos, para definir los procedimientos, para establecer responsabilidades y autoridades. En una palabra, para responder qué, quién, cuándo y dónde, según la fórmula clásica del profesor Lasswell. Pero tras las reglas bien diseñadas –bien diseñadas por su adecuación de sentido entre lo que se busca y lo que se ordena–, es inexorable que vengan los individuos que les darán cumplimiento; que se adaptarán a ellas, sin abandonar los propósitos principales de la organización. Que acoplaran o ajustarán sus intereses legítimos a esas reglas, hasta producir la mayor afinidad posible entre ambas cosas, y que producirán valores comunes y reglas no escritas, con sentido de identidad y de pertenencia, a través de proyectos de largo aliento. De modo que la ecuación del éxito organizacional no prescinde de las variables humanas ni tampoco sacrifica las reglas. No se engaña con el supuesto de que todo puede ser gobernado sin más a golpe de normas, reglamentos, manuales y oficios, ni se abandona a la pura negociación entre intereses individuales y colectivos. El éxito de una buena organización es una mezcla más o menos técnica, más o menos jurídica, y más o menos artesanal, donde las personas importan tanto o más que las reglas, porque de ellas depende que las reglas se cumplan.

II.

El IFE sería inexplicable sin esa mezcla afortunada de reglas y seres humanos. Quien intente seguir la lógica del cambio institucional que el IFE simbolizó y encarnó, al mismo tiempo, sin incluir esas dos variables en la ecuación, habrá cometido un error. Desde sus primeros orígenes, esta institución pública (en el sentido tradicional del término), responsable de organizar los procesos electorales federales, asumió que su papel fundamental consistía en establecer reglas y procedimientos confiables. Rodeado de la llamada “feria de las desconfianzas” –como calificaría Jorge Carpizo al entorno político en el que nació el IFE– el órgano electoral respondió con dos criterios que asentaron sus primeras señas de identidad: en primer lugar, diseñó procedimientos puntuales, precisos, cla-





ramente concatenados y verificables por todos los partidos políticos, a fin de mostrar que no jugaba con cartas marcadas y que cada una de las decisiones y de las actividades que se articulaban para desembocar en la organización de las elecciones se había llevado a cabo en apego a las normas. Y en segundo lugar, recuperó la tradición colegiada, pública y deliberativa de los organismos electorales que le antecedieron, como pauta de funcionamiento del órgano de dirección. Una combinación que, ya desde el principio, marcaría el rumbo que seguiría el IFE durante las dos décadas que cumple de vida.

Este ensayo no busca hacer otra historia del IFE. Esas historias ya se han escrito y, dada la importancia de esta institución, seguramente vendrán otras. Pero sería inútil hablar del servicio profesional electoral sin mencionar que en los apremiantes meses de su fundación, el Instituto no tuvo tiempo de plantearse la construcción de un servicio civil como condición de existencia. Los testimonios de quienes participaron en aquellos años fundadores de la institución hablan, más bien, de la imperiosa necesidad de salir al paso de las elecciones federales de 1991 que habrían de celebrarse apenas unos meses después, con las heridas de la confianza todavía abiertas por las elecciones de 1988. En aquellos meses la tarea principal no estaba tanto en la construcción de una institución plenamente autónoma –aunque ese objetivo ya estaba planteado–, ni dirigida por funcionarios ajenos por completo a cualquier interés partidario, cuanto en el diseño y la puesta en marcha de procedimientos y decisiones que ofrecieran garantías de vigilancia, eficacia e imparcialidad. O mejor dicho: de pruebas de imparcialidad derivadas, a su vez, de la visibilidad y el buen cumplimiento de las tareas llevadas a cabo durante el proceso electoral.

Con esos valores se construyó la primera pieza de la cultura del servicio electoral que habría de perdurar con el tiempo, pero que todavía no se correspondía con la construcción de un sistema profesional de carrera. Que el IFE fuera profesional en su desempeño, como ordenaba la Constitución, significaba más bien que la institución asumía un compromiso de fondo con el cumplimiento de sus funciones, con apego indiscutible a la ley, con apertura a la vigilancia de los partidos y dando muestras sistemáticas de su capacidad de respuesta a los desafíos de la organización electoral. La idea de imparcialidad todavía no se vinculaba bien a bien con el servicio profesional de carrera, ni con la forma en





que los funcionarios del IFE eran seleccionados, evaluados y promovidos, sino con su eficacia y su apego a la ley. En esa lógica, era más imparcial quien mejor cumplía sus funciones y quien mejor demostraba haberlo hecho en tiempo y en forma. Ante la inminencia del proceso electoral de 1991, esa fue la mejor respuesta ante los imperativos del día.

Con todo, fue poco después de ese primer desafío electoral cuando el IFE se planteó la construcción de un servicio profesional de carrera de largo aliento, en atención a los nuevos ordenamientos legales –y también a la presión política del momento, en aquellos tiempos complejos en los que hubo reformas electorales constantes–, a fin de que se cumpliera a pie juntillas con el principio de profesionalismo que había quedado plasmado en la reforma al artículo 41 constitucional de 1989, así como en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La nueva ley ordenaba formar el Servicio Profesional Electoral, a través de la confección de un estatuto que lo organizara completo, a partir de un diseño del que sería responsable la Junta General Ejecutiva y cuya ejecución correría a cargo de una nueva dirección ejecutiva responsable del área. Un nuevo instrumento que no sería presentado al Consejo General del IFE sino hasta el 31 de enero de 1992. Y que el Consejo General, por su parte, aprobó en su versión definitiva –tras haber recogido algunas observaciones de los entonces consejeros magistrados– el 30 de abril. Pero fue hasta el 29 de junio de 1992 cuando el Estatuto del Servicio Profesional Electoral se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Y no es exagerado decir que ese día nació la garantía principal de la organización electoral federal en su conjunto: la columna vertebral del IFE, como más tarde se reconocería.

No obstante, a partir de la promulgación del Estatuto se inyectaría a la dinámica del Instituto un nuevo conjunto de criterios y reglas –formales e informales– que habría de orientar las decisiones y los procesos del servicio profesional por varios años y que, incluso, marcaría sus reformas posteriores. En efecto, tras la puesta en marcha de las nuevas reglas estatutarias se plantearon al menos tres dilemas de fondo: uno, en la relación entre profesionalismo e imparcialidad del órgano electoral en su conjunto; otro, entre el sentido político de la vigilancia al personal de carrera y el control del funcionamiento del servicio profesional, día a día; y el tercero, en la coherencia y la continuidad entre los procedimientos de



acceso, permanencia, evaluación, ascenso y salida del personal que formaba el servicio profesional de carrera del Instituto. Ninguno de esos dilemas, por cierto, era exclusivo del IFE: todos los servicios civiles –en cualquiera de sus distintas versiones– han enfrentado disyuntivas similares y en todos ha sido necesario decantarse por el modelo más propicio a las características y a las condiciones de las organizaciones públicas donde se ha presentado.

Para el IFE, sin embargo, esos dilemas estaban concatenados: de un lado, la idea de la profesionalización que se había forjado en la fundación original del Instituto y de las primeras elecciones federales que tuvo que organizar, estaba mucho más animada por el criterio de la eficacia y la vigilancia sobre las decisiones tomadas y los procedimientos seguidos, que por la forma en que los funcionarios hubieran llegado a sus puestos o por la confianza que despertaran sus antecedentes profesionales. De aquí que la profesionalización, asumida en buena medida como sinónimo de eficacia profesional, estuviera ligada al propósito de perfeccionar los conocimientos, las habilidades y las aptitudes de los miembros del servicio profesional, de modo que fuera cada vez más claro que su pertenencia al servicio no obedecía a razones políticas, sino a sus cualidades profesionales. Y en línea con ese razonamiento, se asumió también que la operación y el control del servicio profesional electoral descansarían en su totalidad en la dirección ejecutiva creada con ese objetivo, mientras que la Junta General Ejecutiva sería su órgano de dirección. Al Consejo General del IFE, por su parte, solamente le correspondería una función general de vigilancia sobre el funcionamiento del servicio profesional en conjunto, pero sin acceso a las decisiones específicas sobre el ingreso, la permanencia, la promoción o la salida del personal de carrera. En contrapartida, los partidos de oposición al gobierno federal –que en aquellos años todavía presidía el funcionamiento del IFE– leían la imparcialidad como un criterio que no sólo estaba vinculado a la eficacia de los funcionarios, sino a su trayectoria y a sus lealtades políticas. Y de ahí también que los procedimientos de capacitación y de evaluación que se establecieron desde entonces les parecieran insuficientes para confiar en los integrantes del servicio profesional, ni que les bastara el compromiso de la Junta General Ejecu-



tiva para vigilar la operación cotidiana de los procedimientos propios del sistema de carrera recién creado.¹

Dos visiones contrapuestas del servicio profesional electoral que se debatirían por muchos años más: una, que lo entendía como garantía de imparcialidad de los funcionarios electorales mientras estos cumplieran sus tareas con éxito y eficacia probada (gracias a la capacitación y a las evaluaciones periódicas sobre su desempeño), y mientras los órganos ejecutivos dieran cuenta puntual de su funcionamiento; y otra, que reclamaba que el personal de carrera fuera reclutado y seleccionado entre profesionales con trayectorias probadamente imparciales, y asimismo capacitado y evaluado no sólo por su eficacia en el cumplimiento de sus funciones, sino por mantener esa línea de imparcialidad en su desempeño de todos los días. En otras palabras: no sólo la eficacia, sino el compromiso con la imparcialidad.

En ese debate, las referencias a otras experiencias nacionales u organizacionales sobre el sentido y el propósito del servicio profesional de carrera ayudaban poco. No sólo por las condiciones especiales de los órganos electorales y de su función política, particularmente delicada en esos momentos y para el futuro del país, sino porque nunca existió una definición canónica de profesionalización. Cada instancia de gobierno y, en ocasiones, cada organización, han respondido al desafío de la gestión de sus recursos humanos de manera diferenciada, a partir de dos premisas: que cualquier modelo de profesionalización, para ser exitoso, tiene que ser una derivación de una definición más amplia sobre la forma en

¹ Héctor Arámbula captó muy bien esa lectura contrapuesta entre profesionalismo e imparcialidad, citando a los diputados Pablo Gómez y Javier López Moreno, en los debates que llevaron al diseño original del IFE. Decía Pablo Gómez, diputado del PRD, el 16 de octubre de 1989: “No estamos en contra de la profesionalidad del organismo electoral, siempre y cuando sea imparcial; [...] la cuestión no está en el profesionalismo; el profesionalismo se puede desarrollar y puede haber una carrera de la cuestión electoral y de la organización de las elecciones, siempre y cuando esa estructura sea imparcial”. En cambio, el diputado López Moreno, del PRI, alegaba el 13 de julio de 1990 que la profesionalización debía ser el “verdadero y definitivo soporte de la imparcialidad”. Cfr. ambos textos, tomados de los diarios de los debates de cada fecha, se citan en Héctor Arámbula Quiñones, *El Servicio Profesional Electoral, 1993-2003: En busca de un servicio civil meritocrático de carrera*, El Colegio de México, México, 2004, p. 70. Tesis Profesional.





que una institución asume sus funciones; y que la construcción normativa y técnica específica del servicio profesional solamente puede llevarse a cabo, en la práctica, como secuela de esa definición. Bajo ninguna circunstancia y en ningún caso, los servicios de carrera han sido un propósito que se justifique o se explique a sí mismo. Siempre han sido un instrumento para gestionar el capital humano de las organizaciones. Y el IFE no es la excepción.

De ahí la importancia de esa primera definición que, como era obvio, estuvo claramente vinculada a la concepción más amplia del papel que habría de jugar el órgano electoral en aquellos años fundadores y que, a despecho de los debates y las reformas que vendrían después, sembró una cultura del profesionalismo afincada en el compromiso de cumplir, tan puntual como claramente, las obligaciones que habrían de definir el trabajo cotidiano de cada miembro del IFE. De modo que ya desde entonces, estar en el servicio profesional electoral comenzó a significar mucho más que ocupar un puesto público. Pertenecer a ese servicio equivalía también a despejar dudas y sospechas de los partidos políticos –o de quien las tuviera– sobre el desempeño del IFE, demostrando que efectivamente se habían cumplido los procedimientos de ley y que la tarea se había hecho exactamente de la manera en que estaba prevista. Durante aquellos primeros años, además, la nueva Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral emprendió el diseño y la puesta en marcha de un ambicioso programa de capacitación y comenzó a producir cursos, materiales de lectura y exámenes de conocimientos que poco a poco se asentaron en las rutinas del órgano Electoral. Hacer el trabajo con la mayor eficacia posible, despejar sospechas de parcialidad con evidencias sobre el cumplimiento de la tarea y la ley en la mano y prepararse cada vez más en los cursos de formación profesional ordenados por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, fueron rasgos derivados de aquellas primeras reglas del juego, que perduran hasta la fecha.

Sobre esa base profesional se llevaron a cabo las muy complejas y desafiantes elecciones de 1994. Y no es trivial añadir que, para entonces, el IFE ya había cambiado dramáticamente su conformación original tras las reformas electorales que se llevaron a cabo ese mismo año, en momentos críticos para el país. Lo más destacable fue la modificación en la conformación del Consejo General del Instituto, para establecer la novedosa figura de los seis consejeros ciudadanos que





sustituirían a los consejeros magistrados y quienes, junto con los representantes de los partidos políticos, habrían de dirigir la organización de los comicios de aquel año. Pero la operación del IFE, propiamente dicha, descansaría casi por completo en los órganos ejecutivos de la institución y en su servicio profesional de carrera, integrado en su mayor parte tras las elecciones de 1991.

Varios autores han llamado la atención sobre esa aparente contradicción: ante la inminencia de las elecciones presidenciales posteriores a las que dieron lugar a la creación del IFE en busca de transparencia y legitimidad, y ante los hechos violentos que marcaron ese año –sobre todo, la emergencia del EZLN en Chiapas y el magnicidio de Luis Donald Colosio– parecía inaceptable que la integración de los órganos ejecutivos del Instituto y especialmente de los desconcentrados (juntas locales y distritales, responsables de llevar a cabo las funciones operativas de mayor importancia en la organización de las elecciones), no se modificara en el mismo sentido que lo hizo el Consejo General recién renovado. En el mejor de los casos, esa decisión hacía pensar en un órgano de dirección que acaso vigilaría y daría testimonio de la limpieza, o no, de los comicios presidenciales organizados por una estructura gubernamental creada desde antes; y en el peor, generó la idea de un Instituto escindido entre los órganos ciudadanos y los cuerpos profesionales. Una división que ya no sólo discutía la distancia entre la imparcialidad política y el profesionalismo eficaz, sino que fijó en aquellos dos grupos, respectivamente, la representación de quienes (supuestamente) encarnaban esos valores.

Hubo al menos dos argumentos que se esgrimieron para insistir en esa fractura (y que todavía escucho a veces): el primero acusaba la integración original del servicio profesional electoral como prueba de la parcialidad de la mayoría de sus funcionarios. Ese argumento insistía en que, tras la promulgación del estatuto previsto en la ley, la convocatoria lanzada en diciembre de 1992 por la Junta General Ejecutiva para ocupar las plazas del servicio profesional electoral por concurso público abierto se anuló en la práctica. A todas luces, el concurso privilegió a los funcionarios que ya habían participado en las elecciones de 1991: más de la mitad de las plazas que se sometieron a aquel concurso de integración (55%) fueron ocupadas por quienes ya laboraban en el IFE. Y de ellas, casi seis de cada 10 situadas en las juntas locales y distritales y más de siete de





las oficinas centrales. En rigor, solamente la estructura del Registro Federal de Electores (que se había integrado recientemente a la estructura del IFE) renovó el 72% de sus funcionarios a través de ese método. Y aunque la Junta General Ejecutiva aclaró que los servidores públicos del Instituto que permanecieron en sus puestos –o incluso ascendieron– habían sido evaluados y habían aprobado el examen de integración con todo éxito, lo cierto es que los instrumentos que había entonces para juzgar el desempeño de los servidores de la estructura profesional del IFE eran todavía muy precarios y la vigilancia que ejerció el Consejo General sobre el concurso de ingreso fue más bien laxa. De modo que cuando comenzó la operación del servicio profesional electoral, en el mes de mayo de 1993, lo hizo bajo la sospecha original de haberse integrado no sólo por razones profesionales sino por motivos de lealtad, afinidad y cercanía política entre los funcionarios seleccionados y los miembros de la Junta General Ejecutiva. Y no solamente por quienes venían de aquellos años fundadores del IFE, sino también por quienes lograron acceder a los puestos recién concursados.

Pero fue la respuesta a esa sospecha fundada la que sembró el segundo y, seguramente, el más dañino de los argumentos en contra de la integración original del servicio de carrera del IFE: antes de los comicios presidenciales de 1994, y en el marco del llamado Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia que firmaron en enero de ese año ocho de los nueve partidos políticos nacionales, se gestó la revisión “por consenso” de la estructura ejecutiva del IFE como un mecanismo político para construir mayor confianza en las autoridades electorales. La memoria del proceso electoral federal de ese año, editada por el IFE tras los comicios en los que Ernesto Zedillo fue electo Presidente de la República, consignó que:

[...] en aras de demostrar la voluntad política para dar mayor credibilidad al proceso electoral, los representantes de los partidos, en compañía de las autoridades del Instituto, revisaron los antecedentes de los funcionarios que en ese momento integraban las juntas locales y distritales ejecutivas, [...] concluyendo que había que sustituir a 246 vocales cuyos antecedentes curriculares implicaban una idoneidad política escasa (sic) para participar en el proceso electoral de 1994. En ningún caso las bajas derivadas de ese proceso obedecieron al incumplimiento de los requisitos de ingreso del servicio profesional elec-





toral, a faltas en el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte del personal o por haber incurrido en conductas indebidas.²

Con razón, ese episodio que se llevó a cabo en dos momentos de mayo y junio de 1994 fue calificado por quienes lograron permanecer en sus puestos como “la noche de los cuchillos largos”. Esa decisión, institucionalmente aceptada, significó además un reconocimiento implícito de los defectos de integración original del servicio. Sin discutir qué podría significar la “escasa idoneidad” de los antecedentes curriculares de los funcionarios, esa negociación estableció que los miembros del servicio profesional electoral podían ser nombrados y despedidos por razones políticas, más allá de sus competencias, sus conocimientos, su experiencia o sus cualidades profesionales. Algo que, en la práctica, equivalía a la destrucción de los principios más caros de cualquier servicio civil de carrera. Pero que en el IFE estableció además un precedente demoledor. Y éste se completó, como si el despido masivo de funcionarios no hubiera bastado, con la propuesta de reintegrar los puestos vacantes a través de un sistema de “ternas”, que permitirían a los superiores jerárquicos de cada plaza vacante proponer a quienes podrían ocuparlos, siempre que estos lograran superar un examen de ingreso. Y a los partidos políticos, negociar cada nombramiento conforme a sus intereses. Así pues, si el concurso público de 1993 creó dudas, la “noche de los cuchillos largos” de 1994 las profundizó. En definitiva, aunque el servicio profesional electoral volvió a dar prueba de su eficacia y de su compromiso con la legalidad en los comicios presidenciales de agosto de 1994, también quedó claro que era indispensable renovar sus procedimientos desde la raíz, a riesgo de que ese sistema quedara atrapado entre negociaciones políticas y preferencias partidarias sin límite.³

² IFE, 1994, *tu elección. Memoria del proceso electoral federal*, México, 1995, pp. 55-56.

³ Debo añadir que tras “la noche de los cuchillos largos”, los testimonios que recogí después entre varios de los consejeros ciudadanos de aquella época fueron muy elogiosos con el profesionalismo de los miembros del servicio profesional. Sobre todo José Woldenberg, quien después asumiría el cargo de Consejero Presidente del IFE, posición desde la cual defendió su trabajo, su calidad y su imparcialidad. También Fernando Zertuche, quien años después se volvería la cabeza de la estructura ejecutiva en su conjunto (con un éxito que no debe escatimarse en ningún sentido). Y añadido que también escuché muestras de reconocimiento en el testimonio de Ricardo Pozas Horcasitas y, con mayor cautela, de Miguel Ángel Granados Chapa y de José Agustín Ortiz Pinchetti. Con todos ellos –con excepción de Santiago



III.

Son bien conocidos los antecedentes de la reforma electoral de 1996, que no sólo renovó por segunda vez al Consejo General del IFE, sino que convirtió al Instituto en un órgano autónomo del Estado mexicano y le creó un régimen jurídico singular. No paso revista a los contenidos de esa reforma, que ya han sido reseñados y comentados de manera amplia en muchos otros lugares. Lo que me interesa recordar, en cambio, es que desde la primera intervención de los nuevos consejeros electorales se dijo que no iban “a refundar sino a reformar” la institución a la que llegaban. Y esto significaba, entre otras cosas, que los integrantes con voz y voto del nuevo órgano de dirección del IFE reconocieron el profesionalismo con el que había operado la institución desde su fundación. Pero también anunciaron que, a diferencia del consejo anterior –cuyas facultades legales eran distintas–, los nuevos consejeros electorales sí participarían de manera activa en la dirección y en la toma de decisiones operativas del Instituto. El IFE no sólo había ganado autonomía, sino que la nueva composición y las nuevas atribuciones de su órgano de dirección presagiaban también una relación muy diferente de la que hasta entonces se había dado entre el Consejo y la Junta General Ejecutiva y, por añadidura, entre sus integrantes.

No obstante, los antecedentes de 1994 habían dejado su impronta política –aunque con matices notables– en los debates que llevaron a la reforma electoral de 1996 y cuyas conclusiones se fijaron en las normas del nuevo COFIPE. En ellas se planteó una doble tarea que resultaría fundamental para reformar y consolidar el servicio de carrera del IFE: de un lado, se insistió en la necesidad política de revisar nuevamente la integración y la composición de la estructura desconcentrada del Instituto; y de otro, se estableció la obligación de emitir un nuevo estatuto del servicio profesional de carrera que fijara, con visión de largo aliento, los criterios, las reglas y los procedimientos que normarían en adelante la gestión del personal profesional del IFE. Pero con esas instrucciones –que además se de-

Creel– he hablado personalmente en distintos momentos posteriores. No obstante, todos ellos menos Woldenberg, propusieron en el seminario del Castillo de Chapultepec reformas de fondo al Estatuto del Servicio Profesional Electoral, una evaluación anual de los funcionarios efectuada por el Consejo General del IFE y el control directo de este órgano en la planeación, organización, operación y desarrollo del servicio profesional electoral.



positaron explícitamente en la órbita del Consejo General– los legisladores también dejaron claro que, a pesar de todo, seguían sin confiar en la integración del servicio profesional y que tampoco tenían certidumbre sobre los procedimientos que hasta entonces se habían seguido en la operación del servicio.

La misma reforma ordenó la creación de una comisión permanente del Consejo General dedicada al servicio profesional electoral, que desde noviembre de 1996 asumiría el cumplimiento de esos dos objetivos, así como el de la planeación y la vigilancia de los nuevos procedimientos que habrían de derivarse del nuevo estatuto. Pero apenas instalada, la comisión se vio ante la obligación de dar cumplimiento al artículo décimo tercero transitorio del COFIPE recién promulgado, que a la letra decía:

En el supuesto de que algún partido político presente impugnaciones fundadas sobre el cumplimiento de los requisitos y el desempeño de los actuales vocales ejecutivos locales y distritales, la Comisión del Servicio Profesional Electoral del Consejo General procederá a su revisión con la participación y la coadyuvancia de la Junta General Ejecutiva. Este proceso de revisión deberá quedar concluido, por lo que hace a los vocales ejecutivos locales, el 23 de diciembre de 1996 y, por lo que se refiere a los vocales ejecutivos distritales, el 23 de enero de 1997. Los vocales ejecutivos locales y distritales que no hubiesen sido objetados o, habiéndolo sido, resultase improcedente la impugnación formulada, deberán ser designados por el Consejo General como consejeros presidentes de los consejos locales o distritales, según corresponda [...].

La cita es larga pero merece la pena, porque ese artículo transitorio –junto con los que ordenaban la expedición de un nuevo estatuto del servicio profesional electoral– marcó los criterios y las pautas de actuación que habría de seguir el Consejo General durante los años siguientes: si bien la norma recordaba los despropósitos cometidos en “la noche de los cuchillos largos”, también establecía, a diferencia de aquel episodio lamentable, que sólo serían los vocales ejecutivos –cabeza de las juntas locales y distritales del IFE– quienes podrían ser impugnados por los representantes de los partidos, así como la obligación de fijar un procedimiento reglamentario y desechar las impugnaciones que no estuvieran fundadas. De modo que la comisión encargada de regular y conducir el proceso hizo ambas cosas, pero en lugar de decidir el destino de los miembros



del servicio profesional sin más argumento que las simpatías o las sospechas que estos despertaran entre partidos, orientó el proceso hacia una evaluación de esos funcionarios e hizo explícita su intención de desestimar los argumentos basados en las biografías personales para subrayar, en cambio, las trayectorias profesionales verificables dentro del IFE y el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el servicio profesional. Se trataba de cumplir con un ordenamiento legal, mediante una operación basada en un acuerdo político: atajar las dudas sobre las biografías personales, con procedimientos abiertos, bien vigilados por el Consejo General y técnicamente bien contruidos.

Me detengo en este episodio, porque no sólo fijó los criterios que orientarían la conducción del servicio profesional en lo sucesivo, sino porque emitió un mensaje de largo aliento: a los partidos políticos les ofreció transparencia, veracidad y objetividad en las decisiones que habrían de tomarse, y al personal de carrera le hizo saber que podrían continuarla siempre que cumplieran sus funciones con profesionalismo, honestidad e imparcialidad. El Consejo General ya no buscaría la salida de personal por razones de antipatía o desconfianza personal, ni tampoco la entrada a los puestos del servicio profesional electoral por razones de cercanía y amistad. Esos dos lados de la mecánica basada en la construcción de carreras en función de lealtades serían paulatina pero firmemente sustituidos por procedimientos de ingreso, evaluación, ascenso, sanción y salida basados en el desempeño, la trayectoria profesional y los conocimientos de los servidores públicos de la institución.

Pero esa decisión tenía que asentarse a su vez en la construcción de reglas, procedimientos e instrumentos técnicos que le dieran sustento. De modo que tras la evaluación de los funcionarios que resultaron impugnados, vino un acuerdo del Consejo General para que las plazas vacantes fueran siempre e invariablemente ocupadas mediante un procedimiento avalado por el órgano de dirección, caso por caso. Los vocales ejecutivos –presidentes de los consejos locales o distritales del IFE durante los procesos electorales federales– serían nombrados a partir de entonces por acuerdo del Consejo General, tras haber verificado su trayectoria profesional, sus conocimientos y su imparcialidad. Y asimismo, las designaciones que haría la Junta General Ejecutiva sobre el resto de los integrantes del servicio profesional electoral seguirían un procedimiento análogo, del que tomaría



nota la comisión del Consejo encargada del seguimiento del tema y el propio Consejo, mediante los informes presentados por el Secretario Ejecutivo. Añado que tras la confirmación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de las decisiones tomadas con esos criterios, vino el aval y la colaboración de los partidos políticos para ir a la siguiente etapa en la reforma del servicio profesional electoral: la de la construcción de los nuevos instrumentos y de las normas estatutarias para dejar atrás las historias personales y las discusiones políticas sobre el contenido de la imparcialidad, para entrar de lleno a la hechura de una verdadera política profesional de largo aliento.

No obstante, construir esa política tardaría aún 16 meses: de noviembre de 1997, cuando la comisión del servicio profesional electoral emitió los llamados *Criterios para el Estatuto del Servicio Profesional Electoral*, hasta marzo de 1999, cuando ese nuevo estatuto fue aprobado por el Consejo General. La razón que explica ese lapso fue la decisión estratégica que se tomó para seguir un “mapa de ruta” que sirviera para construir, primero, las condiciones prácticas y reglamentarias necesarias para reformar el servicio de carrera y luego el nuevo instrumento estatutario. A diferencia de la mayor parte de las normas jurídicas que se promulgan en nuestro país, en el caso del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral primero se buscó construir los medios que hicieran posible cumplir los propósitos y, después, que esos instrumentos se fijaran en la norma destinada a darles estabilidad en el tiempo. Sería moroso explicar con el detalle indispensable los pormenores. Pero no sobra recordar que esa estrategia de partida, que consistió en “construir primero los cimientos y luego el edificio”, funcionó, en buena medida, gracias al amplio grupo de profesionales de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del IFE, que aportó algo más que un grano de arena, a pesar de los sinsabores y los desencuentros que varios de ellos debieron sufrir durante el camino.⁴

⁴ Hago una mención especial a los tres directores ejecutivos del Servicio Profesional Electoral con quienes trabajé personalmente: Rubén Lara León, José Luis Méndez y Marco Antonio Baños Martínez. Con los tres tuve encuentros y desencuentros, derivados en buena medida de la intensidad de las circunstancias que nos rodearon. Pero a los tres les tengo un sincero aprecio profesional; y al último, además, el afecto de la amistad.





Así pues, tras los criterios establecidos por el Consejo General para reformar el estatuto, vino ese mapa de ruta que, en términos generales, comprendió la hechura de condiciones previas a la aprobación final del nuevo marco normativo del servicio de carrera. Una “visión óptima” de la reforma que fue propuesta por la comisión del servicio profesional electoral, hacia febrero de 1998, con los siguientes elementos:

1. Un servicio profesional integrado en su gran mayoría por miembros titulares –salvo aquellos de ingreso reciente–, que habrían obtenido su titularidad luego de un proceso de evaluación tan riguroso como objetivo, aprobado por el Consejo General e instrumentado por la Junta General Ejecutiva.
2. Un Centro de Formación y Desarrollo Electoral directamente relacionado con la capacitación a los miembros del servicio, puesto por puesto, impartida sobre la base de las características y de las aptitudes deseables para cada uno de ellos.
3. Un sistema de ingreso y promoción basado en exámenes y concursos de oposición para cada uno de los puestos del servicio, capaz de reclutar y promover a los mejores candidatos de manera objetiva e imparcial, bajo la vigilancia permanente de los miembros del Consejo General.
4. Un método de evaluación que permita identificar la eficiencia (procedimientos a cumplir), la eficacia (objetivos programados), el profesionalismo (actitudes y aportaciones), la imparcialidad (impugnaciones fundadas), y la capacidad (exámenes de conocimientos relacionados con el cargo ocupado), de cada uno de los miembros del servicio que organizarán los elecciones del año 2000, sobre una base de transparencia y objetividad, y
5. Un Estatuto del Servicio Profesional Electoral que le dé pleno sustento jurídico a los puntos anteriores y que ofrezca, a un tiempo, confianza a los partidos políticos, seguridad laboral y perspectiva profesional de largo plazo para los miembros del servicio.⁵

⁵ Mauricio Merino, *Mapa de la reforma al servicio profesional electoral*, documento interno de trabajo de la Comisión del Servicio Profesional Electoral del Consejo General, 10 de febrero de 1998.





Y en efecto, durante los meses siguientes se fueron eslabonando cada uno de esos elementos para desembocar en la aprobación del nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral: en febrero de 1998 comenzaron las deliberaciones entre la comisión de consejeros y la Junta General Ejecutiva para delinear primero y construir después los exámenes y los medios indispensables para poder llevar a cabo convocatorias abiertas para ocupar las plazas vacantes del servicio; un tema al que volveré más adelante pero que, ya desde un principio, fue una decisión clave para acreditar la confiabilidad y la madurez del sistema de carrera construido por el IFE. Asimismo, para zanjar en definitiva cualquier riesgo de volver a la lógica de los despidos injustificados y cambiar la sospecha permanente por el reconocimiento al trabajo profesional, el 10 de junio de 1998 la Junta General Ejecutiva aprobó el procedimiento para otorgar la titularidad a los funcionarios que satisficieran los requisitos legales. Y tal como se diseñó en el mapa de ruta, más del 50% de los miembros del servicio obtuvo ese reconocimiento antes de las elecciones del 2000 y cerca del 70% (1,627 de un total de 2,359 funcionarios) inmediatamente después de esa elección.

En el mismo proceso, entre marzo y octubre de 1998 el IFE diseñó el sistema para evaluar el desempeño de los funcionarios del servicio profesional, en los términos anotados en el mapa de ruta. Una evaluación novedosa que no solamente añadió indicadores y valores que por primera vez fueron contemplados en el sistema de evaluación institucional, sino que sumó las opiniones y las valoraciones de los miembros del Consejo General. Algo que muchos años después sería criticado, pero que en esas circunstancias sirvió para agregar otro eslabón a la cadena de confianza en los nuevos métodos del servicio. Y agrego que esas valoraciones, aun siendo muy relevantes para la opinión que las autoridades del IFE se iban formando sobre el trabajo de sus funcionarios, nunca pesaron más que los resultados y el cumplimiento eficaz e imparcial de las funciones y tareas asignadas a cada uno de ellos. Con todo, a partir de ese año se fundó una nueva cultura de la evaluación del desempeño en el Instituto, cuyas aportaciones serían cada vez más importantes para consolidar al servicio de carrera.

Por otra parte, el 30 de junio de 1998 el Consejo General aprobó la creación del Centro de Formación y Desarrollo del IFE, que además de los propósitos establecidos en el mapa de ruta de la reforma del servicio profesional electoral sumó





el de convertirse en un eje de la reflexión, la investigación y el diseño de propuestas para el desarrollo institucional y la promoción de los estudios sobre la democracia. El Centro nació como un complemento necesario a la tarea de capacitación y formación que se venía haciendo en la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, pero también como un espacio para articular y potenciar las investigaciones que hasta entonces se llevaban a cabo en distintas oficinas del IFE. Una iniciativa que, con el tiempo, acreditaría su enorme contribución a los objetivos del servicio profesional electoral y del desarrollo de la institución en su conjunto. A través del Centro, además, se gestaron los instrumentos y se organizaron los medios para que la formación de los miembros del servicio ganara cada vez mayor densidad académica, hasta el punto en que los estudios realizados por los miembros del servicio de carrera equivaldrían –de acuerdo con la valoración que hizo en su momento la Secretaría de Educación Pública– a los de una maestría en instituciones y procesos electorales. Un desenlace inesperado ante la petición de acreditar oficialmente el programa de estudios del IFE, que sin embargo reveló la magnitud del esfuerzo emprendido en esos años para promover la formación de conocimientos y de capacidades entre el personal profesional de carrera.

Pero tengo para mí que el esfuerzo más útil y, a la postre, más trascendente para terminar de asentar la credibilidad y la eficacia de la reforma del servicio profesional electoral fue el diseño y la posterior puesta en marcha de los concursos abiertos de oposición para ocupar plazas vacantes y promover nuevos ascensos. Si bien todos los pasos anteriores habían creado condiciones de apertura y confianza para ir hacia la modificación de las normas que regulaban la operación del servicio, las deliberaciones sobre los concursos de oposición como la principal vía de acceso a los puestos del servicio y sobre la forma de llevarlos a cabo completaron el cuadro que era necesario para acreditar que, en efecto, ya nadie saldría ni entraría al servicio profesional electoral por razones ajenas a sus conocimientos, su trayectoria o su desempeño, y que la construcción misma de esos nuevos instrumentos de reclutamiento y selección sería tan abierta que los representantes de los partidos podrían participar en todo el proceso. Se trataba de una suerte de reproducción de la dinámica que llevó, en otro momento, a la reforma electoral y a la autonomía plena del IFE: una deliberación colegiada animada por un propósito explícito, que no sólo quería ofrecer resultados sino que





buscaba incluir a todas las partes en la hechura de una nueva política y en una reforma institucional duradera. La tarea era ganar confianza política paso a paso y no sólo proteger las cualidades técnicas del servicio civil que se estaba construyendo en el IFE. Y estoy convencido de que ambos propósitos se lograron.

Después de haber completado el mapa de ruta de la reforma (titularidad de los miembros del servicio profesional electoral con derecho a ella, nuevas evaluaciones y nuevo programa de formación profesional operado por el Centro de Formación y Desarrollo recién creado) y luego de haber deliberado y creado las condiciones para llevar a cabo concursos públicos de oposición para ingresar o ascender en los puestos del servicio profesional e, incluso, tras haber concluido la revisión exhaustiva de la estructura del IFE para precisar funciones, reducir excesos burocráticos y consolidar el catálogo de puestos exclusivos del servicio profesional de carrera, la Junta General Ejecutiva estuvo en condiciones de concluir el proyecto del nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto –bajo la conducción de la dirección ejecutiva del área y en un diálogo permanente con la comisión respectiva del Consejo General–, para que éste fuera finalmente aprobado el 16 de marzo de 1999.

Era una norma que recuperaba buena parte de las mejores aportaciones de los años fundadores del IFE, pero que también añadía reglas y condiciones que auspiciaron un nuevo clima para el desarrollo posterior del servicio profesional electoral. Las múltiples ventanas de vigilancia y participación que ese instrumento abrió a los integrantes del Consejo General sirvieron para construir una nueva base de confianza en la operación de ese sistema de carrera pero, sobre todo, en sus integrantes. Y la buena recepción que tuvo el proyecto desde la sesión de marzo de 1999 se reflejó después en el consenso que fueron ganando las decisiones derivadas del nuevo estatuto, hasta el punto en que ese tema primero dejó de concitar impugnaciones de los partidos políticos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –y fue el único de ese periodo en que el Consejo General vio confirmadas todas sus decisiones–, y luego dejó de ser un tema de controversia e incluso de debate en la mesa del Consejo General, aun cuando las decisiones no siempre se tomaran por votaciones unánimes.





No sobra recordar que, antes de las elecciones del 2000, se convocó al primer concurso abierto de oposición para ocupar las plazas vacantes del servicio profesional que había en ese momento. Los representantes de los partidos y los consejeros electorales atestiguamos cada paso de ese concurso, hasta el detalle: la confección de distintas baterías de preguntas, hechas por grupos e instituciones distintas y sin comunicación entre ellas; la mezcla de esas preguntas con doble sistema azaroso electrónico, tanto en el orden de las preguntas como en el orden de cada respuesta; la verificación del momento preciso en que los exámenes se imprimían, se numeraban y se empacaban, uno a uno, así como la constatación física del momento en que esos exámenes llegaban, del momento en que se abrían, se entregaban y se respondían; la verificación de los requisitos de entrada a los concursos en cada expediente de quienes aspiraban a ocupar un puesto vacante; la vigilancia en la aplicación de las pruebas, en la calificación electrónica de los resultados, en la apertura posterior de los sobres que contenían los nombres de los ganadores de cada etapa, de conformidad con el número de expediente con el que habían concursado, etcétera.

Puedo dar testimonio de que, nunca antes ni nunca después, fui testigo de una operación de reclutamiento y selección de personal tan vigilada, tan precisa, tan imparcial. Cada detalle de los concursos que se abrirían a partir de entonces fue celosamente vigilado por partidos y consejeros. Y gracias a esa operación –puntillosa, pesada y barroca– fue posible designar sin sobresaltos y sin negociaciones sobre biografías personales o lealtades políticas de ninguna índole, a 27 vocales ejecutivos locales y distritales, así como a 299 integrantes del servicio profesional de carrera en diversos puestos del Instituto. Y no es trivial agregar que el 81% de los vocales ejecutivos nombrados por ese método ya formaban parte de la estructura profesional de la casa. Con esa misma dinámica, hasta el año 2003 se habrían de emitir nueve convocatorias: cuatro para nombrar un total de 79 vocales ejecutivos, y cinco para designar a un contingente de 757 funcionarios en otros puestos del servicio profesional. Algo que en 1997 parecía simplemente imposible, pero que a partir del año 2000 significó una garantía de confianza para todos los actores políticos relevantes.



IV.

Tengo la impresión de que después del 2003, los problemas que ha enfrentado el servicio profesional electoral han sido de otra naturaleza. Ya no han sido los desafíos de la integración inicial ni de la imparcialidad cuestionada, como en los años fundadores del IFE; tampoco han sido los del diseño y la puesta en marcha de los criterios, las normas y los instrumentos técnicos necesarios para establecer un servicio profesional de carrera de largo aliento. Hasta donde alcanzo a ver, las dificultades que ha enfrentado durante el último lustro ese complejo sistema de gestión del capital humano del IFE han sido, más bien, el resultado de su propia evolución. O dicho de otra manera: los desafíos de la consolidación del sistema y, quizás, los que se desprendieron de los errores de diseño, de operación y/o de percepción que también han medrado sobre los años recientes. Recuerdo bien, por ejemplo, que después de la reforma estatutaria de 1999, la mayor desconfianza hacia los integrantes del servicio profesional de carrera ya no provino de los partidos políticos –como en la fase inicial–, sino de los consejeros electorales locales y distritales, que con frecuencia disputaban con los miembros del servicio la dirección y el sentido de los procesos electorales, decisión por decisión y tarea por tarea. Un cambio fundamental ocurrió cuando los miembros de la comisión del servicio profesional electoral del Consejo General dejamos de ocuparnos tanto de convencer a los representantes de los partidos, para dedicarnos a persuadir a los consejeros electorales de estados y distritos electorales. Y de paso, a sembrar entre los propios miembros del servicio profesional lo que entonces era una promesa y hoy es una realidad palpable: que ellas y ellos seguirían en sus puestos, siempre que cumplieran con su labor y con los principios del IFE, mucho después de que nosotros dejáramos de servir a la institución.

Con todo, lo cierto es que el nuevo Consejo General del IFE no tuvo mucho tiempo para ocuparse del tema. Aunque de modo muy comprensible los nuevos consejeros electorales dejaron su impronta en los temas que tenían a su cargo, la exigencia de organizar las elecciones presidenciales del 2006 y la presión de hacerlo en condiciones especialmente difíciles impidió que fueran a fondo en las reformas que habían previsto al servicio profesional de carrera. Ese Consejo observó, sin embargo, los problemas que había generado el muy exitoso





programa de formación profesional previo, que dejó establecida la expectativa de generar el grado de maestría para los funcionarios que hubiesen concluido sus estudios y presentaran una tesis de grado. Y reaccionó advirtiendo –de un modo que todavía hoy me parece discutible– que el propósito del servicio no era formar maestros ni producir nuevos conocimientos, pues el IFE no era una institución académica. De modo que buscó corregir el programa de formación y modificó el propósito y los alcances del Centro de Formación y Desarrollo. Por fortuna, con éxito.

El nuevo Consejo también trabajó en el rediseño de los instrumentos propios de la evaluación del desempeño de funcionarios y buscó perfeccionar los concursos de oposición para ocupar plazas vacantes. Revisó además el sistema de ascenso y, en una decisión controvertida y difícil, modificó el catálogo de puestos exclusivos del servicio profesional en aras de una mayor flexibilidad en los nombramientos y en la movilidad de una parte del personal. Los cambios que introdujo ese Consejo en la operación del servicio profesional no fueron menores, especialmente respecto al programa de estudios y formación profesional, en la evaluación y en su operación cotidiana. Pero esos cambios no afectaron la estructura normativa ni el diseño vigente desde 1998/1999, ni tampoco modificaron las bases del arreglo que otorgaba estabilidad y sentido de largo plazo a la mayoría de los integrantes del servicio profesional. Por mi parte, al pasar de los años pienso que el trabajo de los miembros del servicio profesional electoral del IFE fue, aun en medio de las complejas elecciones del 2006, tanto o más meritorio que en las cuatro elecciones federales anteriores. Y sobre todo, si se evalúa a la luz de los conflictos que hubo de afrontar ese proceso electoral desde un principio.

Los cambios más relevantes vendrían después de las elecciones del 2006, tras la reforma a las normas electorales, al modelo de comunicación y a las bases de la competencia política. En ese momento también cambió –en medio de debates que todavía no terminan– la integración del Consejo General del IFE. Pero ya nadie puso en tela de juicio las aportaciones o la importancia del servicio profesional electoral. Ese tema, que fue motivo de largas polémicas al final de los años noventa, se convertiría al principio del siglo XXI en una de las mejores señas de identidad del órgano electoral. No obstante, el tiempo transcurrido des-





de la promulgación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y las modificaciones de fondo que sufrió el IFE en 2007 y 2008, obligaron al recién renovado Consejo General a modificar esa norma reglamentaria para adecuarla a las 53 nuevas atribuciones que, casi literalmente, le cayeron encima a la institución. Una reforma obligada por las nuevas circunstancias políticas y jurídicas que, sin embargo, apuntó también la conveniencia de revisar de manera integral el resto del entramado en el que venía operando el sistema profesional de carrera. De modo que en la misma sesión del 10 de julio del 2008, cuando el Consejo aprobó las primeras reformas al Estatuto desde 1999, también ordenó iniciar un proceso de revisión integral del sistema que duraría 15 meses –curioso: uno menos que la primera vez– para adecuar la operación del servicio a las nuevas exigencias del IFE:

Entre las razones que obligan a reformar de manera integral el Estatuto –dijo la dirección ejecutiva del servicio profesional electoral–, destacan los estudios, las reuniones de trabajo y los diagnósticos realizados a partir del año 2005 que indican la necesidad de cambiar el servicio profesional electoral. Asimismo, la reforma al Artículo 6º constitucional de 2007 y la reforma electoral, constitucional y legal de 2007-2008. Con ello se pretende *volver a hacer del SPE un referente de los servicios civiles y la gestión de recursos humanos en México*, así como cumplir con el mandato del Consejo General del IFE, expresado a través del acuerdo aludido de julio del 2008.⁶

Pongo el acento en la idea de “volver a hacer del servicio un referente de los servicios civiles y la gestión de recursos humanos en México”, para enfatizar la enorme distancia política que mediaba ya entre ese argumento y los que se plantearon durante la hechura de ese sistema al principio de los noventa o en la reforma al Estatuto de 1998/1999. La idea de realizar “reformas de tercera generación” no sólo era plausible por sí misma, sino que hablaba de la consolidación del servicio profesional del IFE tras 17 años de vida. Cito a la letra los nuevos desafíos que se planteó la institución para esa nueva reforma –que entró en vigor el 15 de enero del 2010– y que describen, a un tiempo, lo que había y lo que hoy se persigue:

⁶ Véase, IFE, “Documento sobre la reforma al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral”, Mimeo, 30 de septiembre de 2009. Las cursivas son mías.



[...] es importante señalar que aunque el proceso de reclutamiento e ingreso al SPE goza de garantías de transparencia y equidad, necesita de reglas que le otorguen fluidez y mayor operatividad; la formación de los funcionarios de carrera requiere, por su parte, un mecanismo que propicie la actualización constante de los contenidos y los métodos pedagógicos en la impartición de las materias éticas, jurídicas, administrativas y técnicas y que también dé lugar a que los funcionarios cuenten con mejores herramientas para el desempeño de sus funciones; la evaluación debe tener como una de sus principales metas reflejar el desempeño real y objetivo de los funcionarios electorales y reconocer el trabajo de instancias colectivas del Instituto; el otorgamiento de promociones e incentivos requiere adecuarse al nuevo contexto y problemática de operación del SPE, con el objeto de diversificarse y fomentar el esfuerzo constante de los miembros del servicio; y la sanción necesita operar como un incentivo negativo que aplique las normas con criterios uniformes y acerque a los funcionarios a la conducta ética deseable.⁷

Un servicio profesional de carrera establecido y consolidado, que se ha acreditado como la columna vertebral del IFE y que busca, con razón, conservar los concursos abiertos pero también diseñar una carrera administrativa de largo plazo para los funcionarios electorales; que quiere simplificar procesos sustantivos y ofrecer mayor certidumbre jurídica a los miembros del servicio; que aspira a perfeccionar el uso de plataformas informáticas; que quiere profundizar en la transparencia y la rendición de cuentas y reorientar el perfil de los integrantes del sistema profesional hacia competencias y resultados. Tercera generación de reformas, que a partir del 2010 están ya desafiando la capacidad operativa y política del Instituto para pasar de los propósitos a los hechos.

No dudo que el IFE logrará una vez más esos fines, ni tampoco que el modelo de servicio profesional electoral que se ha propuesto edificar para los próximos años volverá a ser un referente para todo el país. Apuesto con cartas marcadas, porque detrás del cumplimiento de esos objetivos renovados está el respaldo de la mayor parte de los profesionales que le han demostrado a México, una y otra vez, que son capaces de cumplir sus funciones bajo presión, con la eficacia y la imparcialidad que les fue exigida desde un principio, y con la calidad y la ética con la que supieron afrontar todos los cambios y todas las reformas que les

⁷ *Ibidem*, p. 5.



ha tocado vivir. De modo que la mejor garantía de que este nuevo horizonte de profesionalización se cumplirá, está en los propios miembros del servicio profesional electoral del IFE.

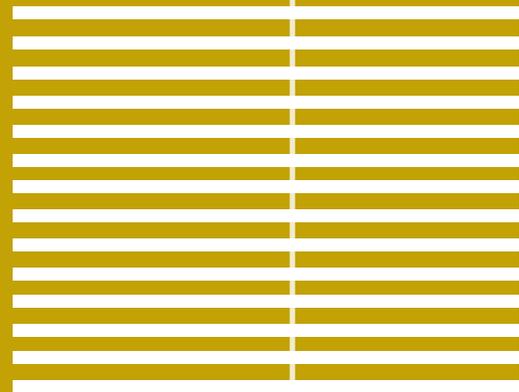
Y aunque las preguntas planteadas al principio de este ensayo no tengan una respuesta definitiva, en el IFE hoy confluyen los dos ingredientes que hacen posible el éxito de las instituciones en cualquier parte del mundo: normas bien hechas e individuos comprometidos y competentes. Pero si antes de cerrar esta reflexión fuera preciso inclinarse por alguno de esos extremos, lo haría sin reservas por el lado de los individuos. Quizás es todavía muy temprano para decirlo y aún más para reconocerlo, pero México tiene una deuda de reconocimiento y de gratitud con la gran mayoría de los integrantes del servicio profesional electoral del IFE que, desde 1994 y hasta la fecha, nos han obsequiado cinco elecciones técnicamente impecables, en medio de todo y a pesar de todo. Mientras esa pieza maestra del IFE siga intacta y fuerte, tras la bruma de los conflictos políticos que cada elección trae consigo, podremos respirar tranquilos: ahí están los profesionales que saben hacer elecciones.





El IFE: palanca del cambio político en México

MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ*



Dame un punto de apoyo... y moveré el mundo.

ARQUÍMEDES

225

Presentación

Instalado el 11 de octubre de 1990, el Instituto Federal Electoral (IFE) cumple 20 años de existencia. La edición del presente libro responde al propósito de reflexionar colectivamente sobre ese lapso en el que los mexicanos hemos contado con este organismo constitucional autónomo para celebrar periódica y pacíficamente nuestras elecciones federales.

Reflexionar sobre el IFE es meditar sobre algo más que dos décadas de lucha de los mexicanos por la construcción de su democracia, ya que existe una historia previa que conduce a la creación de la institución, a la que se suma el período en que ésta se ha convertido en uno de los motores más potentes de la transformación política de la nación. La “biografía” del IFE nos refleja en perspectiva una parte sustancial de la historia política de México de finales del siglo XX y principios del XXI. De hecho, sin el IFE sería imposible explicar este período histórico; y ello es así porque este organismo nacional es uno de los crisoles más relevantes donde se forja una nueva cultura política. El IFE es un punto de apoyo común de los ciudadanos mexicanos para impulsar la construcción, consolidación y preservación de su más importante obra colectiva: la democracia, es decir, ese modo de convivencia donde cada uno vale lo mismo que el otro, en todo lo que atañe a la elección de los gobernantes, como punto de partida para la corresponsabilidad entre estos y los gobernados sobre los asuntos de interés público.

Estas líneas toman al IFE como el objeto primordial de su atención. No se hace un análisis integral del cambio político en las últimas dos décadas, sino una revisión de la forma como el IFE ha participado en el mismo. Este ensayo no pretende revisar todos los aspectos que las reformas electorales de este período han comprendido, sino sólo aquellos que atañen de manera directa a la vida interna del IFE y al papel que ha desempeñado dentro del sistema electoral. Tampoco se trata de una *apología* acrítica de la institución. Hacer un ejercicio de esa índole sería como pretender que los últimos 20 años de construcción democrática han

* Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral.



transcurrido en un ambiente de *normalidad* plena y sin sobresaltos, lo cual no reflejaría con justicia la realidad. El IFE es quizás el espejo más representativo de una sociedad que está empeñada en su desarrollo político y en la construcción de su democracia para alcanzar mejores estadios de convivencia. Una sociedad con una larga tradición autoritaria y con un legado muy deficiente de cultura democrática, que por lo mismo ha estado obligada a ir aprendiendo sobre la marcha. Una sociedad –y dentro de ella sus políticos– que no ha transitado sobre un camino previamente pavimentado, sino que ha tenido que ir construyéndolo a medida que avanza. Una sociedad humana que no es perfecta y que comete errores, pero que se dispone a corregirlos sin desanimarse, para seguir avanzando. En ese sentido el IFE es el mejor compendio de experiencias de la lucha democrática de los últimos 20 años.

1. ¿Por qué y para qué se creó el IFE?

Ahora que el IFE cumple 20 años de existir vale la pena preguntarse: ¿Ha tenido alguna trascendencia para la vida pública de México? ¿El país sería igual hoy, si no hubiera existido el IFE durante estos 20 años? ¿Es posible entender, sin la clave del IFE, los rasgos que configuran el rostro actual de la nación? ¿Hasta dónde ha contribuido a cincelar esos rasgos? ¿Ha sido esta institución un instrumento para promover el cambio político en nuestro país?

¿Cuál era la fisonomía política de México hace 20 años? ¿Cómo era el quehacer político en nuestro país antes del IFE? ¿Cómo se operaba la renovación de los poderes constituidos? ¿Qué papel jugaba la sociedad en ello? ¿Cómo se tomaban las decisiones fundamentales? ¿Qué valor tenía el sufragio? ¿Dónde radicaba el poder real?

Hace dos décadas el sistema era de partido hegemónico. En la realidad sólo un partido tenía posibilidades de ocupar los cargos más relevantes del poder político, tales como la Presidencia de la República, las gubernaturas de los estados y las alcaldías de los municipios más poderosos económicamente del país.¹

¹ Apenas un año antes de la creación del IFE se había registrado un primer signo de alternancia política, en el estado de Baja California, cuando se reconoció el triunfo del candidato del PAN a la gubernatura del estado.





Ello también implicaba que un solo partido dominaba casi automáticamente la mayoría en las cámaras legislativas federales y locales. Si bien es cierto que la reforma política de 1977 había contribuido significativamente a la emergencia de un sistema plural de partidos políticos, a través del procedimiento de registro condicionado al resultado de las elecciones y de la conformación de un sistema electoral mixto para integrar las cámaras de diputados y de senadores, también lo es que el sistema aún no era competitivo, y más bien las reglas de la competencia y de la distribución de escaños prefiguraban un sistema hegemónico.²

El régimen político escrito en la Constitución no era del todo real, ya que la división de poderes no se traducían en un auténtico juego de pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo del país. No hay duda de la eficacia funcional que tenía el sistema para la toma de decisiones y la expedición de leyes y decretos. Sólo que éstas no eran la resultante de procesos de deliberación parlamentaria, sino el producto de una ratificación automática de la voluntad del Ejecutivo por parte del Legislativo. En rigor, la vida parlamentaria era marginal. Queda claro entonces que el gran legislador era el Presidente de la República, mientras que en los estados sus réplicas eran los gobernadores. La *constitución real* se advertía más como un sistema presidencialista hegemónico que uno de carácter plural y democrático.

Aunque había elecciones, el poder político no se decidía en las urnas. Éstas sólo servían para complementar un proceso de legitimación que en la realidad

² Antes de la reforma política de 1977 ya se había dado un paso importante hacia la pluralización del sistema de partidos: en 1963 se reformó la Constitución a fin de introducir el primer antecedente de sistema mixto para la integración de la Cámara de Diputados, el llamado sistema de diputados de partido. “Junto a los que se elegían por mayoría relativa se adoptó un mecanismo orientado a garantizar a los partidos minoritarios posiciones en dicha cámara, sobre la base de un porcentaje de votación preestablecido y no necesariamente a partir de triunfos obtenidos por mayoría en cada distrito electoral. Conforme al sistema adoptado en ese entonces todo partido político nacional que obtuviera el 2.5% de la votación total en el país en la votación respectiva, tendría derecho a que se le acreditaran de sus candidatos a cinco diputados y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos. Las organizaciones políticas que hubiesen alcanzado hasta veinte triunfos de mayoría, no tendrían derecho a la asignación de diputados de partido”. Arturo Núñez Jiménez, *La reforma electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., primera edición, 1993, pp. 59-60.





yacía en otra parte: en la eficacia de la gestión gubernamental de los llamados gobiernos *emanados de la Revolución*. Sin embargo, ese éxito gubernamental se quebró en los años ochenta, como resultado de sucesivas crisis económicas, minando la base tradicional de la legitimidad del régimen. Las elecciones ya no podían fungir como un complemento de una legitimidad obtenida en otra parte. En el período previo a la creación del IFE, fueron llamadas imperiosamente a constituirse en la única fuente originaria de la legitimidad. Sólo que había un grave problema: nadie creía en las elecciones. En las nuevas circunstancias, esa falta de confianza significaba que estaba cuestionándose la viabilidad del régimen político. El reto que aparecía a la vista de todos era el de la credibilidad en las elecciones, porque sin ella el sistema político estaba perdido.

¿Por qué nadie creía en las elecciones? Respondamos sin rodeos: en primer lugar, porque las organizaba el gobierno. Aun y cuando en la Comisión Federal Electoral estuvieran representados los diversos partidos políticos, su composición era hegemónica y el personal operativo era del gobierno.

En segundo lugar, porque no eran transparentes. La sociedad no sabía quiénes integraban el personal operativo de la organización electoral, ni cómo se decidía quiénes integraban las mesas directivas de las casillas. No es que no hubiera procedimientos legales al respecto, sino que en realidad no eran conocidos ni era verificada su aplicación y observancia.

En tercer lugar, porque no había instrumentos que le ofrecieran confianza a los electores de que su voto sería respetado, ya que no había un padrón confiable, ni listas nominales y credenciales suficientemente satisfactorias para la identificación de los votantes, entre otras carencias.

En cuarto lugar, porque las elecciones eran validadas por los colegios electorales de las cámaras legislativas, es decir, por el partido político que dominaba en ellas, lo que llevado al extremo condujo a que en 1988 se incurriera en una autovalidación de las elecciones legislativas a cargo de aquellos mismos que presuntamente habían sido elegidos. Había un tribunal electoral,³ pero care-

³ El Tribunal de lo Contencioso Electoral –más conocido por su acrónimo TRICOEL–, normado en el Libro Octavo del Código Federal Electoral, expedido en 1986, era definido como el





cía de funciones jurisdiccionales (éstas correspondían a los colegios electorales, aunque solían decidir con criterio político), razón por la cual sólo emitía recomendaciones que no tenían carácter vinculatorio.

En quinto lugar, porque casi siempre ganaba un solo partido los puestos ejecutivos, y porque el sistema electoral *stricto sensu* –es decir, el mecanismo por medio del cual se traducen los votos en escaños– le garantizaba al mismo partido una mayoría aplastante en todos los órganos legislativos del país. Ciertamente, ya se habían abierto espacios a otros partidos desde 1963 y más decididamente a la oposición desde 1977, pero lo que no era posible era que ésta –unida o separada– pudiera constituir una mayoría legislativa. No había condiciones reales para una alternancia política que reflejara los eventuales cambios de orientación de sectores relevantes –determinantes– del electorado.

Si las elecciones no eran las que decidían la conformación del poder político, ¿qué ciudadanos podía haber? La noción de ciudadanía tenía poco asidero en la realidad, porque las personas y las organizaciones que ellas constituían (excepto las que formaban parte de la cúpula del sistema hegemónico) tenían una mínima o nula influencia en la integración, ejercicio y orientación del poder público. La ciudadanía era más bien un concepto constitucional esperando a ser colmado por la realidad. Sin embargo, debemos recordar que hablamos de fenómenos que no son estáticos, y que fue precisamente el cambio de actitud de los mexicanos frente al proceso político lo que condujo a crear un nuevo sistema electoral y, con el mismo, al IFE. El reclamo de elecciones auténticas, limpias y transparentes, era la expresión de muchos mexicanos que aspiraban a alcanzar una genuina condición ciudadana. La sociedad de los ciudadanos, esto es, la sociedad civil, con capacidad tanto de apoyar como de oponerse organizadamente al gobierno, apenas emergía, acicateada en gran medida por el enorme

organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja previstos en el mismo código. Este tribunal no emitía resoluciones jurisdiccionales, sino sólo de tipo administrativo, mismas que tenían carácter obligatorio para los organismos electorales, aunque cuando éstas fuesen relativas a constancias de mayoría, serían turnadas al colegio electoral respectivo, el cual tendría la última palabra en la materia. Ver *Código Federal Electoral*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987, artículos 352-362.





requerimiento de solidaridad y organización social al que se vio sometida por el terremoto de 1985.

¿Qué ha cambiado de entonces ahora? Respecto de aquello que ha cambiado, ¿en qué medida podemos incluir al IFE como factor promotor de esos cambios?

Para poder responder a esas preguntas es necesario responder primero si el IFE tenía de alguna manera la tarea de impulsar el cambio político en nuestro país, si realmente podía cumplir ese objetivo sin desvirtuar su esencia, y si esta institución ha cumplido los fines que le dieron origen. También debemos inquirirnos: ¿Por qué y para qué fue creado el IFE en 1990?, ¿qué clase de males se pretendían conjurar con su instauración?, ¿qué beneficios se esperaban de su actuación?

Una causa de orden histórico es parte de la explicación del origen del IFE: la transición democrática que tanto desde las esferas del poder como desde diversos sectores de la oposición se promovió ante el cada vez más evidente agotamiento de las fuentes tradicionales de legitimidad del sistema político.⁴ También una causa coyuntural: el trauma de la caída del sistema de 1988.⁵ Y fundamentalmente una causa eficiente, que explica directamente el proceso de reformas constitucionales y la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que dieron lugar al *nacimiento* del IFE: el diálogo

⁴ Sobre la secuencia histórica que en México hubo desde la legitimidad revolucionaria, pasando por la que estaba asociada a la eficacia en la gestión gubernamental, hasta la construcción de la legitimidad democrática del régimen político, se recomienda consultar el trabajo de Noemí Luján Ponce denominado *La construcción de la confianza política*, publicado en la serie Ensayos, núm. 6, Colección Temas de la Democracia, IFE, México, 1999, pp. 13-58; 123-150.

⁵ “En 1988 se articularon un déficit estructural de confianza con una crisis de legitimidad. Ante el agotamiento de las fuentes tradicionales de legitimidad del sistema político mexicano, la falta de credibilidad y confianza en los procesos electorales, que había sido una constante histórica en México, se transformó en un problema político relevante”, Noemí Lujan Ponce, “Procesos de construcción de credibilidad en los organismos electorales”, publicado en *Antología de Lecturas Básicas, El Instituto Federal Electoral como institución que contribuye al mantenimiento y consolidación de la vida democrática*, Área Modular Ético-Institucional, Módulo II, IFE, 2000, p. 133.





constructivo y el ejercicio de concertación que permitió la asunción de acuerdos por consenso.

El ejercicio político de construcción de acuerdos por consenso para impulsar reformas a la Constitución y expedir un nuevo código electoral inauguró un nuevo modo de hacer política entre los mexicanos: atrás quedaba el antiguo método vertical asociado al carácter hegemónico del sistema. En su lugar los actores políticos recurrieron al método consensual, horizontal, que pondera la pluralidad de intereses y posturas puestas de manifiesto en la mesa. Aquí, en rigor, no podríamos afirmar que este modo de hacer política lo haya inventado o establecido el IFE. Pero sí podríamos defender la idea de que el método consensual se pone en práctica, por primera vez en México, precisamente para discutir y construir las reglas del juego entre los actores políticos; entre ellas, destacadamente las referentes a la creación del IFE, entendiendo a éste como el *alma* del nuevo sistema electoral mexicano. El IFE no crea la concertación, pero la idea de construir una autoridad electoral para todos, imparcial y profesional, estimuló la disposición de los actores políticos para sumar esfuerzos y caminar en la misma dirección, no obstante sus mutuas adversidades. Ese es el primer rendimiento histórico de la institución que nos ocupa, aun antes de instalarse formalmente.

¿Para qué estaba llamado el IFE? ¿Cuál era su misión? ¿Cuáles eran sus grandes objetivos históricos? El Instituto se creó para superar la desconfianza en las elecciones, lo que era necesario para construir una legitimidad democrática al régimen político que, por lo demás, experimentaba ya desde 1977 una suerte de transición democrática, no muy explícita, y aún sin pactarse entre los involucrados, pero real y en curso.

Dado que para impulsar la transformación política la mayor parte de la oposición no deseaba una ruptura violenta, una revolución armada, sino un cambio pacífico, concertado, a través de reformas institucionales, la confianza en las reglas del juego, en el correcto arbitraje de la arena política, en la autoridad electoral, es decir, en el IFE, se constituyó en la condición estratégica del cambio.

Aplicar adecuadamente los procedimientos y procesar correctamente las fórmulas para establecer la representatividad de las fuerzas políticas y –con la





misma— su grado de influencia en el sistema político, particularmente en los cargos representativos, era una condición necesaria para que los actores políticos siguieran estando de acuerdo en sumar sus esfuerzos, a fin de continuar impulsando el cambio por la vía institucional.

¿Le era propia al IFE la tarea de promover el cambio político en México? Al parecer sí, a juzgar por lo dicho anteriormente, y además por los objetivos que los legisladores le asignaron explícitamente, desde la primera expedición del COFIPE. Recordemos que este ordenamiento señalaba, desde entonces, en su artículo 69 —hoy 105—, los fines del IFE, y que el primero de ellos consistía en “contribuir al desarrollo de la vida democrática”.⁶ Al respecto vale considerar que si hoy en día la finalidad de contribuir al desarrollo de la vida democrática del país sigue representando un llamado a avanzar en la transformación política de la nación, en el año de 1990, cuando se expidió el COFIPE, esta asignación de sentido era inequívocamente a favor de un gran cambio político.

¿Qué ha sucedido desde entonces? ¿Qué ha pasado con el IFE? ¿Cómo ha evolucionado la institución y su modo de accionar? ¿En qué forma ha contribuido al desarrollo de la vida democrática del país? ¿En efecto se ha desarrollado de alguna forma la vida democrática del país en estos años?

2. El árbitro independiente e imparcial que se necesitaba

El aparato electoral anterior al IFE se caracterizaba por un marcado desequilibrio en su composición, por la dispersión de sus componentes, por la opacidad respecto de sus estructuras administrativas y su personal, y por su total dependencia del gobierno.

⁶ “Son fines del Instituto: a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática, b) Preservar el régimen de partidos políticos, c) Integrar el Registro Federal de Electores, d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y g) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política”, artículo 69, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.





La Comisión Federal Electoral que administró las elecciones de 1988, constituida con base en los resultados de los comicios de 1985 y conforme a las reglas establecidas a partir de la llamada *renovación política electoral* en 1986-1987 en el Código Federal Electoral –que disponían una representación proporcional de partidos dentro del órgano colegiado– incluía 16 comisionados de un solo partido, mientras que sólo había 12 comisionados representando al total de los partidos que se le oponían. Se trataba de una entidad inscrita en el sistema hegemónico prevaleciente desde décadas atrás en el país. Con tal composición era claro para los actores políticos que no podía haber confianza en que la autoridad electoral se desempeñara con objetividad e imparcialidad.

La estructura electoral era dispersa: existía la Comisión Federal Electoral, así como las comisiones estatales y distritales, en tanto que, por separado, existía el Registro Nacional de Electores y la Comisión de Radiodifusión, sin que hubiere mayor integración institucional entre estos aparatos que la de vincularse con el Secretario Técnico de la Comisión Federal Electoral y depender presupuestal y administrativamente de la Secretaría de Gobernación.

A la composición hegemónica de estos órganos se sumaba el aparato gubernamental, bajo la forma de estructura operativa de las elecciones. No había transparencia respecto del personal técnico y operativo que auxiliaba en la organización de los procesos electorales. Se desconocía con qué procedimientos y requisitos era reclutado, y si existían o no cursos de capacitación y actualización, así como sistemas de evaluación.

La reforma electoral de 1989-1990 vino a dar respuesta a esta problemática de la siguiente manera: a) Se estableció que la organización de los comicios sería una función estatal que se ejercería por los poderes Legislativo y Ejecutivo, a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, b) El organismo sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, c) Contaría en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, así como con órganos de vigilancia donde estarían representados los partidos políticos, d) El órgano superior de dirección se integraría de manera equilibrada, es decir, por un consejero del Poder Ejecutivo, que sería el Secretario de Gobernación, quien fungiría como su presidente, cuatro conseje-



ros del Poder Legislativo, dos diputados y dos senadores –uno de ellos propuesto en cada Cámara por la mayoría y el otro por la primera minoría–, representantes de los partidos políticos –a razón de uno por cada tramo de 10% de la votación nacional, sin que ninguno de ellos pudiera tener más de cuatro representantes–, y seis consejeros magistrados, todos con derecho a voz y voto –excepto aquellos que representasen a partidos políticos con registro condicionado, en cuyo caso sólo tendrían derecho a voz–, e) Las sesiones de ese órgano colegiado y de todos los demás que formaran parte de la nueva organización electoral serían públicas, f) El organismo se haría cargo en forma integral y directa de las actividades relativas al padrón electoral, a la preparación de la jornada electoral, los cómputos y el otorgamiento de constancias, a la capacitación electoral y la educación cívica, a la impresión de materiales electorales y a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, además de las que determinare la ley, g) Los principios rectores en el ejercicio de esta función estatal serían los de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, y g) Los fines que se perseguirían con la nueva organización electoral serían los de contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

Es importante destacar que la figura de los consejeros magistrados se concibió como un recurso amortiguante de la disputa electoral entre partidos, y entre estos y el gobierno; más aún, como un factor de imparcialidad y legalidad, ya que los requisitos asociados a esa figura eran similares a los que se exigían para ser ministro de la Suprema Corte –con la variante de que además, para ser consejero magistrado, se exigía no haber ocupado cargo de elección popular ni de dirigencia partidista en los últimos cinco años–, en tanto que el procedimiento para la designación reclamaba una mayoría calificada de dos terceras partes en la Cámara de Diputados, ante una propuesta formulada por el Ejecutivo.



Estos avances son un parteaguas en la historia del sistema electoral mexicano: el organismo electoral creado era resultante de la más profunda deliberación política que se había dado en el país desde los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. Por primera vez el partido hegemónico acordaba, pactaba, con sectores altamente representativos de la oposición los objetivos y características fundamentales del árbitro electoral. Ello significó el inicio de la etapa histórica en la que las fuerzas del régimen y las opositoras podrían sentarse a discutir las nuevas reglas constitutivas del poder, pues, junto con la discusión sobre la autoridad electoral, se verificó un amplio debate sobre la integración de las cámaras, el padrón electoral, la calificación de las elecciones y otros aspectos relevantes del sistema electoral.⁷

Sin duda, lo más trascendente de este paso –la creación del Instituto Federal Electoral– fue que con él se comenzó a construir la confianza en el sistema electoral y la credibilidad en las elecciones. No se había eliminado la calificación de la elección presidencial ni la autocalificación a cargo de los colegios electorales de las cámaras de diputados y senadores, aún no se había constituido el servicio profesional electoral, no había sistemas modernos para divulgar los resultados preliminares de las elecciones, ni se habían establecido topes a los gastos de campaña,⁸ por mencionar algunos avances que ya eran deseables entonces; en cambio, se constituyó un organismo electoral en el que se acotaba la intervención del gobierno, se garantizaba la participación y vigilancia de la oposición, se transparentaba la estructura administrativa de las elecciones, se establecían procedimientos para integrar su personal, y se fijaban con claridad sus funciones,

⁷ “Si la política mexicana había superado en lo esencial las primitivas etapas de la lucha que Duverger identifica como las de la eliminación del contrario, o la exclusión del enemigo, y había arribado a la etapa de la convivencia plural, ahora estaba por verse si las fuerzas políticas serían capaces de superar descalificaciones mutuas y, más difícil aún, alcanzar el nivel superior donde las fuerzas contendientes fueran capaces de lograr acuerdos de beneficio común que contribuyeran a la integración, en un marco de ejercicio político con un alto grado de civilidad”, Mauricio Collado Martínez, “Concertación: método democrático para ampliar la democracia”, publicado en *La concertación en México*, coordinado por Jaime Domingo López Buitrón, Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos, A.C., abril de 1991, p. 111.

⁸ Los topes a los gastos de campaña se introdujeron en el COFIPE durante la reforma de 1993, creándose para ello el artículo 182-A.





límites y responsabilidades, así como medios de impugnación a sus decisiones y procedimientos para sancionar las faltas en que incurriere. Un árbitro electoral a la vista de todos, con una misión claramente definida y con principios rectores que guiarían su actuación.

Una vez creada e instalada formalmente, la institución no tardó en mostrar su dinamismo. Con el propósito de operar las elecciones federales de 1991 la Junta General Ejecutiva “procedió a integrar provisionalmente el Servicio Profesional Electoral mediante el establecimiento de las bases para regular la transferencia e incorporación al IFE del personal que provenía de la Comisión Federal Electoral, el Registro Nacional de Electores y la Comisión de Radiodifusión, y de los fundamentos para el reclutamiento y contratación provisional del personal de nuevo ingreso”.⁹

Durante los meses de enero y febrero de 1991 el Consejo General se hizo cargo de nombrar a los integrantes de los consejos locales, y estos, a su vez, hicieron lo propio, nombrando a los integrantes de los consejos distritales. Este esquema se aplicó de manera provisional, hasta la expedición del estatuto que la ley preveía para formar y regular el servicio profesional.¹⁰

El primer Estatuto del Servicio Profesional Electoral fue aprobado por el Consejo General, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, y promulgado por el Ejecutivo Federal el 29 de junio de 1992; su aplicación se inició con la expedición –el 8 de diciembre– de la primera convocatoria para ocupar 2 mil 336 plazas. Aquí comenzó, en cumplimiento de los acuerdos políticos que cristalizaron en la reforma de 1989-1990, uno de los procesos más importantes para la construcción de la confianza ciudadana en las elecciones: el del reclutamiento, formación, desarrollo, evaluación, estímulo y sanciones relativos al personal encargado de

⁹ María Macarita Elizondo Gasperín, “Dos décadas de un proceso democratizador”, ensayo publicado en *Monitor democrático. Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, Editorial Porrúa-UNAM, México, D. F., primera edición, 2010, pp. 34, 35.

¹⁰ Acta de la sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 22 de enero de 1991. Véase también Arturo Núñez Jiménez, *La reforma electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., primera edición, 1993, pp. 152-153.





hacer funcionar el sistema electoral del país. Fue el inicio de uno de los aspectos más interesantes y conspicuos de promoción de la cultura democrática que se hayan producido deliberadamente en la nación: la formación de un verdadero ejército de activistas y organizadores de la democracia, un cuerpo uniforme, debidamente jerarquizado y especializado en sus funciones, que comparte una misma deontología, que es sujeto a una formación rigurosa y actualización teórica y técnica, y que se forja y galvaniza en el marco de una práctica profesional intensa, acicateada al ritmo de reformas y procesos electorales, es decir, al fragor de las batallas que le son propias. El Servicio Profesional Electoral es, por definición, la columna vertebral del IFE.

La reforma electoral de 1993 fortaleció al Consejo General al facultarlo para designar a los directores ejecutivos del IFE, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros,¹¹ ya que esa potestad correspondía al Director General. Asimismo, formalizó la atribución de ese órgano para designar a los consejeros ciudadanos de los consejos locales. La percepción de los actores políticos sobre este asunto mejoró, pues el hecho de que anteriormente el Director General fuese nombrado a propuesta del Secretario de Gobernación, y luego fuere éste quien tuviera la facultad de nombrar a los integrantes de la Junta General Ejecutiva y a los consejos locales, alimentaba la percepción de que la estructura electoral seguía dependiendo de las decisiones del gobierno. El cambio fortaleció la autonomía de la institución.¹²

La reforma electoral de 1994 se caracterizó por su aportación a favor de la llamada “ciudadanización” del IFE. Ello porque se enfatizó que la función estatal de organizar las elecciones se realizaría a través de un organismo público au-

¹¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 82, párrafo 1, inciso d), en *Ordenamientos Electorales: Principales artículos constitucionales relacionados con la materia político-electoral federal, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral. Criterios de Jurisprudencia aplicables en el proceso electoral federal de 1994*, Tribunal Federal Electoral, México, D.F., primera edición, junio de 1994.

¹² En realidad el cambio de mayor trascendencia promovido por la reforma de 1993 fue la eliminación de la autocalificación de las elecciones de diputados y senadores, trasladándose la tarea de calificar estas elecciones al Instituto Federal Electoral, como se verá más ampliamente en el apartado relativo a la proclamación de los candidatos electos.





tónimo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; en cuya integración ya no sólo concurrirían los partidos políticos y los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino también los ciudadanos. Además, porque se añadió a los principios rectores de la función electoral el de independencia, que al sugerir de manera indirecta límites a la influencia del gobierno u otros actores políticos, subrayó el componente ciudadano de la autoridad electoral. Asimismo, porque se creó la figura de consejero ciudadano, que sustituyó a la de consejero magistrado en el Consejo General, culminando de ese modo la integración de todos los consejos del Instituto –desde los distritales al General, pasando por los locales– con consejeros ciudadanos. Igualmente, porque el Poder Ejecutivo fue excluido del proceso de elección de los consejeros ciudadanos en el Consejo General, y porque es en este órgano donde se deposita la facultad de designar a los consejeros ciudadanos de los consejos locales y distritales. No es poca cosa, ya que, aunque el Secretario de Gobernación seguiría fungiendo como presidente del Consejo General, es claro que su poder de decisión dentro del organismo había sido acotado de manera drástica, en beneficio de los demás actores concurrentes, al tiempo que se reforzó un factor de neutralidad y de imparcialidad muy poderoso, ya que los consejeros ciudadanos, por lo demás, serían en lo sucesivo mayoría absoluta en todos los consejos electorales del Instituto (seis de once en el Consejo General y seis de siete en todos los consejos locales y distritales), debido a que esta reforma también incluyó el retiro del derecho de voto de los partidos políticos en todos los consejos electorales.

En 1996 los actores políticos llevaron a cabo una reforma electoral que de acuerdo con algunos de sus promotores pretendía ser definitiva. Se trató de la reforma que consolidó la independencia institucional del sistema electoral mexicano. Ello porque desapareció el último de los colegios electorales de las cámaras legislativas –el correspondiente a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos–, y se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismo que en lo sucesivo se haría cargo de la calificación de la elección del titular del Ejecutivo, entre otras atribuciones fundamentales. Asimismo, porque además de que el Poder Ejecutivo había dejado de intervenir desde 1994 en la elección de los integrantes del Consejo General, ahora ya no estaría representado al interior de ese máximo órgano de decisión del IFE. Fue la reforma que culminó la construcción de la autoridad electoral confiable que se necesitaba





para tener elecciones auténticas y creíbles en lo sucesivo. En efecto, si en 1994 se había acotado el poder de decisión del Secretario de Gobernación al interior del IFE, en 1996 ese poder fue eliminado totalmente, consolidándose así la independencia y autonomía de la autoridad electoral.

En lugar del Secretario de Gobernación habría –en lo sucesivo– un Consejero Presidente que sería elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados. Este funcionario mantendría las facultades de su antecesor, y además sumaría varias de las que anteriormente se atribuían al Director General, ya que este puesto dejaba de existir en la estructura de la institución por mandato de la reforma. Asimismo, se creó la Secretaría Ejecutiva que sustituyó a la antigua figura del Secretario General, reasumiendo sus funciones, más algunas de las que anteriormente correspondieron al Director General.

Se eliminó el derecho a voto de los consejeros del Poder Legislativo en el Consejo General, quedando con el goce de este derecho sólo los nueve consejeros electorales. También en los consejos locales y distritales sólo votarían en lo sucesivo los consejeros electorales, con exclusión de los vocales de la rama ejecutiva (excepto los presidentes de dichos consejos, quienes también conservaban su condición de vocales ejecutivos locales).

El Consejo General fue fortalecido sustancialmente con la creación de cinco comisiones permanentes: de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; de Organización Electoral; del Servicio Profesional Electoral, y de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Además quedó facultado para integrar las comisiones que considerase necesarias para el desempeño de sus atribuciones.

En general, las atribuciones de los órganos de decisión en las delegaciones locales y distritales del IFE fueron fortalecidas con la reforma de 1996, de tal manera que los cambios orientados a robustecer la independencia y autonomía de la institución impactaron prácticamente en toda su estructura.





El 29 de marzo de 1999 el Consejo General aprobó y expidió un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. La primera variante de este ordenamiento en relación con el anterior consiste en que éste ya no fue expedido por el Presidente de la República, sino por el Consejo General, lo que representaba un aspecto más del paso definitivo hacia la independencia plena del IFE respecto del gobierno, que se había buscado con la reforma de 1996. En efecto, el artículo decimoprimer transitorio del COFIPE reformado en aquel año disponía un esquema de transición en el Servicio Profesional Electoral dirigido hacia la expedición de un nuevo estatuto que habría de ajustarse a lo previsto en el artículo 167, párrafo 3, del propio ordenamiento, que establecía que la organización del servicio profesional sería regulada por el propio código y por el estatuto “que apruebe el Consejo General”.¹³

La reforma del Servicio Profesional Electoral, contemplada en la ley desde la reforma de 1996 y en el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, expedido en 1999, estableció que la permanencia de los servidores públicos dependería de la acreditación de los exámenes del programa de formación y desarrollo profesional, así como del resultado de sus evaluaciones anuales del desempeño. Pero la evaluación no sería sólo una condición para continuar en el puesto, sino que también se constituyó en la base para obtener ascensos, promociones e incentivos. La reforma también dispuso un mecanismo para dar lugar a la supervisión de los partidos políticos en esta materia. Ello implicaba que podrían participar en la supervisión de los concursos para ocupar vacantes de los puestos de Vocal Ejecutivo en las juntas locales y distritales, y en general, para ocupar todas las plazas del Servicio Profesional, así como en los procedimientos para otorgar titularidades, conferir rangos y evaluar el desempeño. Esto se vería complementado con la posibilidad de solicitar el inicio de procedimientos administrativos en contra de funcionarios de carrera por el incumplimiento de sus responsabilidades.¹⁴

¹³ “La organización del Servicio Profesional Electoral será regulada por las normas establecidas por este Código y por las del Estatuto que apruebe el Consejo General”, artículo 167, párrafo 3, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

¹⁴ Mauricio Merino, “El servicio civil de carrera del Instituto Federal Electoral”, publicado en *Antología Lecturas Complementarias, El Instituto Federal Electoral como institución que*





A juicio del promotor de la reforma del Servicio Profesional Electoral, el nuevo estatuto eliminaba la discrecionalidad, privilegiando a la vez los procedimientos de selección por concurso para ingresar y ocupar vacantes. La vía principal para ingresar a los puestos vacantes sería el concurso de oposición, a través de convocatoria abierta para reclutar aspirantes externos capaces de aprobar exámenes especializados.¹⁵

Comentario especial merece el tema de la formación de los servidores públicos electorales. Aparte de que en el marco de la reforma del Servicio Profesional Electoral fue creado el Centro de Formación y Desarrollo, a fin de que el mismo se constituyera en el eje de los procesos relacionados con el ingreso, evaluación y ascenso del personal profesional, es de destacarse que el programa de formación y desarrollo del IFE se conformaría en el más completo y profundo esquema de capacitación de personal existente en la administración pública mexicana. Este programa se desplegaría en tres fases: Formación Básica, Formación Profesional y Formación Especializada. Los contenidos temáticos estarían agrupados en cuatro módulos: a) Ético-Institucional, b) Administrativo-Gerencial, c) Técnico-Instrumental, y d) Jurídico-Político. Con ellos se buscaría obtener una formación integral del servidor público electoral, en el sentido de que ésta comprendiera desde la construcción de un marco deontológico que estableciera los fines, alcances y límites de su acción, hasta el desarrollo de habilidades técnicas y administrativas, que incluyeran capacidades de mando y liderazgo, pasando por un conocimiento profundo del marco teórico-jurídico de los sistemas electorales, especialmente el mexicano. Los textos que se utilizarían en el Programa de Formación y Desarrollo habrían de incluir analistas de relieve internacional, como Giovanni Sartori, Norberto Bobbio, Fernando Savater, Anthony Giddens y Dieter Nohlen, entre otros, así como autores de indiscutible prestigio en nuestro país, como Adolfo Sánchez Vázquez, José Woldenberg, Noemí Luján, Gerardo Laveaga, Jacqueline Peschard y Mauricio Merino, entre otros.

contribuye al mantenimiento y consolidación de la vida democrática, Área Modular Ético-Institucional, Módulo II, IFE, 2000, p. 95.

¹⁵ “La reforma del SPE significó así la posibilidad de pasar del debate político concentrado en nombres propios y las historias personales de quienes integraban los cuerpos del SPE –como había ocurrido hasta entonces– a la revisión técnica y jurídica de los procedimientos y de las normas que regulaban su operación cotidiana”. *Ibíd.*, pp. 90-91.





Un paso decisivo para culminar los esfuerzos institucionales por consolidar la formación de los integrantes del servicio civil de carrera fue dado el 20 de octubre de 2003, cuando el IFE firmó con la Secretaría de Educación Pública el convenio de colaboración que estableció las bases para reconocer el Plan y los Programas de Estudio del Programa de Formación a nivel de posgrado, con la denominación de Maestría en Procesos e Instituciones Electorales. Posteriormente, la Junta General Ejecutiva expidió los lineamientos para la operación de la maestría. El objetivo general que se asignó a dicho posgrado fue el de formar especialistas en procesos e instituciones electorales que en un marco ético fueren responsables de organizar eficaz y eficientemente las elecciones federales con apego a la ley y a los principios y fines institucionales, a través del conocimiento del sistema electoral mexicano y de partidos, de la aplicación de la normatividad, así como del manejo de recursos institucionales y de técnicas especializadas, mediante una modalidad educativa mixta, presencial y a distancia, que promoviera la profesionalización, la integración, desarrollo y profundización de los conocimientos, habilidades y actitudes, coadyuvando así a la consolidación del orden político mexicano.¹⁶

A partir de una reforma al artículo 36 de la Constitución en el año de 1996, por medio de la cual se eliminó la restricción territorial para ejercer el sufragio, dando así lugar a la posibilidad de establecer y regular el voto de los mexicanos en el extranjero, se creó en el IFE en 1998 una comisión de especialistas para analizar este tema y escudriñar la viabilidad de su implementación en el país. Asimismo, conforme a una adición en 2005, por medio de la cual se legisló el voto de los mexicanos en el exterior, se creó la Unidad de Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Así, la estructura y funciones del IFE seguían fortaleciéndose, para atender asuntos pendientes en la agenda electoral del país, e incluso para afrontar nuevos retos.

La reforma electoral de 2007-2008 produjo cambios importantes en la estructura y funcionamiento interno del IFE, tales como la creación de la Unidad de

¹⁶ www.ife.org.mx, (JGE77/2004) Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se establecen Lineamientos para la operación y administración de la Maestría en Procesos e Instituciones Electorales que imparte el Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, 29 de abril de 2004.





Fiscalización, el Comité de Radio y Televisión y la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General –responsable de sustanciar las medidas cautelares del nuevo procedimiento especial sancionador–, mismos que revisaremos en otros apartados temáticos de este trabajo. Pero quizás el más importante, en lo que atañe a la vida interna del Instituto, haya sido la formulación del Título Segundo, dentro del nuevo Libro Séptimo del código electoral, mediante el cual se fortaleció el régimen disciplinario interno aplicable a los servidores públicos del Instituto y se creó la Contraloría General, encargada de aplicarlo.¹⁷

El régimen disciplinario interno no sólo sería aplicable al personal técnico administrativo o del Servicio Profesional Electoral correspondiente a los niveles básicos de la estructura, sino también a los vocales ejecutivos de los órganos desconcentrados, los jefes de unidades administrativas, los directores ejecutivos, el director general de la Unidad de Fiscalización, el Contralor General, el Secretario Ejecutivo, y todos los consejeros electorales, desde los que integran los consejos distritales hasta los consejeros del Consejo General, incluido el Consejero Presidente. Dentro de las causas de responsabilidad que podrían imputarse a estos funcionarios se establecieron las de realizar conductas que atenten contra la independencia de la función electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros, no informar al Consejo General de todo acto que vulnere la independencia de la función electoral y no preservar los principios que rigen el funcionamiento del IFE, entre otras causas que, por supuesto, contemplan conductas de negligencia, abuso o falta de probidad.

La Contraloría General fue creada en el texto del artículo 41 constitucional, siendo dotada de autonomía técnica y de gestión,¹⁸ lo que explica por qué su

¹⁷ Sobre el régimen disciplinario, específicamente sobre las autoridades que deben aplicarlo, el autor de estas líneas sostiene un punto de vista a favor de que su aplicación, en todos los aspectos no relacionados con la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto, se norme en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y se sustancie por instancias propias del IFE, a fin de preservar incólume la independencia y la autonomía de la autoridad electoral.

¹⁸ Sobre los antecedentes relativos al órgano de control interno que existió antes de la Contraloría General, se recomienda leer el ensayo del contador público Gregorio Guerrero Pozas titulado *La Contraloría General del Instituto Federal Electoral*, mismo que fue publicado en noviembre de 2008 por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la obra coordinada por Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte bajo el título *Es-*





titular habría de ser nombrado, en lo sucesivo, por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, y no por el Consejo General, como sucedía anteriormente. La renovada fuerza del órgano de control interno del IFE –que le permitiría, incluso, iniciar procedimientos contra los más altos funcionarios de la institución– lo habría de capacitar para cumplir eficientemente la misión que se le encomendó, que sería la de fiscalizar todos los ingresos y egresos del Instituto.

La reforma electoral de 2007-2008 promovió un extenso proceso de ajuste y construcción normativa institucional dentro del IFE. Ello porque en el artículo noveno transitorio del COFIPE se ordenó que el Consejo General expidiera los reglamentos que se derivaran del propio ordenamiento, una vez reformado, en un plazo no mayor a 180 días, lo que se cumplió puntualmente mediante la aprobación de 21 reglamentos y tres disposiciones reglamentarias adicionales, en cuatro sesiones de ese órgano colegiado.

Además de una serie de innovaciones introducidas a los reglamentos “tradicionales”, tales como el reglamento interior o el de sesiones del Consejo General, se emitieron ordenamientos totalmente nuevos, como por ejemplo: *Reglamento de Quejas y Denuncias*; *Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral*; *Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos*; *Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental* [...]; *Normas Reglamentarias sobre Imparcialidad en el Uso de Recursos Públicos* [...]; *Normas Reglamentarias sobre*

tudios sobre la reforma electoral 2007, hacia un nuevo modelo, el cual en la parte que nos interesa informa lo siguiente: “El origen del órgano de control interno del Instituto, bajo los términos y funciones de una instancia de fiscalización de recursos, se da a partir de la sesión ordinaria de Consejo General, celebrada el 16 de diciembre de 1997, donde se discutió y aprobó el acuerdo por el que se formalizó la existencia de la Unidad Técnica de Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral. La creación de dicha unidad técnica tenía la finalidad de integrar un área responsable, de la fiscalización de los recursos del IFE, así como instalar un órgano responsable del trámite y atención a las quejas que en materia administrativa se presentaran sobre los diversos servidores públicos que forman parte del Instituto. Asimismo, se determinó que la Contraloría Interna estaría acompañada por la creación de una comisión del Consejo General que se encargaría de dar seguimiento a las actividades de dicha unidad”, p. 364.





*Actos de Precampaña, así como de Actos Anticipados de Campaña, entre otros también muy relevantes.*¹⁹

En el contexto de dichas modificaciones reglamentarias hubo de llevarse a cabo una segunda reforma integral al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, misma que después de una amplia consulta que incluyó a consejeros electorales de los consejos locales y de los distritales, directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas, así como foros de discusión y visitas explicativas a diversas entidades federativas, culminó con la aprobación correspondiente por parte del Consejo General.²⁰ Este ordenamiento enfatiza la experiencia profesional como requisito para ocupar una plaza del servicio profesional; hace posible que los programas de capacitación que se convienen con diversas instituciones de educación superior sean extensivos en beneficio del personal en general, y no sólo para los integrantes del servicio profesional; incluye un nuevo capítulo sobre planeación del servicio profesional en el que se ordena la creación de un Sistema Integral de Información del Servicio Profesional Electoral, en el que se dispondría de información confiable, precisa y oportuna, que sirviera de apoyo en la toma de decisiones a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la operación del servicio, e incorpora otro nuevo capítulo sobre evaluación del servicio mismo –además de la evaluación que existe sobre el desempeño de su personal– que permitiría diagnosticar el funcionamiento del servicio, con el objetivo de promover su eficacia y estimular su eficiencia.

¹⁹ “Se trató del ajuste normativo más importante ocurrido en la institución electoral desde 1996 (21 reglamentos modificados o completamente nuevos)”. Secretaría Ejecutiva, *Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el Proceso 2008-2009*, Instituto Federal Electoral, p. 23.

²⁰ Al votarse este cuerpo normativo en el Consejo General, en relación con el tema de las autoridades facultadas para la aplicación del régimen disciplinario interno, me permití emitir un voto particular en el que hube de pronunciarme contra los contenidos del Título Quinto del estatuto citado, porque considero que vulneran la autonomía del Instituto y las garantías constitucionales de los miembros del servicio profesional. Sobre el particular se puede solicitar al órgano de transparencia el *Voto particular que emite el Consejero Electoral Marco Antonio Baños Martínez, con relación al “Acuerdo que por instrucción de la Junta General Ejecutiva, presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Proyecto Integral de Reforma al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral”*, aprobado durante la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral el 16 de diciembre de 2009.





Después de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Consejo General emitió en junio de 2003 el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. De esta manera el IFE confluía con los esfuerzos nacionales por consolidar la transparencia administrativa y la práctica de la rendición de cuentas.²¹ Posteriormente se creó la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública. Los trabajos y la experiencia de esta Comisión dieron lugar a que el reglamento correspondiente fuese reformado en dos ocasiones, hasta que finalmente fue creado el Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información del Instituto Federal Electoral, el 10 de julio de 2008, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en la fracción IV

²¹ “Antes de la publicación de la ley de transparencia en 2002, el Instituto fue proactivo y pionero en prácticas de publicidad, transparencia y rendición de cuentas. Destaca aquí lo relativo al *modus operandi* de los órganos de dirección, particularmente del Consejo General, cuyas sesiones son abiertas y en las cuales sus integrantes, los consejeros electorales, los consejeros del poder legislativo y los representantes de los partidos, deliberan sobre los asuntos fundamentales de la organización comicial y consensan diversos acuerdos y resoluciones. En otras áreas de la gestión institucional, como las relativas a las actividades de inicio, desarrollo y conclusión de la jornada electoral, hay también expresiones de apertura, transparencia y rendición de cuentas. La instalación y funcionamiento de las casillas posibilitan en todo momento el seguimiento puntual de los funcionarios seccionales, de los representantes de los partidos políticos y observadores electorales; al cierre del cómputo de casilla, se coloca un cartel con los resultados en la parte exterior del lugar donde haya funcionado la mesa directiva de casilla y se entrega a los partidos políticos una copia del acta con los resultados; que previamente fueron contabilizados frente a los representantes de las distintas fuerzas políticas y los observadores electorales. Las acciones de transparencia del IFE han trascendido los actos propiamente comiciales para alcanzar otras asignaturas del quehacer institucional. Así, encontramos acuerdos del Consejo General previos a la legislación de 2002. Por ejemplo, el 13 de octubre de 1998 se ordenó ‘la publicidad y transparencia de los actos de la Dirección Ejecutiva de Administración’; el 27 de enero del año 2000 se instruyó a la comisión de Fiscalización de los recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para que difundiera en los medios de comunicación la normativa aplicable respecto de la obtención de financiamiento privado por parte de los partidos políticos nacionales; y el 17 de abril de 2002 se aprobó el acuerdo por el que se estableció el contenido, modalidades y términos conforme a los cuales se difundiría ‘la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales’”. Marco Antonio Baños, “Transparencia. Elecciones y confianza. Retos y perspectivas”, en *Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos, Memoria y perspectivas*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), México, D.F., primera edición, noviembre de 2008.





del artículo sexto constitucional; es decir, establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustancien ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Dentro de los objetivos que figuran para este órgano está el de promover la transparencia y el acceso a la información tanto en el Instituto como entre los partidos y agrupaciones políticas nacionales.

En resumen, podemos observar que la estructura y régimen interno de la institución central del sistema electoral mexicano –la autoridad organizadora de las elecciones– se transformó radicalmente desde principios de la década de los noventa, y siguió evolucionando a lo largo de 20 años en renglones tales como la independencia respecto del gobierno; la autonomía y el equilibrio en sus órganos decisorios para autogobernarse; la profesionalidad, integridad ética, convicción democrática y eficiencia operativa de su personal; la creación de las estructuras administrativas y los procedimientos reglamentarios adecuados para atender nuevas funciones; la supervisión y control de sus recursos financieros y materiales, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

Ahora que hemos visto cómo evolucionó la institución en el ámbito de su normatividad y organización interna, tratemos de responder a las interrogantes relativas a cómo ha evolucionado en el ámbito de la regulación del sistema de partidos políticos y de la organización de los procesos electorales: a) ¿Cómo se ha procesado la conexión entre ciudadanía y elecciones? Esto comprende desde la tramitación de la credencial para votar hasta el acto mismo de votar, pasando por la participación en las mesas de casilla y en la vigilancia de los comicios; b) ¿Cómo se ha procesado el régimen de partidos políticos y las condiciones de la competencia electoral? Aquí interesa analizar lo relativo a su registro, a sus alianzas, a su financiamiento, a su acceso a la radio y la televisión, a la fiscalización de sus recursos, a la regulación de la propaganda y al arbitraje del IFE entre los actores legítimos de las contiendas electorales y frente a actores diversos que deben respetar el espacio de los electores, partidos y candidatos; c) ¿Cómo han evolucionado los instrumentos y la *logística* de la organización electoral? ¿Se han vuelto más eficientes y confiables? En este punto nos interesa revisar la evolución en la calidad y confiabilidad de la documentación y los materiales





electorales, y d) ¿Cómo ha evolucionado el tema de los resultados electorales? Se trata de analizar lo que ha sucedido tanto con la regulación de las encuestas de opinión y con la forma de proporcionar resultados preliminares y definitivos, como con los procedimientos para calificar la validez de las elecciones.

Este recorrido nos permitirá tener una visión de conjunto que nos aproxime a una comprensión sobre el impacto del IFE en el cambio político de México. Es oportuno advertir que no es un recorrido exhaustivo, sino que se ha optado por destacar solamente los aspectos más determinantes del quehacer institucional del IFE.

3. La conexión entre ciudadanía y elecciones: clave de la construcción democrática

Antes de la creación del IFE la participación ciudadana en la organización de los comicios era nula, el padrón electoral incierto y no había mecanismo alguno de vigilancia cívica sobre las elecciones. Más aún, los comicios constituían simples mecanismos de formalización de decisiones tomadas en otras esferas de la vida pública para la ocupación de los cargos que justamente se deben a las elecciones populares.

La reforma electoral de 1989-1990 proporcionó un marco normativo adecuado para construir un padrón electoral totalmente nuevo, ya que el listado ciudadano que existía hasta entonces tenía incongruencias en por lo menos la mitad de los registros.²² Se estableció la obligación a los mayores de 18 años y en ejercicio de sus derechos de inscribirse en el Registro Nacional Ciudadano.²³ Se dis-

²² “Si en 1988 la elección tuvo que atenerse a un padrón con un 50% de consistencia (reconocida oficialmente), si en 1991 (con el proceso de fotocredencialización en curso) tenía todavía un 12% de inconsistencias, en 1994 todos los estudios –con diferentes metodologías y alcances– coincidieron en atribuirle entre 2.5 y 4.1% de inconsistencias al nuevo padrón”, Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, D.F., segunda edición, 2000, p. 336.

²³ En aquellos años, cuando no se sabía que la credencial para votar iba a constituirse en los hechos en el medio de identificación oficial de los mexicanos, y que por tanto la desvinculación de la identidad, respecto del carnet para votar, podría desalentar la inscripción





puso lo que algunos llamaron “iniciar desde cero” en la construcción del nuevo padrón. Para ello habría de aplicarse una técnica censal total y un gran despliegue operativo (más de 70 mil operarios y casi 42 mil módulos) en todos los rincones del país, a fin de realizar dos visitas domiciliarias: la primera para levantar los datos del catálogo y la segunda para empadronar y credencializar, en más de 16 millones de viviendas. Las visitas domiciliarias tuvieron el efecto de traducirse en una promoción del empadronamiento muy eficaz. De esa manera se levantó un padrón de más de 39 millones de inscritos, con una cobertura de 89% respecto del catálogo, y se credencializaron más de 36 millones de ciudadanos, es decir, el 93.1% de los empadronados.²⁴

El proyecto de incluir la fotografía del elector en la credencial para votar no se pudo concretar para las elecciones de 1991, pero sí para las de 1994. En este sentido, el 30 de abril de 1992 el Consejo General aprobó el *Programa de Depuración Integral del Padrón Electoral y la Fotocredencialización*, y tomó la iniciativa de recomendar reformas al COFIPE para poder incorporar la fotografía antes de las elecciones de 1994. El Consejo General se mostró sensible al tomar dicha iniciativa, ya que en realidad retomaba la experiencia reciente habida en las elecciones de Baja California del año anterior, en las que se utilizó una cre-

en el padrón electoral, el licenciado Arturo Núñez Jiménez, quien se desempeñó como Director General del IFE en 1993 y 1994, escribió: “Conforme a las propuestas formuladas se modificó el artículo 36 constitucional, creando el Registro Nacional de Ciudadanos y estableciendo la inscripción obligatoria en el mismo de los ciudadanos mexicanos. La propia base constitucional remitió a la legislación secundaria la organización y el funcionamiento permanente de esta nueva institución, así como la expedición del documento que acreditará la ciudadanía, concibiéndolos como servicios de interés público a cargo del Estado y los propios ciudadanos. Aun cuando la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos sustituyó en el artículo 36 de la Constitución la de inscribirse en los padrones electorales, un artículo transitorio de la propia reforma a la Carta Magna estableció que en tanto se crea y desarrolla aquélla institución subsiste el deber de incorporarse al padrón electoral. Durante el proceso legislativo para la ley electoral reglamentaria, no obstante que una iniciativa contemplaba el desarrollo del Registro Nacional de Ciudadanos, se acordó excluirlo por considerar que la ciudadanía trasciende el ámbito puramente electoral, razón por la cual la regulación de esta institución debería establecerse en otro ordenamiento jurídico”, Arturo Núñez Jiménez, *La Reforma Electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994, pp. 98-99.

²⁴ *Ibid.*, pp. 156-157.





dencial para votar con fotografía –probando así su viabilidad presupuestal–, y la enderezaba hacia el Poder Legislativo federal para institucionalizarla por fin.

Antes de los comicios de 1994, las listas nominales se pusieron en exhibición para que los ciudadanos y los partidos políticos pudieran promover correcciones, mismas que en efecto se realizaron, alcanzando alrededor de 3 millones y medio de ajustes en los registros.²⁵ Este ejercicio formaba parte de 38 evaluaciones que se hicieron al padrón electoral, mismas que permitieron consolidar un padrón con el 96.4% de confiabilidad. Desde entonces el padrón es objeto de una campaña anual intensa de actualización, y dejó de ser una preocupación para los actores políticos y la ciudadanía, ya que se alcanzó un verdadero consenso social en torno a su certeza y fiabilidad. Es por ello que este renglón de la actividad electoral no ha vuelto a ser revisado durante más de 19 años, ya que ha provisto de elementos eficaces de confianza a todas las elecciones federales y locales del país, desde 1994.²⁶

La credencial para votar con fotografía ha evolucionado desde entonces, incorporando la digitalización de la imagen del elector y diversos elementos tecnológicos de seguridad que consolidan la identificación del ciudadano, incluyendo biométricos como la propia foto y la huella digital del identificado. Esta credencial ha sido la clave para dar lugar a la construcción de ciudadanía que se ha venido desarrollando durante los últimos 20 años en el país. Cada año millones de jóvenes asumen su condición ciudadana desde que obtienen su credencial para votar, con lo cual obtienen un medio de identidad del que las generaciones anteriores no gozaban, y sobre todo una llave para participar en los procesos decisorios de nuestra democracia representativa.

²⁵ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, op.cit., p. 36.

²⁶ Para las elecciones de 2006, la cobertura del padrón respecto de la población de 18 o más años había alcanzado el 95.41%, en tanto que la cobertura de la lista nominal –es decir, los credencializados– había llegado al nivel sin precedentes de 99.47%, que incluso resulta destacado en el ámbito internacional. El padrón registraba entonces 71 millones 730 mil 868 ciudadanos. Para abundar en la información se recomienda leer “Organización del Proceso Electoral”, publicado en *Elecciones Federales 2006*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., diciembre de 2006, pp. 41-54.





Antes de que existiera el IFE, los presidentes y secretarios de las mesas directivas de casilla eran nombrados por los presidentes de los comités distritales electorales (los escrutadores se designaban por insaculación de las personas propuestas por los comisionados de los partidos políticos en los citados comités), que a su vez eran designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral, es decir, el Secretario de Gobernación; y aunque se hablaba de requisitos tales como la probidad, tener un modo honesto de vivir y conocimientos suficientes para el desempeño de las funciones de los integrantes de las mesas directivas, el hecho era que no existía procedimiento alguno verificable para designarlos. Es claro que no se trataba de una operación transparente y mucho menos ciudadana: era una operación de Estado, que se procesaba desde las estructuras gubernamentales, sin transparencia y sin convocatoria a la ciudadanía.

A partir de la reforma electoral de 1989-1990 comenzó a comprenderse que la integración de las casillas era –y es– más un tema de participación ciudadana que de *logística* electoral. No sólo se trataba de conseguir gente que coadyudara a cumplir con la formalidad de los comicios –para lo cual bien se podía echar mano de personal propuesto por el gobierno o por los partidos políticos–, sino que *se trataba nada menos que de poner en manos de la ciudadanía las elecciones*; esto es, la realización de los aspectos centrales de la jornada electoral, la recepción y el conteo de los votos.

En ese tenor, se decidió que las mesas directivas de casilla serían integradas con ciudadanos que habrían de ser primero insaculados de las listas nominales de electores, luego ser seleccionados conforme a los requisitos de ley, para ser capacitados y evaluados por las juntas distritales, a fin de integrar las casillas con los ciudadanos idóneos para el desempeño de las funciones correspondientes. Los requisitos exigían entre otros aspectos lo siguiente: ser residente en la sección electoral de la casilla, contar con credencial para votar, haber participado en el curso de capacitación y no ser servidor público con mando superior ni tener cargo partidista. En la reforma de 1993 se consolidaron estos esfuerzos, al disponerse dos sorteos y dos insaculaciones que profundizaron radicalmente el carácter aleatorio del procedimiento, sin descuidar la capacitación y la evaluación de la idoneidad de los ciudadanos para desempeñarse en las casillas. Desde entonces el tema de la integración de las mesas directivas de casilla dejó





de ser un problema, para convertirse en un área de oportunidad formidable, a fin de promover la cultura democrática en los mexicanos y su conciencia cívica, y no sólo capacitar electoralmente con fines utilitaristas. El procedimiento de integración de casillas que aplica el IFE desde hace dos décadas sin duda tiende a *ciudadanizar* a los mexicanos.

Otro renglón fundamental de la participación ciudadana lo constituye la vigilancia de las elecciones, que se encuentra fijada en la ley electoral mexicana desde la reforma de 1993, mediante la cual se estableció el derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos a participar como observadores durante la jornada electoral. Dentro de los requisitos para acreditarse como observador electoral, el ciudadano debía no ser ni haber sido durante los últimos tres años dirigente o candidato de algún partido político, además de asistir al curso de preparación impartido por el Instituto Federal Electoral. Muy pronto después, en 1994, antes de la jornada electoral, el marco normativo de los observadores electorales fue modificado y enriquecido en beneficio de una más amplia participación ciudadana en la materia. Dentro de las modificaciones introducidas destaca la extensión del derecho a la observación a todas las etapas del proceso y no sólo durante la jornada electoral, así como la posibilidad de ejercer este derecho en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana. Asimismo, se previó que los observadores pudieran solicitar información que no fuese confidencial en los términos de la ley a las juntas locales, para el mejor desarrollo de sus actividades. Dentro de la capacitación a los funcionarios de casilla se contempló la explicación relativa a la presencia de los observadores electorales, así como los derechos y obligaciones inherentes a su actuación. Finalmente, se previó que la acreditación de observadores electorales pudiese ser también a través de las agrupaciones a las que pertenecieran, en su caso. De igual manera, se abrió la posibilidad de que el curso de preparación pudiera ser impartido por las correspondientes organizaciones de la sociedad civil. Posteriormente, en las reformas electorales de 1996 y de 2007, se introdujeron y ajustaron normas que establecieron la obligación de las organizaciones de los observadores electorales de rendir informe a la autoridad electoral sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieran para el desarrollo de sus actividades. La diferencia entre esas reformas en este punto consistía en que de acuerdo a la





primera de ellas el informe se debía rendir 20 días antes de la jornada electoral, en tanto que conforme a la segunda el informe se fijó 30 días después de la jornada electoral.

Hay dos derechos más que se han establecido en beneficio de la participación ciudadana desde que existe el IFE: el del voto activo concedido en 1993 en beneficio de los ministros del culto religioso –mismo que no implicó acción especial alguna por parte de la autoridad electoral– y el derecho a votar de los mexicanos residentes fuera del territorio nacional, opción que se abrió desde que se reformó el artículo 36 constitucional en el marco de la reforma electoral de 1996, eliminándose la restricción territorial para el ejercicio del sufragio, con la intención de que los mexicanos residentes en el extranjero pudiesen votar para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la correspondiente elección del año 2000.²⁷

Al respecto, es necesario precisar que esto no sucedió, ya que se había previsto en el decreto de reformas al COFIPE que para entonces se hubiera creado el Registro Nacional de Ciudadanos –en los términos contemplados desde las reformas de 1989-1990 que se hicieron a la Constitución en esta materia– y se hubiera expedido la Cédula de Identidad Ciudadana, lo cual no aconteció, razón por la que se canceló el proyecto. Entretanto, desde 1998 y hasta 2004 se presentaron en el Poder Legislativo 18 iniciativas que promovían el voto de los mexicanos en el extranjero, dejando así constancia de la relevancia que los diversos partidos le concedían al tema. Período en el que –como se aludió anteriormente– se desarrollaron los trabajos de la Comisión de Especialistas que se había constituido en el IFE para asesorar estos esfuerzos. Finalmente, el 30 de junio de 2005 se publicó la reforma por medio de la cual se permitió el voto por correo de los mexicanos residentes en el extranjero que contaran con su credencial para votar con fotografía.

²⁷ “Exposición de motivos del Dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, publicado el 30 de junio de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*. También se puede consultar en Jorge Alcocer V. (comp.), *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Nuevo Horizonte Editores, México, D.F., agosto de 2005, p. 335.





Como puede advertirse, se concluyó que la credencial para votar de hecho ya estaba atendiendo la necesidad de la identificación nacional y ciudadana de los mexicanos residentes fuera de territorio nacional, que de alguna manera se había planteado como condición para que este derecho se pudiera ejercer en las elecciones de 2000. Para instrumentar el ejercicio de este derecho en la elección presidencial de 2006 se creó la Unidad de Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, misma que dirigió actividades diversas que comprendieron desde el diseño de los formatos de solicitud para votar y las boletas especiales que se pusieron a disposición de los connacionales en distintos países, hasta los sistemas de acopio de la información, la instalación de las casillas correspondientes (en la Ciudad de México), y las actividades correspondientes a la jornada electoral.²⁸ Se registraron un total de 40 mil 876 mexicanos, de los cuales votó el 79.8%. Se votó desde 71 países, principalmente desde Estados Unidos, España, Canadá y Francia.²⁹ Se garantizó que la votación se procesara en igualdad de condiciones respecto de la elección en territorio nacional. Los votos se sumaron a los cómputos correspondientes a la elección de cada uno de los 300 distritos del país.

La relevancia de este tema se pone de manifiesto al considerar que hay cálculos que ubican un poco más de cinco millones de mexicanos con credencial para votar en el extranjero.³⁰ Las reformas relativas al voto de los mexicanos en el extranjero constituyen una de las últimas fases del largo ciclo histórico de la liberalización del sufragio activo en México.

Al instrumentar el conjunto de reformas que se han descrito en este apartado, el IFE ha sido un factor activo en el proceso de formación de la base ciudadana de nuestra democracia. Sin duda, ello ha operado en la práctica un cambio radical de las reglas del juego político, desde la raíz. No obstante, hay un aspecto

²⁸ María del Carmen Alanís Figueroa, "La gran causa", publicado en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2005, pp.104 y 105.

²⁹ Ver Leticia Calderón Chelius, "Algunas coordenadas de análisis para comprender el voto en el exterior de 2006", publicado en *2 de julio, reflexiones y alternativas*, coordinado por Jacqueline Peschard, UNAM, México, D.F., primera edición, 2007, pp. 147-161.

³⁰ *Diferencias del Padrón Electoral con las cifras de población. 1 de abril de 2008*, Registro Federal de Electores, Coordinación de Operación en Campo, Dirección de Estadística.





crucial de la participación ciudadana que debe asumirse como una advertencia, como una señal de la ciudadanía que reclama interpretación: hay un descenso paulatino pero constante de la votación, que se advierte al comparar la elección presidencial de 1994, con un porcentaje de participación del 77.16%, con la elección del 2000, cuyo porcentaje fue de 63.97%, y con la de 2006, que fue de 58.55%. Este descenso también se advierte en elecciones intermedias, ya que mientras en 1991 votó el 65.97%, en 1997 lo hizo el 57.69%, y en 2003 sólo el 41.68%,³¹ aunque hay un repunte en la elección de 2009, toda vez que votó el 44.68%.

4. Competencias electorales justas, a partir de un arbitraje que asegure equidad y transparencia

¿Ha contribuido el IFE a conformar un sistema competitivo y transparente de partidos políticos? ¿Ha estado en sus manos hacer algo al respecto? Veamos:

La situación prevaleciente antes de la existencia del IFE era –como lo han reconocido diversos estudiosos en la materia– la de un sistema de partido hegemónico. No obstante los indudables avances que se obtuvieron con la reforma política de 1977 y con el sistema de integración de la Cámara de Diputados previsto en la *renovación política electoral* de 1986,³² seguían subsistiendo un conjunto de reglas –escritas y no escritas– que apuntalaban la persistencia del sistema hegemónico. Las reformas continuas al régimen de partidos políticos, desde 1989-1990, terminaron por *desmontarlo*, reemplazándolo con un andamiaje de reglas jurídicas propio de un sistema competitivo y transparente. Dentro de éstas, sólo nos interesan en este apartado aquellas que regulan directamente a los partidos

³¹ La doctora Jacqueline Peschard, que había concluido su encargo como Consejera Electoral en el mes de octubre de 2003, motivada por estos resultados escribió un artículo denominado “Elecciones en 2003. El alejamiento de las urnas”, cuya lectura se recomienda, y que aparece en el libro *México 2003: elecciones intermedias, resultados y perspectivas*, coordinado por Hugo A. Concha Cantú y Mario Melgar Adalid, serie Estudios Jurídicos, núm. 68, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., primera edición, 2004, pp. 81-99.

³² Que amplió a 200 el segmento de curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados, permitiendo así una representación más variada de partidos políticos en ese órgano legislativo.





políticos y las condiciones de la competencia electoral. En algunas el rol del IFE es poco activo en términos de regulación de la competencia electoral: el registro de partidos, candidaturas y coaliciones, y el financiamiento público (eventos que suelen resolverse por mero trámite, previo cumplimiento de requisitos, la mayor parte de las veces). Por ello no nos detendremos en estos temas, aunque se hayan dado cambios relevantes. Hay otras tareas que han reclamado una presencia muy activa del IFE en el cometido de preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos –según lo mandata la ley electoral–, tales como la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos; el acceso a los medios de comunicación; la propaganda electoral, y lo que podríamos llamar el *arbitraje de la contienda*, que no significa otra cosa que *poner en orden a los jugadores y hasta el público en la arena electoral* –por decirlo de una manera figurada–, es decir, la ardua tarea de garantizar las condiciones de equidad y evitar los abusos y violaciones contra la ley durante la competencia electoral, o en su caso, castigar las infracciones y reparar los daños.

Por lo que hace a la fiscalización de los recursos, es de comentarse que hay dos antecedentes más o menos lejanos: uno, antes del IFE, que era una norma del Código Federal Electoral de 1987 que disponía lacónicamente que los partidos políticos justificarían ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público,³³ y otra que correspondería aplicarla al IFE, misma que aparecía en el artículo 49, numeral 5, del COFIPE surgido de la reforma electoral de 1989-1990, y que señalaba: “*Los partidos políticos informarán anualmente al Instituto Federal Electoral el empleo del financiamiento público*”.³⁴ Ambos dispositivos tenían en común el establecer “obligaciones” que en realidad carecían de carácter vinculatorio, ya que no estaban perfeccionadas a través de las facultades correlativas de fiscalización de la autoridad electoral. De manera que la

³³ Ver Alejandro Romero Gudiño, “Fiscalización de los recursos de los partidos políticos y el blindaje electoral”, en *Monitor democrático. Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, coordinado por Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manffer, Editorial Porrúa-UNAM, México, D.F., primera edición, 2010, pp. 294-295

³⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.





opacidad en torno a los recursos empleados por los partidos políticos prevaleció antes y aún durante la primera etapa de desarrollo del IFE.³⁵

No fue sino hasta la reforma de 1993 cuando se sentaron las primeras bases para otorgar a la autoridad electoral facultades de fiscalización de los recursos que empleaban los partidos políticos. Al efecto se estableció una tipología del financiamiento que distinguía las modalidades aceptadas por la ley (público, por la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros) de aquellas que expresamente se prohibieron (de poderes públicos, de entidades extranjeras, de ministros del culto, de empresas mercantiles, entre otras). Dentro de esa clasificación se indicó que el financiamiento público prevalecería sobre las otras modalidades. Se ordenó la presentación anual de un informe financiero al IFE, que podría en su caso ser sancionado por el Tribunal Electoral.³⁶

Las elecciones de 1994 se realizaron bajo estos dispositivos, mismos que en realidad poco aportaron para nivelar la contienda electoral. Si bien ese proceso electoral destacó por la puesta en marcha de una gran estrategia encaminada a conquistar la confianza de la ciudadanía en la limpieza de las elecciones y la credibilidad sobre sus resultados, el hecho fue que hasta el propio candidato presidencial triunfador hubo de señalar que las mismas fueron inequitativas. Era necesario ir más a fondo en esta materia para poder afrontar el reto.

La reforma de 1996 promovió cambios importantes en materia de fiscalización: obligó a los partidos políticos a constituir un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña. Dicho órgano tendría también a su cargo la presentación de los informes de sus gastos. Estos serían presentados conforme a una clasificación y un procedimiento –detallados en el artículo 49-A del código electoral de la época–, que fue-

³⁵ Ya no hablemos de que la autoridad careciera de “dientes”, como se llegó a plantear por algunos funcionarios años después, cuando se topaban con serios obstáculos para investigar los casos conocidos popularmente como “Pemexgate” y “Amigos de Fox”. En la época anterior a las reformas de 1993 no se podía asegurar siquiera que la autoridad electoral tuviera “ojos” para alcanzar a ver irregularidades en la materia.

³⁶ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, op.cit., pp. 295-298.





ron elaborados *ex profeso* para ese fin. Con el objeto de revisar los informes y ejercer la vigilancia en el manejo de los recursos se creó la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, con facultades para solicitar la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en dichos informes. En ese artículo se preveía ya un procedimiento sancionatorio cuya resolución correspondería al Consejo General, misma que eventualmente podía recurrirse.

No obstante los esfuerzos descritos, es de recordarse que con motivo de las elecciones presidenciales de 2000 se suscitaron hechos contrarios a la equidad en la competencia electoral y claramente violatorios de las normas que a la sazón regulaban el financiamiento de los partidos políticos. Estuvieron involucrados los dos partidos políticos que habían obtenido mayor votación en esas elecciones. Ambos partidos por separado se vieron inmiscuidos en hechos diferentes, violatorios, sobre todo, de las normas que establecían cuáles eran las fuentes legítimas de financiamiento y cuáles estaban prohibidas. El IFE se veía enfrentado a conocer de denuncias sin precedente en la materia, principalmente por su magnitud. Contaba con el arsenal jurídico que le había legado la reforma de 1996 y con la magra experiencia de la Comisión de Fiscalización que en realidad no había conocido de caso alguno en elecciones presidenciales, ni se le había encargado un asunto de tal envergadura. Sin embargo, puso en práctica ambos recursos y se empleó a fondo en intentar aplicarlos, pero se encontró con serios obstáculos para avanzar en sus investigaciones. Esencialmente, se topaba con la falta de colaboración o con la manifiesta parcialidad de otras autoridades, que oponían sobre todo argumentos relacionados con su falta de atribuciones para actuar o para proporcionar información crucial en el marco de las indagaciones de la autoridad electoral.³⁷ Al final, y después de largos procedimientos –se llevaron años–, los casos se resolvieron con castigos económicos ejemplares, con-

³⁷ *Nos faltan “dientes”, se comentaba en las oficinas del IFE: nada más “ladramos...”*. Ello porque los funcionarios se topaban con sus homólogos en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y en la Secretaría de Hacienda, alegando que el secreto bancario, fiscal y fiduciario les impedía proporcionar la información que la autoridad electoral les requería para poder culminar sus indagatorias y, en su caso, fincar las responsabilidades.





sistentes en multas verdaderamente colosales.³⁸ La reforma de 1996 fue puesta a prueba en esta materia, demostrándose que sus alcances eran aún insuficientes para garantizar la transparencia y la equidad en las competencias electorales. No obstante, quizás por el ambiente político prevaleciente durante el *gobierno de la alternancia*, en el que los acuerdos políticos difícilmente se daban, por los frecuentes desencuentros entre el titular del Ejecutivo y la oposición –que sumada era mayoría– en las cámaras legislativas, no se realizaron reformas a la legislación electoral, a pesar de que parecía aconsejable actualizar a la brevedad las facultades y medios de control del IFE. Así, las elecciones de 2003 y 2006 transcurrieron sin que se hubiera reforzado la normatividad en materia de fiscalización a los partidos.

En la reforma electoral de 2007-2008, cuyo propósito esencial era enfrentar el reto que imponía la indiscriminada intervención del dinero en las campañas, se incluyó entre otros temas fundamentales –como el de las precampañas y el de la regulación de los medios de comunicación, por ejemplo– el de la fiscalización, como una prioridad impostergable para alcanzar transparencia y equidad en la competencia electoral. En este ámbito se introdujo la siguiente innovación fundamental: desapareció la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, creándose en su lugar la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos,³⁹ órgano que contaría con autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y no estaría limitado por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes. Ahora la autoridad electoral se podría apoyar en un aparato especializado en la materia, con alta eficiencia técnica y con poderes al parecer suficientes para realizar investigaciones profundas, capaces de probar hechos y fundamentar el

³⁸ 1,000 millones al PRI, y 545 al PAN y al PVEM que se habían coaligado bajo la denominación *Alianza por el Cambio*. Cifras sin precedente en el país, y en el caso de la más alta, también en el mundo.

³⁹ “La anterior es una reforma pertinente que evita que los consejeros, a la vez que sustancian las investigaciones en materia de financiamiento, sean los que imponen las sanciones cuando se detectan violaciones a la norma”. Ciro Murayama Rendón, “Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano”, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007, hacia un nuevo modelo*, coordinado por Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., primera edición, noviembre de 2008, p. 285.



fincamiento de responsabilidades en todos los casos en que se infringiera la ley, a fin de combatir el abuso y la impunidad de todo aquél que quisiera vulnerar las condiciones de equidad y transparencia en las competencias electorales.

El acceso de los partidos políticos y sus candidatos a los medios de comunicación electrónicos –radio y televisión–, es decir, la posibilidad de tener voz en los medios masivos, multitudinarios, de difusión de mensajes y de obtención de información, es sin duda un factor esencial que determina –en las elecciones modernas de todo el mundo– qué tan parejo es el terreno de la contienda electoral. ¿Qué ha pasado al respecto en nuestro país? ¿Cómo era la situación antes del IFE? Y sobre todo, ¿qué ha hecho en su tiempo la institución por garantizar que los partidos tengan voz en la radio y la televisión mexicanas?

En realidad el IFE no fue el pionero en este tema. Ya se había tratado desde los años setenta. Concretamente, la Ley Electoral Federal de 1973 que surgió del proceso de reformas conocido como *apertura democrática* fue la primera que contempló un esquema de acceso de partidos a la radio y la televisión, el cual se limitaba sólo a los períodos de las campañas electorales. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, resultante de la reforma política de 1977, extendió esta prerrogativa de tal modo que generó un esquema permanente de transmisiones que estaría coordinado por la Comisión Federal Electoral, en tanto la producción técnica sería responsabilidad de la Comisión de Radiodifusión, órgano creado para ese propósito, en el que estarían representados los partidos políticos. Ya desde entonces se establecía que del tiempo que por ley le correspondía al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada uno de los partidos políticos dispondría de una parte de dicho tiempo “en forma equitativa y mensual”.⁴⁰ Asimismo, indicaba que los tiempos

⁴⁰ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), artículo 49, sección A, reformado en 1980. También es recomendable consultar el Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que regulaba con mayor precisión jurídica todo lo relacionado con esta prerrogativa. Entre otros aspectos relevantes, ahí se estableció por primera vez el esquema de programas de 15 minutos y se dispuso que cada partido político nombraría a un representante ante la Comisión de Radiodifusión, con facultades de decisión sobre la elaboración de sus programas. En ese reglamento se puede advertir un diseño de acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos que en lo sustancial se preservó hasta las reformas de 1996.



destinados a los partidos políticos tendrían preferencia en la programación que del tiempo estatal formulaba la Secretaría de Gobernación “*en las frecuencias de la radio y en los canales de televisión comerciales, oficiales y culturales*”.⁴¹ El Código Federal Electoral, expedido como parte de la renovación política electoral impulsada en 1986, no introdujo mayores innovaciones, excepto la de crear los llamados *programas especiales*, que consistían en transmisiones de una hora, con la participación conjunta de los partidos políticos, y bajo un formato de mesa redonda.

La reforma electoral de 1989-1990 en realidad tampoco produjo aportaciones mayores en esta materia, ya que en lo esencial mantuvo el esquema fundado en 1977, levemente enriquecido por la de 1986. No obstante, es de recordarse que en esta legislación se siembran las primeras normas precursoras de una función de arbitraje de la autoridad electoral –que habría de desarrollarse en el futuro– para prevenir y combatir inequidades entre y contra los partidos políticos, especialmente en el marco de la competencia electoral. Tales normas eran las que disponían que el Director General del IFE solicitara a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención para que los concesionarios proporcionaran las tarifas que regirían para los tiempos que los partidos pudiesen contratar a partir de la fecha de registro de sus candidatos, especificándose que esas tarifas no serían superiores a las de la publicidad comercial.⁴² La reforma electoral de 1993 hizo tres aportaciones relevantes, aunque no en el ámbito de la prerrogativa de acceso a la radio y la televisión a través de los tiempos del Estado, sino en aquél que se relaciona con la adquisición comercial de tiempos y con el comportamiento editorial de los medios de comunicación frente a las campañas, los candidatos y los partidos. Normas que prefiguraban una suerte de arbitraje del IFE orientado a preservar la equidad en el proceso electoral. Estas normas no tenían carácter coactivo –de hecho, en uno de los casos no se habría justificado, como se verá más adelante–, pero sembraron los primeros mecanismos para sustentar un papel más activo y enérgico de la autoridad electoral para conducir por cauces de legalidad y en condiciones de equidad las justas electorales, en lo referente al ámbito de los medios masivos. La primera de ellas fue la

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990, artículo 48.





que señaló por primera ocasión que era derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, aunque no se dispusieron los mecanismos para detectar violaciones a este precepto, ni procedimientos para sancionarlas. La segunda aportación consistió en diseñar un procedimiento de reparto y asignación de tiempos para la adquisición comercial por parte de los partidos políticos, con el que se pretendía evitar un trato inequitativo de los medios a los candidatos y partidos en lo tocante a la disponibilidad de horarios, que se complementaría con la norma establecida anteriormente que indicaba que las tarifas no serían superiores a las de la publicidad comercial, buscando evitar –aunque de manera muy tenue– un trato diferenciado. El defecto fundamental de ese procedimiento era que suponía que se podía hacer una reserva anticipada de tiempos comerciales, sin garantía de ninguna especie de que esos tiempos serían efectivamente contratados, además de que no había mecanismos para detectar si un partido o un candidato estuviera comprando tiempos por fuera de los que se le hubieren asignado. No obstante ello, es de comentarse que en los años subsecuentes la discusión sobre la aplicación de ese procedimiento coadyuvó a poner en el centro de la atención de los actores políticos la enorme relevancia del tema, pues la adquisición indiscriminada de tiempos para influir en las campañas amenazaba convertir el dinero en un factor decisivo en las justas electorales. La tercera aportación consistió en que se dispuso que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE se reuniría con la Cámara de la Industria de Radio y Televisión y con la Comisión de Radiodifusión en el mes de diciembre anterior a la elección, para sugerir lineamientos aplicables en sus noticiarios respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos. Tal vez esta norma debió haber apelado desde un principio a la ética de los periodistas en el marco de su libertad de expresión, en vez de presentar sugerencias de políticas editoriales a los capitanes de la industria relativa, y sin duda faltaba un mecanismo para verificar la eficacia de la estrategia prevista en la ley; pero, a pesar de sus defectos, no hay duda de que este precepto, complementado posteriormente con el monitoreo de noticiarios, habría de demostrar su eficacia, en un marco de respeto a la libertad de expresión.

En las apresuradas pero indispensables reformas de 1994 no se registraron avances en esta materia, por lo que atañe a la letra de la ley. Pero hubo avances muy





importantes, a través de medidas administrativas complementarias acordadas entre los actores políticos, que por su trascendencia habrían de cristalizar posteriormente en el cuerpo legal, en la siguiente ronda de reformas a la legislación electoral. Entre ellos, el monitoreo de espacios noticiosos, que evidenció un marcado desequilibrio en tiempo y en forma de tratamiento a favor de un partido y en detrimento de los otros, y que al hacerlo propició un cambio de comportamiento de los medios hacia un trato más equilibrado en los noticiarios, no sólo entonces, sino en lo sucesivo. También se acordó un incremento del orden de 180% de tiempos adicionales para apoyar las candidaturas de los partidos políticos en la radio y la televisión. Además se solicitó al Presidente de la República –y éste así lo acordó– la suspensión durante 20 días previos a la elección, de las campañas de comunicación social de los programas gubernamentales denominados Procampo y Pronasol. Es de comentarse que el arbitraje activo del IFE en esas elecciones no sólo aumentó su prestigio, sino que lo puso en la vanguardia de los esfuerzos transformadores hacia la democracia.

En el marco de la reforma electoral de 1996-1997 se introdujeron seis modificaciones significativas. Tres de ellas no sólo atinentes al objetivo de acceder a los medios masivos, sino también al de construir una función arbitral eficaz del IFE durante las campañas. Una dirigida a reforzar sustancialmente el acceso de los partidos a la radio y la televisión con cargo a tiempos del Estado; otra más con el mismo objetivo, pero con cargo al erario, y una más orientada a incrementar la difusión de los mensajes. Estas innovaciones, ante todo, recogían las experiencias obtenidas en las elecciones de 1994, en las que se probaron por primera vez estos dispositivos sin que estuvieran plasmados aún en la ley. Al efecto, la antigua norma que reclamaba que las transmisiones de los partidos y del IFE tendrían preferencia dentro de los tiempos de los que dispusiere el Estado, fue complementada con una nueva disposición que ordenaba a los concesionarios realizarlas “*en horarios de mayor audiencia*”.⁴³ Se introdujo un vigoroso esquema de difusión de las candidaturas de todos los partidos a través de tiempos de Estado, otorgándose 250 horas en radio y 200 en televisión, para ser distribuidas entre los partidos políticos, con un criterio análogo al que se había establecido

⁴³ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996, artículo 46, numeral 2.





desde tiempo antes para la distribución del financiamiento: el 70% de manera proporcional a la fuerza electoral de cada uno, y el 30% en forma igualitaria. Este esquema se reduciría al 50% en procesos electorales en que sólo se eligiera a integrantes del Poder Legislativo. En el mismo tenor de difundir candidaturas, el nuevo marco legal dispuso también que se adquirieran, por conducto del IFE, hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos, para ser distribuidos entre los partidos con el mismo criterio mixto de distribución que se ha descrito atrás. El costo de estos promocionales no excedería del equivalente al 20% del financiamiento público para campañas en año de elección presidencial, y al 12% cuando sólo se eligiera a los integrantes del Congreso de la Unión.

Además del reforzamiento de las vías de acceso a la radio y la televisión, se intentó robustecer también la regla que establecía que era derecho exclusivo de los partidos contratar tiempos para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas. Ello a través de un nuevo párrafo en el mismo artículo que especificó que en ningún caso se permitiría la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros. Se avanzaba en fijar normas precursoras de un arbitraje, pero éstas no eran perfeccionadas dotándolas de coacción jurídica ni de medidas de apremio, y menos aún de sanciones aplicables a su inobservancia.⁴⁴

La notable experiencia obtenida en las elecciones de 1994 mediante la aplicación del monitoreo –citado anteriormente– para conocer el comportamiento de los noticiarios frente a las campañas, fue recuperada por el legislador, al establecer que en lo sucesivo la Comisión de Radiodifusión realizaría monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, para informar al Consejo General. A partir de entonces se ha contado con esa herramienta, que ha permitido disuadir en significativa medida excesos y desviaciones respecto del ejercicio periodístico en la aplicación de las políticas editoriales de los noticiarios. Ello con total respeto a la libertad de expresión. El primer monitoreo, aplicado en 1994, comprendió noticiarios únicamente de la Ciudad de México.

⁴⁴ Aquí también faltaban “dientes”.





Los posteriores ejercicios se han basado en “muestras” o listados nacionales, comúnmente consultados con los partidos en el seno de la Comisión de Radiodifusión.⁴⁵ Por otra parte, la reforma electoral de 1996-1997 introdujo también el mandato a la Secretaría Ejecutiva de solicitar a los medios impresos los catálogos de sus tarifas para ponerlos a disposición de los partidos políticos en las mismas fechas indicadas para entregar los catálogos de tarifas de medios electrónicos.

Durante el largo período comprendido entre la reforma electoral de 1996-1997 y la reforma de 2007, el IFE no permaneció pasivo en este renglón. Ante el añejo reclamo de los partidos de no contar con suficientes espacios en la radio y la televisión y de no tener una cobertura nacional auténtica,⁴⁶ como reclamaba el marco legal desde 1977, las autoridades del IFE se dieron a la tarea de explorar junto con los miembros de la Comisión de Radiodifusión opciones que ofrecieran una salida a la exigencia por demás justificada de los partidos políticos. Dado que la ley no especificaba el número de estaciones y canales, porque quizás se suponía que bastaba con una de radio y otra de televisión “en cobertura nacional” –aunque en los hechos se utilizaban tres canales de televisión y 17 estaciones de radio–, los miembros de la Comisión de Radiodifusión

⁴⁵ Ahora esta consulta se realiza al interior del Comité de Radio y Televisión, creado por la reforma de 2007.

⁴⁶ La expresión *transmitidos en cobertura nacional* era interpretada, desde antaño, por el gobierno y los medios como una modalidad de transmisiones en *canales y estaciones de cobertura nacional*, y no como un plan de transmisiones que involucrara *medios distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional*. Interpretación que se reforzaba por el hecho de que el marco legal también contemplaba la transmisión de programas en *cobertura regional*, a solicitud de los partidos políticos, mismos que resultaban impracticables por la forma como estaban concebidos en la ley (los partidos difícilmente se pondrían de acuerdo en las regiones a cubrir, salvo, quizás, en los casos en que hubiere elecciones locales, y eso dependiendo de la composición y correlación de fuerzas en la entidad). De tal manera que se pretendía que la exigencia legal de cobertura nacional se satisfacía con transmitir los programas en uno o dos canales tales como el 2 o el 13 (que se configuran, cada uno, con una extensa red de transmisores locales para poder distribuir la misma señal en todo el territorio nacional), y una cantidad ínfima (menos de 20) de estaciones de radio con la que se pretendía atender el mandato legal (en realidad no existen estaciones de radio con cobertura nacional, ni siquiera estatal; las estaciones siempre son locales; lo que existe son transmisiones específicas que se extienden en diversas coberturas regionales, conforme a convenios entre empresas –o con el gobierno– para transmitir determinados contenidos, como la *Hora Nacional* o algunos noticiarios).





y los funcionarios del IFE asumieron que no podía sostenerse una interpretación restrictiva de la ley en este punto, y decidieron que en lo sucesivo se solicitaría a la Secretaría de Gobernación la apertura de tiempos –de los previstos en el artículo 59 de la Ley de Radio y Televisión, denominados por algunos especialistas como *tiempos de Estado*– conforme a un plan de medios que verdaderamente diera cobertura nacional a los mensajes de los partidos políticos, tal y como lo mandataba la ley electoral. El primer plan de medios, puesto en marcha en el año de 1997 –aún sin que se hubiese modificado el marco legal al respecto, ya que la reforma electoral que se acababa de aprobar no atendió este renglón–, comprendía 52 canales de televisión y 123 estaciones de radio, conforme al primer mapa de coberturas que el IFE elaboró –con base en datos de las secretarías de Gobernación y de Comunicaciones y Transportes, y en los catálogos comerciales que se acostumbraban en la industria–. Una vez logrado ese objetivo –romper la vieja interpretación y reivindicar una verdadera cobertura nacional–, lo que siguió fue la presentación del plan de medios para los programas permanentes y especiales de los partidos políticos, año tras año, incrementándose progresivamente la solicitud del número de emisoras, hasta que en el año 2006 se solicitó prácticamente toda la infraestructura de medios no restringidos del país para dar sustento a los mensajes de los partidos políticos. Se operó una verdadera *liberalización* –dirían los transicionistas–, que permitió realizar lo que diversos jurisconsultos denominan el *espíritu de la ley*. Aparejado a este esfuerzo y a la constante “puja” por los horarios de mayor audiencia –reclamados también por la ley–, la autoridad electoral enfrentaba un permanente litigio –y hasta fricción– con los medios y con el gobierno por el constante incumplimiento de las transmisiones de los partidos políticos. El IFE había decidido que haría causa común con todos los partidos en la defensa de sus transmisiones y comenzó a poner en práctica los procedimientos disponibles hasta entonces, exigiendo la aplicación de los dispositivos previstos en la Ley de Radio y Televisión para asegurar la eficacia de esas transmisiones del Estado, y en su caso, de las sanciones correspondientes. Pronto se demostró que los mecanismos vigentes eran claramente insuficientes para atender el problema. Muy probablemente por ello es que los actores políticos decidieron años después, en 2007, otorgarle al IFE el carácter de administrador único de los tiempos de Estado.⁴⁷

⁴⁷ Previstos en el famoso artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el cual a la letra señala: “Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias,





No obstante los cambios que se produjeron desde 1996 tanto en la ley como en la práctica –y sin desconocer la trascendencia democrática de dimensiones históricas que la caracterizaron–, la elección presidencial del 2000 arrojó un saldo de claroscuros en materia de medios: la zona iluminada se caracterizó por una cobertura sin precedentes de los medios de comunicación a todas las campañas electorales,⁴⁸ y por una provisión de tiempos de Estado gestionados, organizados

con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión". Este artículo habría de ser adicionado en el marco de las reformas electorales de 2007, con el artículo 59-Bis, mismo que establece: "Con motivo de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, del tiempo total que conforme al artículo anterior y a otras leyes corresponde al Estado, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Tratándose de los procesos electorales locales que tengan lugar en periodos distintos o cuyas jornadas comiciales no coincidan con la federal, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición, de igual manera, cuarenta y ocho minutos diarios en todas las estaciones y canales de cobertura local en la entidad de que se trate. Con motivo de los procesos electorales las autoridades electorales distintas al Instituto Federal Electoral, tanto federales como locales, deberán solicitar a este último el tiempo de radio y televisión que requieran para el cumplimiento de sus fines. El Instituto Federal Electoral resolverá lo conducente. Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad. Ese tiempo será utilizado conforme a lo establecido por el inciso g) de la Base III del Artículo 41 de la Constitución y lo que determine el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales".

⁴⁸ 2 mil 650 horas, considerando sólo 222 noticiarios monitoreados por el IFE, entre el 19 de enero y el 29 de junio. No nos atrevemos a precisar una cifra del total de noticiarios existente entonces en el país. Pero podemos asumir, conservadoramente, que al menos existía el triple de noticiarios respecto del número de los que fueron incluidos en la lista. Ello, porque no se incorporaron todas las localidades del país donde existían medios electrónicos con noticiarios, ni se incluyeron todas las emisoras en que había noticiarios, en cada localidad de las seleccionadas, ni se monitorearon todos los horarios con espacios noticiosos en tales emisoras. Así que por limitaciones presupuestales, comprensibles ante un universo tan grande de medios de comunicación, se monitorearon sólo los noticiarios de mayor audiencia o fama –a juicio de los partidos en la Comisión de Radiodifusión–, excepto en algunas localidades pequeñas –incluidas por lo regular a petición de los partidos políticos– en que simplemente se monitorearon los escasos espacios noticiosos existentes. Otro aspecto positivo importante consistió en que el 90% de las notas monitoreadas carecía de valoraciones a favor o en contra de los candidatos, partidos y campañas; es decir, prevaleció la objetividad en la presentación de notas informativas.





y suministrados por el IFE que alcanzó a sumar 1,620 horas en radio y 420 horas en televisión, cifras también sin precedentes en las campañas electorales mexicanas. La zona de grises se reflejó en la distribución del tiempo que los medios otorgaron a las diferentes opciones políticas: Alianza por el Cambio 27.4%; PRI 39.8%; Alianza por México 20.1%; PARM 4.9%; PCD 4%, y DSPPN 3.5%. Una distribución muy desequilibrada, tanto por lo que correspondía a la relación entre las tres primeras fuerzas políticas, como por lo que hace a la comparación entre éstas y las tres restantes.

¿Pasó la prueba la reforma de 1996?, se preguntaban diversos estudiosos del tema.⁴⁹ Podríamos decir que *sí*, por lo que corresponde a la indudable aportación a la equidad que significaron los tiempos de Estado destinados a apoyar las candidaturas, y a los *spots* que la autoridad electoral distribuyó entre los partidos con ese mismo fin, y también por la drástica ampliación del plan de medios de programas permanentes y especiales que sustentaba transmisiones prácticamente en todo el país; y también podríamos decir que *no*, por lo que atañe al desequilibrio en la cantidad de tiempos que los medios privados concedieron a las distintas opciones existentes. El arbitraje, aunque muy activo, resultó todavía insuficiente en esta materia.

De las elecciones de 2003 sólo recordaremos que en el distrito electoral con cabecera en la ciudad de Zamora, Michoacán, hubo de anularse la elección, de manera que, por supuesto, hubo que reponerla. Esa elección se anuló –por el Tribunal Electoral –, porque uno de los candidatos a diputado federal era integrante de una familia de empresarios que detentaba la propiedad de todas las emisoras, no sólo de la localidad, sino también de la región en que se ubica, y además dirigía un programa de radio que se transmitía en esas emisoras, sin que lo hubiere dejado de conducir durante el período de las campañas. El programa era usado con fines electorales, a juicio de sus oponentes. El problema no se

⁴⁹ Entre otros el doctor Germán Pérez Fernández del Castillo –ex Consejero Magistrado del Consejo General de IFE–, quien así intituló un artículo a propósito de las elecciones federales del año 2000: “¿Pasó la prueba la reforma electoral de 1996?”, mismo que fue publicado en *El dos de julio: reflexiones posteriores*, coordinado por Yolanda Meyenberg Leycegui, Textos de Coyuntura, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, D.F., primera edición, mayo de 2001, pp. 31-38.





resolvió a tiempo. La elección fue impugnada. Fue necesario realizar una elección extraordinaria. Los funcionarios del IFE tuvieron que estar muy cerca de los actores en contienda, y se tuvo que instrumentar un monitoreo total de medios en el distrito, con reportes semanales muy detallados, para promover un comportamiento adecuado de medios y contendientes. Finalmente las elecciones en el distrito salieron adelante.

Las elecciones de 2006 fueron las que pusieron de manifiesto que ya era ineludible hacer frente a los desequilibrios en las contiendas electorales producidos por la ecuación gobierno-dinero-medios masivos-campañas electorales. Expliquémonos. Hubo al menos tres problemas a considerar en torno al uso de los medios de comunicación en esas elecciones: a) la intervención indiscriminada del Presidente de la República en el proceso electoral, b) la intervención ilegal de organismos empresariales, organizaciones civiles y candidatos no registrados orientada a influir en las preferencias del electorado, y c) el contenido excesivamente estridente y disruptivo de las campañas electorales (unas más que otras); todos, problemas que afectaron en alguna medida la equidad de la competencia, enrarecieron notablemente el ambiente político de la contienda y pusieron en entredicho la capacidad de arbitraje del IFE ante los excesos de diversos actores.

La intervención indiscriminada del Presidente de la República desde antes del inicio formal de las campañas, y a lo largo de las mismas, que igual se presentaba bajo la forma de declaraciones de prensa, o bien a través de *spots*, motivó un conjunto de medidas del IFE que se pueden resumir del siguiente modo: 1) En junio de 2005 el Consejo General hizo un llamado a la responsabilidad de los servidores públicos para garantizar la equidad y preservar la confianza en los procesos electorales, 2) En febrero de 2006 el mismo órgano emitió reglas de neutralidad para que fueran atendidas por los mandatarios de todos los niveles y por todos los servidores públicos,⁵⁰ y 3) Ese mismo mes emitió un Acuerdo para suspender programas gubernamentales de comunicación social relaciona-

⁵⁰ Consultar ésta y más información sobre el tema en “Equidad y transparencia en la contienda electoral”, publicado en *Elecciones federales 2006*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, diciembre de 2006, pp. 47-50.





dos con la difusión de obra pública y de programas sociales durante los 40 días previos a la jornada electoral. Sin embargo, estos esfuerzos resultaron insuficientes, como lo habría de asumir en su oportunidad quien a la sazón fungía como Consejero Presidente del Consejo General.⁵¹

Los *spots* que aparecieron en radio y televisión durante las campañas electorales a nombre de algunos organismos empresariales y civiles, así como de candidatos no registrados, constituyeron otro factor que, incluso a juicio del Tribunal Electoral, afectó a la elección, aunque no lo consideró determinante.⁵²

⁵¹ En su testimonio escrito de esas elecciones, el doctor Luis Carlos Ugalde narra: “Poco antes de que iniciaran las campañas presidenciales, el gobierno de Vicente Fox lanzó, en enero de 2006, una campaña masiva en radio y TV para presumir los logros de su administración. Los spots buscaban influir en el ánimo de los ciudadanos. ‘Para seguir avanzando, hay que seguir por el mismo camino [...] Si seguimos por este camino, mañana México será mejor que ayer’. Al respecto puntualiza: “[...] la ley electoral no prohibía que el gobierno transmitiera spots para presumir los logros de la administración”. Un poco más adelante añadía: “[...] Además de los spots, Fox emprendió una campaña retórica para resaltar la importancia de mantener el mismo rumbo, evitar ‘cambiar de caballo’ y no sucumbir al canto de las sirenas”. Más adelante, después de seguir narrando acciones del Presidente en apoyo de su partido, esclarece: “[...] frente al activismo presidencial y las precampañas en marcha, en noviembre de 2005, los consejeros emitimos un acuerdo, la ‘tregua navideña’, para que, entre el 11 de diciembre de 2005 y el 18 de enero de 2006, ningún candidato a la presidencia realizara actos de proselitismo o propaganda”. Abunda: “[...] También a fines de 2005 algunos consejeros iniciamos la redacción de reglas de neutralidad que limitarían el activismo de los servidores públicos”. E insiste: “[...] Las negociaciones entre los consejeros para aprobar las reglas de neutralidad se aceleraron frente a la dinámica que imprimía la campaña mediática que había detonado Fox en enero de 2006 [...]”. Y, más adelante, vuelve a puntualizar: “[...] La ley electoral no daba al Instituto facultades para sancionar a funcionarios públicos”. Y después de ilustrar el difícil camino para consolidar los acuerdos que contuvieran el problema, concluye: “[...] Los exhortos y llamados del IFE fueron insuficientes. Fox mantuvo su activismo verbal y sus alegorías que –reitero– no violaban en sentido literal el acuerdo de neutralidad pero daban la percepción, real como era, de que Fox buscaba demeritar a López Obrador. Para muchos, el Instituto era complaciente con su actuación”. Luis Carlos Ugalde, *Así lo Viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competitiva en la historia moderna de México*, Editorial Grijalbo, primera edición, octubre de 2008, pp.117-129

⁵² “Así pues, vistos en su conjunto los acontecimientos señalados, no generan convicción de una afectación importante a los principios rectores de las elecciones democráticas, principalmente la libertad del voto, pues se trata de cuestiones no probadas, o que habiéndolo sido, no se tiene sustento objetivo del impacto que pudieron haber tenido o bien, entraron en juego diversas situaciones específicas de este proceso electoral que les restaron impor-





Ante ello, el Consejero Presidente expidió el 8 de junio un oficio dirigido a 14 organizaciones empresariales y patronales del país donde les expresó la conveniencia de abstenerse de realizar actividades que pudieran interpretarse como un mecanismo de presión o coacción del voto, y además se envió otro oficio al presidente de la organización denominada *Consejo Coordinador Empresarial* en el que se le manifestaron las preocupaciones vertidas en la sesión del 22 de junio del Consejo General del IFE.⁵³ La respuesta inicial de los empresarios consistió en reclamar de qué se les acusaba, y en afirmar que no habían violado la ley; respuesta que fue reemplazada después por un rotundo “no” ante las exigencias del IFE.⁵⁴

Respecto de los *spots* de dos organizaciones civiles denominadas “Centro de Liderazgo y Desarrollo Humano, A.C.”, y “Compromiso Joven”, el IFE solicitó a la Secretaría de Gobernación el retiro de los mismos, sin que se haya podido constatar cómo se habría informado de los resultados obtenidos.⁵⁵ Asimismo, respecto de los *spots* de dos candidatos a la Presidencia no registrados, al parecer no hubo acciones concretas.⁵⁶

tancia o redujeron su grado de influencia, especialmente, los diversos acuerdos preventivos emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como las diversas resoluciones jurisdiccionales y administrativas que impidieron que las situaciones irregulares denunciadas continuaran sus efectos. En efecto, si las situaciones analizadas no constituyen irregularidades en sí mismas, o no se probó que lo fueran, vistas en su conjunto tampoco podrían tener ese efecto; y lo mismo sucede en torno a los hechos irregulares de los cuales no se tiene algún elemento para medir su grado de influencia, o bien, de los cuales se redujo o detuvo sus efectos, pues el conjunto de ellos no revela una afectación determinante a los principios fundamentales del proceso electoral, sino irregularidades, algunas de ellas de cierta importancia, que, sin embargo, fueron mermadas o no se conoce su impacto”. Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de Presidente Electo, aprobado el 5 de septiembre por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de septiembre de 2006.

⁵³ Ver “Equidad y transparencia en la contienda electoral”, *op. cit.*, pp. 27-28.

⁵⁴ Ver Luis Carlos Ugalde, *Así lo viví...*, *op. cit.*, p. 134.

⁵⁵ Ver “Equidad...”, p. 28, y Luis Carlos Ugalde, *Así lo viví...*, *op. cit.*, pp. 129-136.

⁵⁶ *Ibíd.*



En relación con las *campañas negativas, negras o sucias* –como se les quiera denominar–, el IFE resolvió 18 procedimientos especializados relativos a 28 *spots*, de los cuales se ordenó el retiro de 22, por considerarse que su contenido no estaba permitido por la ley. Sin embargo, esto no sucedió sino hasta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –después de que el Consejo General declarara infundadas dos quejas presentadas por la misma parte quejosa, y ésta acudiera al recurso de apelación, recibiendo fallo favorable– hubo de diseñar un procedimiento expedito para resolver esas quejas, ordenándole al IFE aplicarlo en lo sucesivo cuando fuese procedente. Así, quedaría en manos del Consejo General resolver sobre contenidos de *spots*, considerados no permitidos por la ley, a través de un procedimiento rápido.

Fue una experiencia dura para la institución. Recuerda en alguna forma los sonados casos sobre las infracciones a las normas del financiamiento en las elecciones de 2000. Ahora había materia de reflexión para los actores políticos, en particular para los legisladores, pues la falta de agilidad y eficacia que la institución acusó en 2006 se debió en gran medida a la ausencia de procedimientos adecuados.

¿Se había aprendido la lección? ¿Se entendía la gravedad y profundidad del problema, y en consecuencia, qué clase de mecanismos había que diseñar para emparejar el terreno de la contienda en el futuro? La respuesta estaría en la reforma que vendría y en su posterior aplicación.

La reforma electoral de 2007 recoge las experiencias habidas durante el largo lapso que medió desde la reforma anterior, en 1996, hasta las elecciones de 2006. La lección que surgía de esas experiencias consistía en que para que la autoridad electoral pudiera garantizarle voz a los partidos en los medios de comunicación, y fuese capaz de contener y combatir el abuso y la impunidad contra la equidad y la transparencia de las contiendas electorales, sería indispensable dotarla con decisiones vinculantes, procedimientos expeditos y eficaces, medidas cautelares y poder sancionatorio. De otra manera, el desgaste significativo que por primera vez sufrió la institución en su credibilidad ante la sociedad en 2006 podría volverse crónico. Afortunadamente, los involucrados no tardaron en poner manos a la obra.



Lo primero que salta a la vista en la reforma de 2007 es la decisión mayúscula de convertir al IFE, durante los procesos electorales, en la autoridad única para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales. En este contexto, se dispuso entre otros aspectos que: a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarían a disposición del IFE 48 minutos diarios, que serían distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, dentro del horario comprendido entre las seis y las 24 horas; b) Esos 48 minutos se distribuirían conforme a distintas fórmulas y procedimientos, especificados en la ley, entre los partidos políticos y las autoridades electorales federales y/o locales, según el caso; c) Las porciones que se distribuirían entre los partidos políticos, lo serían conforme a la tradicional fórmula que indicaba repartir el 70% de manera proporcional a la fuerza electoral de cada partido, y el 30% en forma igualitaria, disponiéndose que los partidos sin representación en el Congreso de la Unión sólo disfrutarán de la porción igualitaria, y señalándose algunas variantes en los casos correspondientes a las coaliciones; d) Fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al IFE le sería asignado hasta el 12% del tiempo total de que el Estado dispusiere en radio y televisión, en cuyo caso distribuiría entre los partidos políticos nacionales un 50% en forma igualitaria, en tanto que el tiempo restante lo utilizaría para fines propios o de otras autoridades electorales tanto federales como de las entidades federativas; e) Para fines electorales en las entidades federativas, el IFE administraría los tiempos que correspondiesen al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se tratare; f) Se eliminó la Comisión de Radiodifusión y se creó en su lugar el Comité de Radio y Televisión, donde los partidos tendrían voz pero no voto, y en donde se integrarían los miembros de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Consejo General, quienes serían los únicos que votarían dentro de ese órgano, el cual aprobaría las pautas de los partidos políticos y de las autoridades electorales locales, y ordenaría su notificación a los concesionarios y permisionarios, además de que elaboraría el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, con el apoyo de otras autoridades, entre otras atribuciones importantes; g) El Instituto dispondría en forma directa de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que aprobase; h) Los con-





cesionarios y permisionarios de televisión no podrían alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité; disponiéndose la sanción en caso de violación; e i) El IFE garantizaría a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; atendería las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinaría, en su caso, las sanciones. De esta manera se consolidó la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión, en toda la línea, es decir, a nivel federal y también estatal, fortaleciéndose radicalmente el poder de administración y de decisión del IFE en esta materia.⁵⁷

Una segunda línea de construcción normativa relativa a los medios de comunicación –una vez que se previó cómo garantizar que la voz de los partidos se escuchara a través de los medios masivos– fue la que se orientó a “despejar” el terreno, a emparejarlo, a disponerlo para que únicamente los “jugadores”, es decir, los partidos (o coaliciones) y los candidatos pudieran desempeñarse en la arena de juego en condiciones de equidad y respeto a las reglas. Esta línea fortalece sustancialmente la función arbitral que debe desplegar la autoridad electoral entre el fragor de la competencia, para promover –e incluso imponer– el orden en la misma. En ese tenor, se dispuso que los propios partidos en ningún momento podrían contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, añadiéndose otra disposición por medio de la cual se ordenó que ninguna otra persona física o moral, fuere a título propio o por cuenta de terceros, podría contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, y además prohibiéndose la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero. Asimismo, se dispuso que durante el tiempo que comprendieran las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se suspendería la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público,

⁵⁷ Podría decirse figuradamente que hubo un “salto cuántico” desde aquel esquema de 1977, que en lo sustancial seguía siendo el mismo que en los primeros años del IFE, hasta el impresionante modelo de comunicación diseñado en la reforma electoral de 2007.





aceptándose como únicas excepciones las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. Estas medidas fueron complementadas con un dispositivo constitucional que indicó que las infracciones a lo dispuesto en la base III del artículo 41 constitucional –donde se encuentran las normas que se están describiendo– serían sancionadas por el IFE mediante procedimientos expeditos, que podrían incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resultaren violatorias a la ley. Estas reformas son realmente vanguardistas, ya que tienden a consolidar decisivamente la capacidad arbitral del IFE.

Por otra parte, en el mismo artículo constitucional se prescribió que en la propaganda política o electoral que difundiesen, los partidos se abstendrían de expresiones que denigraran a las instituciones y a los propios partidos, o que calumniaran a las personas, quedando también este dispositivo protegido por el apartado D, que indica que las infracciones a lo dispuesto en la base III, citada anteriormente, serán sancionadas por el IFE mediante procedimientos expeditos que podrían ordenar la cancelación inmediata de las correspondientes transmisiones.

Esta es la forma como los actores políticos concibieron el modo de atemperar, o mejor aún, de acotar la influencia del dinero en las campañas, y por ende en los resultados electorales. Es un modelo de comunicación que representaría un reto mayúsculo para el IFE en la tarea de instrumentar su aplicación.

Para el proceso electoral de 2009, el IFE se dio a la tarea de iniciar la implementación práctica del nuevo modelo de comunicación, a través de diversas acciones, entre las que destacaremos las siguientes: a) El Instituto aprobó 47 acuerdos en seis meses que establecieron criterios y lineamientos para hacer posible la implementación del modelo, que incluyen, entre otros, un Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, criterios para distribuir los promocionales de partidos y autoridades electorales en las pautas de transmisión federales y locales, y otras normas orientadas a precisar las acciones correspondientes; b) Se dotó de infraestructura tecnológica de punta para la implementación del Sistema Integral para la Administración del Tiempo del Estado; y c) el Consejo General del IFE puso en práctica el nuevo régimen sancionador y





resolvió 82 quejas en materia de radio y televisión durante el proceso electoral. Los resultados obtenidos fueron buenos durante las elecciones de 2009. Fue posible conducir la contienda por cauces legales y dentro de márgenes aceptables de intensidad en la confrontación de posiciones y de ideas. Sin embargo, no habremos de soslayar que la verdadera prueba para el nuevo diseño se dará durante el proceso electoral –que incluye la elección presidencial– de 2012.

El debate político entre candidatos presidenciales es un fenómeno exclusivo de las democracias. Representa un momento en que la libertad de expresión y el derecho a la información como fundamentos, y el pluralismo, la tolerancia y la voluntad de diálogo como actitudes, se amalgaman para ofrecernos la representación más gráfica de la batalla política moderna: la confrontación democrática de las ideas.

Resultaba difícil pensar en debates presidenciales en la era del sistema hegemónico. Sencillamente no cuadraba con el *modus operandi* de la sucesión presidencial. Por ejemplo, a mediados de los años setenta el candidato presidencial del sistema hegemónico no tuvo un contrincante registrado por el sistema legal. En esa circunstancia, un debate era literalmente impensable.

El primer debate entre candidatos presidenciales se llevó a cabo en 1994, convirtiéndose en uno de los símbolos de la transición democrática que estaba en marcha. Hubo un debate entre los tres principales candidatos, precedido de otro en el que participaron los que representaban a los partidos que en aquel momento tenían menor fuerza electoral. En el año 2000 esta experiencia se confirmó, ya que también hubo debates entre candidatos presidenciales. Lo que se ratificó una vez más en las elecciones de 2006. En los tres procesos electorales estos debates captaron la atención del público e hicieron interesarse a la ciudadanía en las competencias electorales, en una forma que no tenía precedente en el país. Un denominador común en los tres procesos electorales fue que en esos debates el papel desempeñado por el IFE era más bien marginal. Parecían estar más involucrados los medios de comunicación masiva.⁵⁸ Es de observarse

⁵⁸ Quizás se seguía de manera inercial y no explícita el modelo estadounidense. De hecho, la ley no dotaba de facultades en la materia a la autoridad electoral.





que los debates de 2000 y de 2006 pusieron de relieve el tema de las reglas del juego sobre los debates mismos. ¿Quién podría olvidar el *debate del debate del año 2000*, en donde en paralelo a los apremios de uno de los candidatos para que se verificara un debate ese mismo día, se podía observar claramente en pantalla cómo las televisoras intervenían activamente en la discusión sobre la fecha y hora de tal debate? ¿Quién podría olvidar el ríspido *debate del debate* que de hecho se ventiló durante semanas en los medios de comunicación, en el 2006, en donde la discusión sobre asistir o no asistir a la primera de dos rondas que se proponían por algunos no sólo se convirtió en arma de lucha, sino en manzana de la discordia? Ante ello, ¿cuál fue el margen de acción que tenía la autoridad electoral para intervenir? Pues a juzgar desde la perspectiva legal, ese margen era tan ancho o tan estrecho como lo determinarían los propios contendientes, e incluso los medios de comunicación masiva. En ese contexto, ¿quién podía dar certidumbre a los candidatos sobre las reglas del juego y su cumplimiento? ¿En manos de quién estaban las variables reales para determinar las condiciones de lugar, horario, formato, cobertura mediática y demás aspectos que rodearían un evento de esa índole?

La reforma electoral de 2007 también se caracteriza por haber incluido por primera vez en la legislación electoral una regulación de los debates presidenciales. Esta regulación comenzó por establecer que con motivo de las campañas para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el IFE coordinaría la realización de dos debates entre los candidatos registrados a dicho cargo, conforme a lo que determinara el Consejo General. De acuerdo con esa premisa, a esta autoridad le correspondería fijar el día, la hora y la duración de los debates, así como sus reglas, escuchando previamente a los partidos. En cualquier caso el primer debate sería en la primera semana de mayo, y el segundo a más tardar en la segunda semana de junio del año de la elección. Estas normas se apoyan a su vez en otras que están destinadas a proveer los elementos necesarios para hacer viables las premisas descritas. En ese sentido, se dispuso que los debates serían transmitidos en vivo de manera obligatoria por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos, incluyendo las de señal restringida, autorizándose a los demás permisionarios y a los concesionarios utilizar gratuitamente las señales de radio y televisión generadas por el IFE, el cual a su vez gestionaría la transmisión de los debates en el mayor número posible de





estaciones y canales. Además, el Instituto utilizaría los tiempos que por ley se le asignan en radio y televisión, para anunciar la realización de los debates.

En la democracia, la competencia electoral reinventa a los partidos, no sólo porque decide su influencia en el sistema, sino también porque los obliga a renovarse para sobrevivir al paso de las generaciones. En el mundo actual sólo se tiene un saludable y vigoroso sistema de partidos cuando el mismo es competitivo y transparente. Lo descrito nos permite aseverar que el IFE –no obstante los tramos difíciles por los que ha pasado, principalmente por falta de algunas herramientas legales– ha contribuido vigorosamente a consolidar el sistema de partidos en México.

5. Condiciones de confianza para el ejercicio libre del sufragio

Al menos desde el proceso electoral federal de 1994, la confiabilidad plena de la documentación y los materiales electorales ha sido alcanzada. No por ello han cesado los esfuerzos por seguir elevando su calidad. En el pasado, aunque existía la mayor parte de los elementos que hoy se usan en las casillas electorales, estos no ofrecían signos de confiabilidad. Por ejemplo, no existían condiciones para que el secreto del voto fuera respetado; las boletas no tenían mecanismos de control; una vez instalada la casilla, era imposible saber el estado en que se encontraban las urnas a lo largo de la jornada electoral. Es decir, no había garantías suficientes para el ejercicio libre del sufragio, ni de que éste fuera respetado. Basta recordar que para atender estas preocupaciones, que fueron centrales durante la larga etapa primaria de la transición democrática, el IFE –unas veces por mandato expreso de la norma y otras dentro de su margen de acción administrativo– fue instrumentando diversas respuestas, entre las que destacan las siguientes: a) boletas electorales controladas mediante un talón foliado y siete patrones de seguridad para evitar su falsificación y reproducción ilegal; b) urnas translúcidas, que luego fueron reemplazadas por las transparentes; c) mamparas para proteger el secreto del voto, que a la postre incluirían una leyenda que recuerda al elector que su voto es libre y secreto; d) marcadoras de credencial y tinta indeleble, para atender el principio de un voto por cada persona; y e) actas electorales que también incluyen medidas de seguridad, para evitar su falsificación. Esta es un área en la que afortunadamente se han colmado las





expectativas que al respecto tenían los ciudadanos y los actores políticos, para bien de nuestra democracia. Pero –insistimos– ello no es obstáculo para seguir innovando, como cuando se introdujeron las mascarillas Braille para facilitar el voto de los invidentes, garantizando al mismo tiempo su secrecía.

6. Credibilidad y legitimidad en la proclamación de los elegidos

No olvidemos que en el marco de la transición democrática –que había mostrado sus primeros signos con las reformas de 1977– una causa coyuntural hubo de acelerar el proceso político que explica el origen del IFE: la emblemática *caída del sistema* de 1988, misma que aunada al cisma político que engendró, se constituyó en una alarma para el conjunto de la clase política, cuyos diversos sectores se concentraron en los siguientes meses en la tarea de concebir y construir una autoridad electoral, un árbitro, que pareciera aceptable a la vista de todos, apoyado en unas reglas también compartidas por el consenso.⁵⁹ Es decir, en otras palabras, que un grave tropiezo en la presentación de los resultados electorales, en el marco de un sistema hegemónico que se resistía ante la emergencia de una oposición cada vez más poderosa, habría de ser el evento emblemático que detonaría la transformación profunda del sistema electoral. Los actores políticos tendrían que construir prácticamente un nuevo sistema electoral, que tendría que dar respuesta a inquietudes y preocupaciones sobre diversos aspectos de las elecciones mexicanas, y que de manera destacada ofreciera confianza, credibilidad y certidumbre en los resultados electorales. Si no lograban esto, la vida política del país entraría en una etapa de descomposición e inestabilidad muy seria, con probabilidades altas de violencia política y conflicto civil. Por ello, tomaron acuerdos fundamentales, y dentro de ellos crearon al IFE. Lo hicieron para conjurar la violencia y abrirle el paso a la democracia. En este contexto, preguntémosnos: ¿Lo ha hecho bien el IFE? ¿Nos ha dado confianza y certidumbre a los mexicanos, no sólo cuando votamos, sino también cuando queremos conocer los resultados? Para aproximarnos a una respuesta en este punto, es necesario revisar –así sea someramente– cómo han evolucionado

⁵⁹ “La *caída del sistema* se convirtió en concepto emblemático y dio lugar a las reformas que en años subsecuentes habrían de transformar radicalmente al sistema y las instituciones electorales de México”, afirmaría en 2005 el entonces senador Diego Fernández de Cevallos. Ver *15 años IFE. Viviendo la democracia*, op. cit., p. 62.





los procedimientos que conducen al conocimiento público de los resultados y a la calificación de las elecciones.

A finales de los años setenta, aunque la oposición se había tornado importante⁶⁰ no lo era aún tanto que pudiera desafiar en las urnas al partido en el poder, al grado de reemplazarlo en los puestos de mayor influencia dentro del sistema. Por ello la reforma política que dio origen a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales no puso especial énfasis en el tema de los resultados y la calificación. En esta ley el tiempo que mediaba entre el voto y el cómputo distrital era de una semana –entre el domingo de la jornada electoral y el siguiente–. No se preveían recuentos de índole alguna sobre la votación; lo que había era la nulificación de paquetes con muestras de alteración o con escrito de protesta declarado fundado. No había modalidad alguna de resultados preliminares, así que los resultados sólo eran conocidos hasta que habían concluido las sesiones de cómputo en los comités distritales electorales. Las elecciones de diputados y senadores eran autocalificadas, es decir, las calificaban colegios electorales integrados por los propios presuntos legisladores. Las elecciones de Presidente eran calificadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. La Suprema Corte podía intervenir, sólo cuando se promoviera ante la misma un recurso de reclamación, en cuyo caso era para dictaminar sobre posibles violaciones graves y devolver el caso al Colegio Electoral, mismo que tenía la última decisión en sus manos.

El Código Federal Electoral, que nació en un contexto político de disputa electoral sin precedentes en el país,⁶¹ contempló un esquema de resultados y calificación electoral ligeramente más estructurado. Se ajustó el intervalo entre votación e inicio del cómputo distrital: se votaría el miércoles y el cómputo se iniciaría el domingo. Por primera vez se previeron recuentos: estos procederían cuando no apareciera el acta final de escrutinio y cómputo, o cuando no coincidieran los

⁶⁰ Es decir, lo suficientemente como para que su acompañamiento fuese considerado necesario en la tarea de gobernar.

⁶¹ La mayor parte de la década de los ochenta fue turbulenta en lo electoral, desde la disputa por la alcaldía de Ciudad Juárez en 1983 –que tuvo su momento cúspide cuando una de las partes tomó el puente internacional– hasta la controversia de 1988 y otras crisis posteriores en algunas entidades federativas.





resultados de las actas contenidas en los paquetes con los de las actas en poder del Comité Distrital. También por primera vez se diseñaba un procedimiento para publicar resultados electorales preliminares en comités distritales y comités locales electorales que estuvieran ubicados en la cabecera de una circunscripción plurinominal. Las sumatorias en los comités distritales no se iniciarían sino hasta que se hubieren recibido todos los paquetes. Los resultados se publicarían en el exterior de las oficinas, conteniendo los de cada elección. No se preveía una sumatoria nacional antes de iniciarse el procedimiento de la calificación. Con ese andamiaje jurídico se habrían de celebrar las elecciones presidenciales que estaban próximas en el calendario.

La forma en que fueron presentados los resultados preliminares en las elecciones de 1988 no se limitó a lo previsto en el código electoral aprobado apenas un año y medio antes, sino que incluyó una sumatoria nacional que obligaba a incorporar elementos que habrían requerido mayor sustento legal y la instrumentación anticipada de la infraestructura técnica que eso demandaba. Al margen de cualquier consideración sobre las intenciones de quienes tenían en sus manos el manejo del sistema de cómputo electrónico, así como sobre la legalidad y legitimidad de esas elecciones; el hecho claramente observable es que no hubo procedimientos previamente definidos para instalarlo y ponerlo en operación; no contaba con medidas de supervisión previamente acordadas con los partidos, para construir su confiabilidad; no contemplaba una bitácora de acciones, eventualmente auditables; no fue probado y ajustado con la antelación debida, y no se definieron estrategias para enfrentar contingencias. Es decir: se improvisó, y esa decisión tuvo enormes consecuencias políticas, muchas de ellas indeseadas.⁶²

⁶² Oscar de Lassé, quien fue director del Sistema Nacional de Información Política Electoral, explicó –hace no más de un par de años– a la periodista Martha Anaya que el área dirigida por él ya existía desde años antes y había operado en las elecciones de 1985: “Era muy sencillo, cosa de niños. ¿Qué hacías? Establecer contacto con las autoridades electorales en tal entidad federativa, y que los delegados del registro te proporcionaran la información en el momento en que llegara al comité distrital respectivo. Nosotros teníamos 300 fuentes informativas, una por cada distrito electoral. El procedimiento es igual al que hoy utiliza el PREP”. Más adelante, en esa conversación explicó las circunstancias en que se dieron los hechos, comentando cómo las declaraciones de otro funcionario a la prensa, prometiendo un sistema de cómputo que proporcionaría resultados la misma noche de la elección, rebasaban lo acordado y previsto en la Comisión Federal Electoral. Acto seguido dio su versión





Por lo que atañe a la calificación, sólo habremos de comentar que la dramática secuela de acontecimientos que siguieron a la *caída del sistema* –que en algunos momentos parecían amenazar la vigencia del orden constitucional– estuvo asociada a la inexistencia de un sistema de calificación jurisdiccional que resultara creíble en aquellas circunstancias. ¿Cómo podía enfrentar el Colegio Electoral semejante reto, si los presuntos diputados, que lo eran como fruto del proceso electoral cuestionado, no sólo calificarían la elección presidencial, sino que antes habrían de calificar su propia elección? ¿Podían tener algún crédito? *Era el momento en que el déficit estructural de confianza* –comentado anteriormente– *se tornaba en una crisis de legitimidad*. Entre los actores políticos el primero que se vio obligado a tomar cartas en el asunto fue el propio gobierno, que hubo de buscar a la oposición para construir con ella –porque de otra manera era imposible– una solución.

Ya hemos comentado anteriormente los esfuerzos con que el IFE daba respuesta a la inquietud de todos los actores políticos de contar con un árbitro imparcial,

de cómo se habría suscitado la famosa “caída del sistema”: “Esto comienza así: cuando los partidos le piden a Bartlett acceso a la información de los resultados, Bartlett le dijo a Calles [entonces Secretario Técnico de la Comisión Federal Electoral]: ‘coméntale a Oscar para que se prevea un dispositivo que permita que tengan acceso a la información como vaya llegando’. Entonces le solicitó al programador que monte una línea al registro para que los partidos vieran la información como iba llegando. Esto se decidió a 72 horas de la elección, estábamos contrarreloj. En sentido estricto, la instalación no era compleja, pero se realizó con el tiempo encima”. Y la periodista al llegar a ese punto preguntó: “Por qué se cayó el sistema?”. A lo que el entrevistado contestó: “El problema residió en que al estar probando el sistema de acceso a los monitores para los partidos políticos, no se dejaron bien establecidos los candados de acceso al programa general de recepción de datos, en el que se clasificaba la información por distrito electoral. La noche de la elección, el analista de un partido político consultaba su monitor en la sede del registro y logró meterse al sistema general de resultados. Al percatarse de ello, el programador de la Dirección de Informática en Gobernación [...] entró en pánico y por reflejo condicionado la apagó; cerró inmediatamente la comunicación vía módem. No hubo malicia política, simplemente pavor. ¿Qué pasaba? Casi no había votos, no habían cerrado muchísimas casillas. Fue un error técnico producto del cansancio o de la insuficiencia tecnológica para montar el sistema”. La periodista retomó: “No funcionó el candado”. Y él prosiguió: “Obviamente. ¿Qué hizo el técnico? En lugar de corregirlo, optó por apagarlo, repararlo y volver a mandarlo después. Pero en realidad no se interrumpió un flujo importante de información”. Martha Anaya, 1988: *El año que calló el sistema*, Debate, Random House Mondadori, México, D.F., primera edición, noviembre de 2008, pp. 257-262.





profesional, apegado a la legalidad, autónomo e independiente, respecto de cualquier interés ajeno a los procesos electorales, transparente y capaz de rendir cuentas de su actuación. Todos esos aspectos explican en gran medida cómo se actuaba para superar el *trauma de la caída del sistema*, pues la credibilidad de los resultados electorales no depende únicamente de los actos que sustentan y rodean su presentación ante los actores políticos y la ciudadanía, al culminar la jornada electoral, sino también de cuánta confianza le concede la sociedad a quien los presenta, y obtener eso implica actuar en diversas áreas y frentes, como se ha intentado explicar en estas líneas. Ahora bien, en particular, sobre los dispositivos que rigen los resultados preliminares, los cómputos y la calificación, la reforma de 1989-1990 asignó a la nueva autoridad electoral un procedimiento más ágil para obtener resultados preliminares. Ahora los resultados de las casillas se leerían en voz alta y las sumatorias se irían realizando según fuesen llegando los paquetes electorales. Cada suma se reportaría de inmediato al Director General. Los resultados se colocarían en el exterior de las oficinas inmediatamente que concluyera el plazo, y no hasta que llegara el último paquete. Una innovación fundamental consistió en que se le asignó la atribución al Director General de establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Para ese efecto dispondría de un sistema de informática, a fin de recabar la suma de los resultados preliminares provenientes de los consejos distritales. Por otra parte, se volvió a ajustar el plazo entre la votación y la sesión de cómputo distrital: ahora se votaría el domingo y se computaría el miércoles. A las causales de recuento que ya existían, se sumó la de los paquetes electorales con muestras de alteración. Otro cambio relevante consistió en la creación del Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional que sustituyó al anterior, de carácter administrativo. Los colegios electorales subsistieron y se mantuvieron como la última instancia.

En las elecciones intermedias de 1991, con base en los preceptos descritos se implementó el Sistema de Información de los Resultados Preliminares Electorales, el cual en su aspecto tecnológico se apoyaba en el fax para enviar al centro de cómputo, desde los distritos electorales, los cómputos de cada casilla, una vez que eran leídos por el presidente del Consejo Distrital en cada caso. Funcionó con más lentitud de la que se esperaba y fue objeto de algunos cuestio-



namientos por parte de dos partidos políticos, sin que estos produjeran mayores consecuencias, al igual que la calificación de las elecciones.

Las reformas electorales de 1993 y 1994 introdujeron importantes innovaciones antes de la elección presidencial: se facultó al Director General para ordenar cuando lo estimara conveniente la realización de los estudios o procedimientos pertinentes a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, señalándose que los resultados sólo podrían ser difundidos previo acuerdo del Consejo General. Con ello se estaba abriendo la puerta al uso de conteos rápidos, que años más adelante habrían de ser indicados explícitamente en el texto legal. A las anteriores causales de recuento se añadieron los errores o alteraciones evidentes en las actas. En materia de calificación se dio un paso histórico: se eliminó la autocalificación. Los presuntos electos ya no habrían de fungir en el futuro como jueces y partes de sus propias elecciones. El Tribunal Federal Electoral se fortalecería sustancialmente, ya que se convertiría en la máxima autoridad electoral en lo referente a las elecciones de diputados y senadores. Quedaba pendiente la elección presidencial, pues ésta seguiría siendo calificada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, aunque no por mucho tiempo.

Dentro de las muchas aportaciones que por la vía de medidas administrativas se hicieron al sistema electoral durante las elecciones de 1994, es de destacarse la invención del Programa de Resultados Electorales Preliminares, el famoso PREP. Este programa tuvo la finalidad de captar el mayor número posible de resultados de la totalidad de las casillas, conforme al ritmo en que estos llegaran a las sedes de los consejos distritales. Para ello, los presidentes de las casillas al entregar sus paquetes electorales entregaban también a los Centros Distritales de Acopio y Transmisión (CEDAT) una copia del acta de escrutinio y cómputo en un sobre con la leyenda muy visible "PREP", el cual iba por separado. Los CEDAT usaron terminales de captura remota para transmitir a través de línea telefónica los resultados al Centro Nacional de Recepción y Procesamiento (CENAREP), ubicado en las instalaciones centrales del IFE, en la Ciudad de México. La información se presentaba de manera continua a través de 32 pantallas que correspondían a cada una de las 32 entidades federativas, más una que contenía los datos agregados a nivel nacional. A esa información tuvieron acceso el Consejo General, los partidos políticos y los medios de comunicación. El primer reporte se dio a



las dos de la mañana con 40 minutos, informándose de un total del 15.38% de las 96 mil 394 casillas instaladas. El Director General precisó que esos resultados no podrían ser considerados como representativos de la votación que al final se emitiría en las casillas, señalando que se estarían presentando cortes en lo sucesivo, lo cual se hizo durante dos días hasta alcanzar el 88.12% de las casillas electorales.

Además del PREP, el Director General del IFE ordenó la realización de tres conteos rápidos, ejerciendo de esa manera las facultades que se le atribuyeron para realizar estudios a fin de conocer las tendencias electorales el mismo día de la jornada electoral. Dos semanas antes de la elección el Consejo General dio a conocer la metodología para obtener la muestra que habría de utilizarse. Las empresas que realizaron el conteo rápido fueron supervisadas por el Grupo Consultor del Conteo Rápido integrado por ocho destacados miembros del Consejo Técnico del Padrón Electoral. Estos resultados coincidieron en un alto grado de proximidad con los del PREP, con los cómputos distritales y con los conteos rápidos de 12 organizaciones, más una encuesta de salida de la cámara empresarial de los medios electrónicos del país.

Es importante señalar que el tema de la presentación de los resultados electorales comenzó a difundirse ampliamente a través de declaraciones de prensa, de folletos y foros con más de una semana de anticipación en los medios masivos de comunicación. Estrategia que se vio reforzada sustancialmente el día de las elecciones mediante la presencia en la radio y televisión de diversos funcionarios electorales, que a lo largo del día fueron explicando a la ciudadanía los pasos de la jornada electoral y las actividades posteriores, incluyendo la forma en que se darían a conocer los resultados preliminares y las tendencias de la votación.

La reforma electoral de 1996 no tocó el tema de los resultados preliminares ni las tendencias de la votación, pero lo que sí produjo fue el paso definitivo hacia la totalización de la calificación jurisdiccional de las elecciones –federales y locales–, y con ella la consolidación del Tribunal Electoral como máxima autoridad en materia electoral, que ahora formaría parte del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado. Fue el último paso que se requería para una calificación de naturaleza no política sino jurídica de todos los comi-





cios, pues implicó la eliminación del último Colegio Electoral: el que se constituía para calificar la elección presidencial. Se logró por fin establecer una base firme para sustentar la plena legitimidad democrática del poder presidencial.

Las elecciones de 1997, 2000 –que dieron paso a la alternancia– y 2003, siguieron en lo esencial el mismo modelo de 1994 por lo que hace a la presentación de los resultados, con las variantes en 2000, de que los resultados preliminares se comenzaron a dar a conocer a través de internet de manera continua en tiempo real conforme al ritmo en que se iban obteniendo, en tanto que el cómputo de la elección presidencial y la declaración de Presidente Electo correspondió por primera vez al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sobre las elecciones presidenciales de 2006, la primera reflexión a la que nos llama el conocido conflicto poselectoral que se suscitó entonces, es que todos, quizás, estábamos –desde el 2000– preparados para reconocer la alternancia como un evento “natural” de la democracia, pero no estábamos preparados para una elección tan competida ni para un resultado con un final estrecho entre el primero y el segundo lugar –o como suele decirse en estos casos, con una conocida metáfora hípica: un “final de fotografía”–. Al parecer, ni el marco legal ni la autoridad electoral ni los candidatos ni sus seguidores, ni el público en general fuimos preparados para un reto como ese. Y ello es comprensible en buena medida porque veníamos de una larga era donde la competencia electoral sencillamente no existía, y porque es tan corta nuestra historia de competitividad entre partidos y candidatos que jamás habíamos conocido una justa electoral –a nivel presidencial– con resultados tan próximos entre los *punteros*.

Quizás en el epicentro de la “tormenta”⁶³ que se produjo ese día –el 2 de julio– y los que le siguieron gravitaba una enorme confusión sobre quién tendría que proclamar lo que algunos especialistas llaman la “declaratoria del candidato elegido”, cuándo tendría que darse ese evento y bajo qué formas y procedimientos. Al respecto, recordaremos algunas aportaciones conceptuales que sobre este tema ha ofrecido el eminente maestro Martín Lauga. Él distingue entre “publica-

⁶³ La *tormenta perfecta*, hubo de llamarle el doctor Luis Carlos Ugalde en su libro *Así lo viví...*, *op. cit.*, p. 167.





ción” de resultados electorales y “proclamación” de candidatos electos, considerando a ambos como “actos del escrutinio general”. En el primer caso define: *se designará como publicación el acto de hacer públicos los resultados de una elección o referéndum*, en tanto que en el segundo señala que *por proclamación se entenderá el acto de designar a quienes han sido elegidos para ocupar un cargo público*.⁶⁴ Si se mira bien, se advertirá que a la luz de estos conceptos el IFE no ha tenido ni tiene ahora la función de proclamar al candidato electo a la Presidencia de la República, pues esa función le correspondía al Colegio de la Cámara de Diputados hasta 1996,⁶⁵ año en que se reformó la norma, y desde entonces –hasta el presente– esa función está a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁶⁶ La función que sí corresponde al IFE, desde esta perspectiva, es la de publicar los resultados electorales, tanto los provisio-

⁶⁴ “La publicación tiene como objetivo poner en conocimiento de la población y de los contendientes en la elección los resultados electorales provisionales o definitivos, los cuales pueden ser a su vez parciales o totales. La proclamación (o declaración en la terminología de algunas legislaciones) habilita a los candidatos de manera oficial para desempeñar los cargos para los cuales han sido elegidos. La publicación y la proclamación son actos fundamentales, pues de ser llevados a cabo por instituciones independientes en lo político contribuyen a la limpieza y legitimidad de una elección democrática, ya que constituyen la base para resolver las posibles demandas y reclamaciones de los partidos políticos y candidatos sobre el resultado total o parcial de una elección. Ambos actos se hallan estrechamente vinculados, pero remiten a tareas distintas. Se basan en los documentos merced a los cuales se registran los resultados del escrutinio provisional y definitivo, formando así parte, junto con las resoluciones del órgano u órganos correspondientes sobre las impugnaciones o reclamaciones, de la documentación electoral”. Martín Lauga, “Publicación de los resultados electorales, proclamación de los candidatos electos”, publicado en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición 1998, p. 689.

⁶⁵ Como ya ha sido recordado anteriormente.

⁶⁶ “La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99, fracción II, conforme a reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de agosto de 1996. El IFE, en cambio, es –desde 1994– la autoridad responsable de la proclamación de los candidatos electos a diputados y senadores, tal y como lo prevén los artículos 295, párrafo 1, inciso k); 296, párrafo 1; 304, párrafo 1, inciso d); 305, párrafo 1, inciso a); 311, párrafo 2; y 312, párrafo 1, del COFIPE vigente. Antes, como ya se ha recordado, los presuntos diputados y senadores se autocalificaban o autoproclamaban.





nales como los definitivos. En el caso de los primeros estamos hablando del Programa de Resultados Electorales Preliminares, y en cuanto a los segundos nos referimos a la estadística electoral.⁶⁷

Tal vez había una confusión por parte de aquellos que sí tenían la responsabilidad de hacer públicos unos resultados electorales, particularmente los provisionales o preliminares, es decir, los del PREP, y aun de publicitar los definitivos, pero no la de proclamar al candidato elegido. Quizás la norma que hacía posible –de manera potestativa y condicionada– la realización de conteos rápidos a cargo del IFE haya promovido la confusión, ya que permitía la realización de esta clase de estudios con el fin de conocer *las tendencias electorales* el día de los comicios.⁶⁸ Es decir, parecía sugerir una proclamación de candidato electo, en la medida que al hacer referencia a *tendencias electorales* estaba suponiendo que habría a la vista un *ganador* de la contienda. En este punto es crucial subrayar que en realidad la norma se refería a un *posible ganador* y no a un ganador seguro, dado que se hablaba de *tendencias* y no propiamente de *resultados* elec-

⁶⁷ Dentro de las atribuciones del Presidente del Consejo General figuraba la de “Dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral”, artículo 83, párrafo 1, inciso l, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

⁶⁸ “Corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes: [...] l) Previa aprobación del Consejo, ordenar la realización de encuestas nacionales basadas en actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios sólo deberán ser difundidos por el Consejero Presidente, previa aprobación del Consejo General, después de las veintidós horas del día de la jornada electoral”, artículo 119, párrafo 1, inciso l), del COFIPE vigente. Es necesario observar que la redacción del artículo es impropia, pues expresa un contradictorio: *tendencias de los resultados*, ya que no existe tal cosa. O son tendencias o son resultados. Los únicos resultados que permite conocer un estudio de esa índole son los del propio estudio y, en efecto, esos resultados permiten –no siempre como se ha visto– conocer tendencias mediante proyecciones probabilísticas. Tal vez era más afortunada la redacción del precepto como estaba redactado antes de ser reformado: “Corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes: [...] k) Ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios sólo podrán ser difundidos cuando así lo autorice el Consejo General”, artículo 83, párrafo 1, inciso k), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.





torales. Los conteos rápidos no podían –ni pueden– ofrecer un *ganador claro o seguro* de la contienda, ni servir como base para proclamar electo a nadie. Lo único que podían ofrecer era un *posible ganador*, ya que por más que los conteos se hayan basado en las actas de escrutinio y cómputo de casillas seleccionadas conforme a una muestra aleatoria, estos no podrían presentar datos duros –ni aun cuando hubiere márgenes ínfimos de error–, sino únicamente proyecciones probabilísticas que de ninguna manera podrían sustentar a un *candidato electo*. Así que en pocas palabras, los conteos rápidos –al menos en la legislación mexicana vigente en 2006 y ahora– no habilitaban –ni habilitan hoy en día– al IFE para declarar un candidato ganador o proclamar el triunfo electoral del mismo. Pretender otra cosa equivale a concederles una relevancia que de ninguna manera les concede ni de lejos el marco legal.⁶⁹

No obstante lo anterior, al parecer la autoridad electoral se sentía compelida a declarar un ganador de la contienda, a través de los conteos rápidos, o a omitir los datos que arrojarían, si estos no permitieran declararlo.⁷⁰ En consecuencia, sus decisiones estuvieron determinadas por este criterio, como se pudo observar en la transmisión televisiva de las 23 horas del 2 de julio, en la que el Consejero

⁶⁹ Concedamos en este punto que se pudo haber asumido que los conteos rápidos del IFE estaban llamados a ofrecer un *ganador claro o seguro* de la contienda, desde una perspectiva científica, y que esa era la razón de ser de esos ejercicios. Aun así es necesario puntualizar que la autoridad no podía ofrecer en ningún caso un *ganador claro o seguro* a partir de los datos de los conteos, pues para que la autoridad produzca una definición de esa índole y trascendencia no basta apoyarse en criterios científicos, sino que es menester fundamentarse en criterios legales. Por lo demás, no debe extrañar que el único criterio legal que fundamenta a un *ganador claro o seguro* sea el que se basa en el que haya obtenido el mayor número de votos entre los competidores –siempre que se hubieren contado correctamente–, ya que este criterio proporciona un margen científico de seguridad indiscutiblemente mayor que los cálculos hechos sobre la base de los métodos denominados Robusto, Clásico y Bayesiano –o cualquiera otro– que fueron los que apoyaron los conteos rápidos de 2006.

⁷⁰ El 22 de junio el Consejo General aprobó un acuerdo sobre las formas y condiciones para la difusión de las conclusiones del Comité Técnico, el cual contemplaba cuatro escenarios posibles para que se decidiera si era pertinente o no difundir los resultados del Conteo Rápido: 1. *Existe claridad y certeza sobre la fuerza política que tiene el mayor porcentaje de votos*, 2. *Es necesario tiempo adicional para recopilar mayor información que dé mayor certeza a los resultados*, 3. *Existe un empate técnico entre las dos fuerzas políticas*, 4. *No será posible conocer las tendencias por falta de información suficiente para realizar estimaciones*.





Presidente explicó que no podía *anunciar a un ganador*.⁷¹ Todo parecía indicar que el IFE estaba obligado a producir un *ganador* mediante los conteos rápidos, y que si esto no era posible habría fracasado en su misión de dar a conocer con certeza de manera oportuna quién había obtenido el mayor porcentaje de votos. La lógica del procedimiento que se le expuso al público se sintetiza en que si no había ganador, no tenía sentido proporcionar los rangos de la votación obtenidos con los tres métodos puestos en práctica.⁷² Frente a ello, una parte de la sociedad reaccionó con desconfianza, muy probablemente porque sentía que se le regateaban resultados que el IFE estaba obligado a proporcionar. Tal vez el ambiente de sospecha que se produjo no lo fue tanto porque no hubiera ganador, sino principalmente porque la autoridad parecía rehusarse a entregar los números que tenía en sus manos. Y es que es casi seguro que la sociedad no estaba consciente de que esos *no eran resultados electorales*, sino –como tardíamente se pretendía explicar– simplemente estimaciones estadísticas que desde la perspectiva legal no podían ofrecer un *ganador claro o seguro*, sino sólo un *posible ganador* que no podría ser seguro –comentamos–, por más precisión técnica que tuviera el ejercicio, mientras no se hubieran desahogado los medios de impugnación que se hubieren interpuesto, en su caso, y que en toda democracia, en todo estado de derecho, deben estar disponibles.⁷³ Así que se produjo en una parte de la ciudadanía la sensación de que la obtención de un resultado creíble de la elección por parte del IFE había fracasado, cuando en realidad eso no había acontecido. El problema se agravó cuando posteriormente el IFE parecía haber asumido tres días después que, en efecto, le correspondía hacer la sumatoria de los votos de la elección para Presidente de la República, así como

⁷¹ “En resumen, el Comité Técnico del Conteo Rápido informa que en estos momentos no es posible estimar con precisión la tendencia de la votación para presidente de la República. El margen de diferencia entre el primero y el segundo lugar es muy estrecho y no se puede anunciar un ganador. Para conocer los resultados oficiales de la votación, el IFE realizará el conteo distrital de los votos. Este inicia el miércoles 5 de julio y se lleva a cabo de manera ininterrumpida. Cuando concluyan esos cómputos distritales, sabremos cual fue el candidato que obtuvo más votos”, Luis Carlos Ugalde, *Así lo viví...*, *op. cit.*, p. 187.

⁷² Es de la mayor importancia retener que esos conteos contaron con un sustento metodológico y estructural muy firme, y que no había duda de la eficiencia que mostraron frente a las expectativas que de ellos tenían tanto los científicos como los funcionarios.

⁷³ Lo que remitía, por supuesto, hacia el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.





señalar quién había obtenido el mayor número de votos y en consecuencia era *ganador* de la elección, cuando en realidad los actores políticos sabían –o para entonces habían caído en la cuenta– que esas funciones eran del Tribunal Electoral.⁷⁴

Por otra parte, en el ámbito del Programa de Resultados Electorales Preliminares se había generado una controversia por la aparente falta de información relativa a 11 mil 184 casillas, cuando en realidad esa información estaba en el archivo de inconsistencias del propio PREP, precisamente por contener errores o campos ilegibles, lo cual era del conocimiento de los partidos políticos desde tiempo antes, pero no era del conocimiento del público, que estaba accediendo a la información vía internet o a través de los múltiples medios de comunicación que lo replicaban. Otro problema adicional consistió en que se decidió hacer público el cómputo distrital, a través de la exhibición del flujo de datos mediante una gráfica de uso interno, que se proyectó en una pantalla de la sala de prensa, para que estuviera a disposición del público, y de esa manera se contrarrestara cualquier descalificación de los mismos.⁷⁵ Sin embargo, eso no estaba previs-

⁷⁴ En su libro, el doctor Luis Carlos Ugalde narró: “A las seis de la tarde se reanudó la sesión. López Bernal leyó la suma de votos por candidato presidencial, sin señalar ganador alguno. Cuando concluyó, intervine y repetí los votos que cada candidato había obtenido. Destaqué el papel ejemplar de los ciudadanos y reconocí el trabajo de todos los funcionarios del IFE en el país. Luego leí una frase que causó malestar y críticas en los días y semanas subsecuentes: ‘La regla de oro de la democracia establece que gana el candidato que tenga más votos. Han sido los ciudadanos y sólo ellos quienes han decidido el resultado final’”. Dos párrafos más adelante consideró: “Creo que, luego de haber resistido durante varios días la presión para declarar ganador, fue un error incluir esa frase. Fue innecesaria, y, simplemente exacerbaba la polémica. No hubo ninguna intención deliberada, pero se trató de un error. En su escrito para impugnar la elección presidencial, la CPBT consideró parcial mi actuación, ‘en virtud de que dicho funcionario anunció que el candidato del PAN había ganado por obtener el mayor número de votos’”, Luis Carlos Ugalde, *Así lo viví...*, op. cit. pp. 264-265.

⁷⁵ “Si los cómputos de ese miércoles no eran públicos, serían desconocidos por la CPBT en caso de que perdiera. Ya habían desconocido el PREP, que sí era público, y cuestionado el conteo rápido del domingo por la noche. Era lógico que hicieran lo mismo con los cómputos distritales. Hacerlos transparentes, por lo tanto, generaría certeza y ayudaría a proteger al IFE, en caso de una nueva acusación”, reflexionó en su libro el doctor Ugalde, y remató: “La proyección de ese mapa con los avances numéricos y porcentuales evitó una catástrofe mediática y política la noche de ese miércoles, cuyo eventual daño a la credibilidad [...] hubiera sido muy difícil remontar”, *ibíd.*, pp. 248-249.





to en la ley, al igual que tampoco se contemplaba una sumatoria de los votos computados en los distritos por parte del IFE. Tal vez la exhibición de la pantalla haya contenido por algunas horas los ánimos prevalecientes, pero también se constituyó en un factor más de cuestionamiento por quienes estaban inconformes con los resultados –en realidad una sumatoria en curso– que ahí se reflejaban. Ahora bien, legalmente, presentados de esa manera, esos no constituían resultados electorales. Los resultados los daría a conocer en su oportunidad la autoridad competente –el Tribunal Electoral– para proclamar con ellos a un ganador, es decir, a un candidato electo, o para decirlo con nuestro lenguaje legal, un Presidente Electo.

Entre tanto, en el ámbito de los consejos distritales del IFE se verificaba una fuerte disputa entre representantes de algunos partidos y autoridades electorales, en torno a la exigencia de apertura de paquetes planteada por muchos de ellos, ya que invocaban causales que no estaban contempladas en la ley, como por ejemplo, una cantidad de votos nulos mayor a la diferencia entre el aparente primer lugar y el segundo; o una diferencia menor de votos entre estos, a la cantidad de errores que estimaban tenían las actas; o cuando todos los votos se habían depositado a favor de un solo partido; todas ellas situaciones que no estaban previstas en la ley, y que en consecuencia las autoridades distritales del Instituto no aceptaron como causa para abrir los paquetes y recomtar los votos. Durante los cómputos distritales se abrieron 2 mil 864 paquetes para volver a realizar el escrutinio y el cómputo de los votos. Posteriormente el Tribunal Electoral ordenó un recuento de 11 mil 724 casillas, que representaban el 9% del total. Sin embargo, eso no fue suficiente para satisfacer los reclamos de los inconformes y las suspicacias de una parte significativa de la sociedad. Al final el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consolidó el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la declaró válida, y con base en ese cómputo proclamó –o *declaró*, si nos apegamos al lenguaje legal mexicano– al candidato ganador, es decir, al Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos. Los inconformes con el fallo habrían de cuestionar sistemáticamente la legitimidad del titular del Poder Ejecutivo por largo tiempo.

El IFE había sufrido una merma de su credibilidad por primera vez, desde que había sido instalado en 1990. Todos estaban obligados a recapitular lo aconteci-





do. Más, quienes laboraban en la institución. Era necesario asimilar la lección y echarse a andar para subsanar los defectos que esa experiencia había puesto de relieve en el sistema electoral.

Lo actores políticos no tardaron en poner manos a la obra para promover los cambios que permitieran actualizar al sistema electoral del país, y que entre otros aspectos fundamentales –como garantizar el acceso de los partidos y candidatos a la radio y la televisión, o evitar la intervención ilegal de poderes fácticos en el proceso electoral– habilitaran a la institución para afrontar en mejor posición el desafío mayor que representan las elecciones con final “de fotografía”. En ese tenor, se añadieron tres causales adicionales de recuento en los cómputos distritales, a las ya existentes en la legislación electoral descritas anteriormente. Dichas causales son: 1) Que el número de votos nulos fuese mayor que la diferencia entre el primero y segundo lugares, 2) Que todos los votos hubieren sido depositados a favor de un mismo partido, y 3) Cuando hubiere indicio de que la diferencia entre el primero y segundo lugares fuese menor a un punto porcentual, y así lo hubiese solicitado el representante del partido interesado, desde el inicio de la sesión de cómputo. Se dispuso que esto se hiciera sin obstaculizar el cómputo de las demás elecciones y que concluyera antes del domingo siguiente al de la jornada electoral. En tal caso, el presidente de la casilla ordenaría grupos de trabajo con los vocales de la Junta Distrital, con los representantes de los partidos políticos y con los consejeros electorales del Consejo Distrital, para desahogar las tareas correspondientes, y daría aviso al Secretario Ejecutivo. En relación con el sistema de recursos, se precisó que la interposición de un medio de impugnación, constitucional o legal, no tendría efectos suspensivos en materia electoral, y que las salas Superior y Regionales del Tribunal sólo podrían declarar la nulidad de una elección por causales que expresamente se establecieran en las leyes. Por otra parte, se incorporó la facultad del Secretario Ejecutivo de informar al Consejo General la sumatoria de las actas de cómputo distrital, el domingo siguiente al de la jornada electoral, sin perjuicio de las facultades constitucionales y legales del Tribunal Electoral.

Durante las elecciones intermedias de 2009, el IFE puso en práctica las reformas que –dentro de las que se han descrito– incidieron en asuntos que forman parte de su ámbito de competencia. En este sentido, el personal del Servicio Profe-



sional Electoral abrió y recontó los paquetes de 42 mil 620 casillas electorales, equivalentes al 30.63% de las casillas instaladas. Al inicio de los cómputos, en 17 distritos los consejos acordaron realizar un recuento total a petición del segundo lugar. Al concluir los cómputos, el recuento total se realizó en dos distritos más. En 201 consejos distritales se realizaron recuentos parciales. La causa primordial de esos recuentos fue el supuesto de que el número de votos nulos excedía la diferencia entre el primero y segundo lugares. Sin embargo, a juicio de los funcionarios de la rama ejecutiva del IFE es improbable que las cosas se desarrollen con la misma agilidad en 2012, tratándose de elecciones simultáneas de diputados, senadores y presidente. Ellos opinan que debe considerarse una ampliación del plazo en esta materia, o en su caso, una apertura automática de paquetes electorales, es decir, sin que medie petición de parte. Ante cualquiera de las opciones, estiman que lograr la conclusión a tiempo de los cómputos distritales, frente a recuentos masivos para las tres elecciones simultáneas, puede significar un reto de grandes dimensiones.⁷⁶ De lo anterior se desprende claramente una cosa: que la prueba de estas reformas será propiamente en las elecciones de 2012, al igual que las demás de 2007.

7. El IFE y el cambio político

El IFE es, hoy por hoy, una institución clave del Estado mexicano, por sus logros, aportaciones, diseño y capacidad de adaptación a los cambios. Por mucho, es también una institución paradigmática de la administración nacional, un ejemplo en el país y en muchos países del mundo. No obstante, sería faltar a la verdad pretender que el IFE ha cruzado estas últimas dos décadas como un gladiador triunfal que va cosechando victoria tras victoria a su paso. No ha sido así: ha tenido tropiezos y ha sufrido algunos reveses, porque la institución no es perfecta. Es una obra colectiva humana que padece defectos y que puede caer en anquilosamientos. Pero por lo mismo, es una obra reinventable y perfectible, porque es también y ante todo expresión del talento y de la buena voluntad de muchos mexicanos que anhelan un estado de convivencia sustentado en la democracia y el estado de derecho.

⁷⁶ Secretaría Ejecutiva, *Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el Proceso 2008-2009*, Instituto Federal Electoral, diciembre de 2009, pp. 270-276.



Sirvan como ejemplos de la capacidad de aprendizaje de los mexicanos, que se refleja en la trayectoria institucional del IFE, los siguientes: transitamos del *trauma de la caída del sistema* a la invención del PREP y al uso de los conteos rápidos; los casos llamados “Pemexgate” y “Amigos de Fox” nos condujeron hacia la creación de la Unidad de Fiscalización y la inaplicabilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal ante su poder de investigación; las campañas de denostación, denigración y difamación, así como el abuso de autoridades gubernamentales y la intervención ilegal de terceros en los procesos electorales nos han llevado a los mexicanos a construir un nuevo modelo de comunicación política y a reforzar sustancialmente la capacidad de arbitraje de la institución.

El IFE es tan permeable al cambio como lo es la clase política que lo inventó y la sociedad que lo auspició. Es prácticamente la institución del Estado más importante que se ha creado en los últimos 40 años –desde la creación del ISSSTE y el libro de texto gratuito–, porque es la que mejor refleja su espíritu de cambio, sus vicisitudes en la lucha por transformarse y sus logros en el ámbito de su convivencia democrática.

Este es el momento de volver a plantearnos: ¿Ha cambiado la política en México en los últimos 20 años? ¿Qué tanto ha influido en ello el IFE?

En un apretado resumen, que dista mucho de ser exhaustivo, pero que pretende rescatar algunos de los rasgos más significativos del cambio político, recordemos –así sea nada más de paso– que hemos transitado de un sistema político dominado por un solo partido político, a un sistema plural y competitivo de partidos, en formato tripartita, con una notable distancia ideológica entre sus integrantes, pero también con capacidad de convivencia y diálogo democrático.

El sistema presidencialista, con algunos rasgos absolutistas, que de alguna manera reemplazaba al sistema de división de poderes y de pesos y contrapesos que estaba escrito en la Constitución, cedió el paso a un régimen presidencial acotado, inserto en la Constitución escrita, la cual por lo mismo se ha *liberalizado*, convirtiéndose en un ordenamiento con vigencia real. En este proceso la Constitución está dejando de ser sólo un paradigma social, para asumir su con-



dición de orden vigente, marco de convivencia e instrumento para gobernar dentro de los límites del estado de derecho y con respeto a los derechos humanos.

Aquella sociedad con pequeños sectores activos muy localizados y en ciernes, que muchas veces no tenían cauces adecuados de expresión, rodeados de grandes grupos humanos pasivos y sin organización, se ha tornado en una vigorosa sociedad civil que aún sigue articulándose y fortaleciéndose a través de los partidos políticos y de una gama cromática de las más diversas organizaciones, que van desde los grupos comunitarios hasta las modernas redes sociales de internautas. Es una sociedad cada vez más fuerte, que al paso de su articulación y de la consecución de sus demandas va ampliando derechos y construyendo un régimen de vida más incluyente.

Aquel estado permanente de confrontación y exclusión que prevalecía entre el sector dominante de la clase política y las oposiciones, enseñoreado por la desconfianza y el deseo de avasallar al adversario, que más bien era visto como enemigo, ha dado paso a una clase política que, no obstante la variedad ideológica y la diversidad social y política de quienes la conforman, es capaz de reconocerse a sí misma como un sector que tiene el interés común por dar cauce pacífico a la diversidad de intereses –muchas veces encontrados– que gravitan en la sociedad. El cambio político también se está reflejando en los hábitos cada vez más civilizatorios de la clase política mexicana.

Esta es la sociedad que en diversas formas el IFE ha contribuido a edificar. Lo ha hecho ciudadanizándola, poniendo la realización de los comicios en sus manos, promoviendo su cultura cívica y política, brindando confianza en el voto y esperanza en las elecciones democráticas, abriendo los cauces del entendimiento y la integración política y desalentando así la opción de la violencia como forma de procesar los intereses y ventilar los agravios sociales. No es una sociedad que se encuentre en un estado idílico entre sus componentes. En la misma persisten los intereses encontrados y hasta los antagonismos. Pero hoy en día tiene cauces institucionales transformados y abiertos para procesarlos, y códigos renovados de entendimiento que les permiten privilegiar esos cauces por encima de opciones de confrontación y de violencia.



El IFE no es una “varita mágica” y por eso no se puede esperar de esta institución que cambie el panorama de desigualdad social que lamentablemente aún priva en nuestro país, o que modifique el perfil económico de la nación. Para eso no sirve, y los mexicanos debemos de estar conscientes de que eso depende de otros esfuerzos, que son de naturaleza distinta. Para lo que sí sirve es para que la voluntad solidaria de los grupos humanos diversos que componen nuestra sociedad influya en las grandes decisiones del Estado, de acuerdo a la fuerza que acumulen, o incluso se hagan de su conducción por medios democráticos y civilizados, para así continuar la lucha por realizar sus anhelos de transformación.

El IFE no tiene color ni promueve paradigma social alguno que no sea el de la convivencia civilizada, con arreglo a normas justas para todos. Su única ideología es la lucha por la construcción de la democracia. Por eso es de todos. Porque no es de izquierda o de derecha.⁷⁷ Es sólo un instrumento de apoyo para que la sociedad se impulse en la dirección que desee, de acuerdo a la voluntad de la mayoría, y con pleno respeto a las minorías. Sirve para cotejar periódicamente quiénes integran a la primera y quiénes a las segundas. El IFE no presupone la dirección del cambio. Lo que sí es su misión central es preservar la vía para impulsarlo y mantenerla siempre abierta a todos. El IFE no es para los mexicanos nuestra panacea: hay una inmensidad de problemas graves en nuestro país que reclaman el concurso de esfuerzos muy diferentes a los que puede realizar la autoridad electoral. Pero lo que sí es el IFE, es ser un punto de apoyo para el cambio. La palanca que le permite a los mexicanos remover las más pesadas estructuras, a través del uso intensivo de las instituciones de la democracia representativa. Si los mexicanos profundizamos nuestro conocimiento de las ventajas de la democracia como forma de convivencia y método civilizado para procesar los más variados intereses, y si comprendemos que es necesario preservar fuerte al IFE, como nuestro punto de apoyo para el cambio... moveremos al mundo.

8. El futuro del IFE

A modo de epílogo, vale comentar que el IFE sigue involucrado en el cambio político, a veces como actor que lo promueve, otras como un medio para impul-

⁷⁷ Esa decisión –ir hacia la derecha o hacia la izquierda– corresponde a la sociedad. El IFE está ahí para que la tome libremente.





sarlo, y otras más la propia institución es objeto del cambio. Al respecto, durante los primeros meses de este año, el Ejecutivo Federal y las distintas fracciones parlamentarias que representan a los partidos políticos en el Senado y en la Cámara de Diputados han presentado diversas propuestas para impulsar la reforma del Estado mexicano. Dentro de esas propuestas es de advertirse que varias, en caso de que prosperaran en el Poder Legislativo, impactarían de una manera significativa la estructura y la operación del IFE. Veamos:

El Ejecutivo Federal ha propuesto una segunda vuelta para garantizar mayoría absoluta en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuatro partidos políticos están involucrados en propuestas que postulan la institucionalización de las candidaturas independientes.

Un partido está proponiendo que el IFE sea nada menos que la única autoridad organizadora de todas las elecciones, las federales y las locales también, para todos los puestos de elección popular en el país.

Otro partido ha propuesto la creación de un instituto nacional de identidad.

Tres partidos comparten la propuesta de que el IFE organice procesos internos de selección de candidatos, a propuesta del partido político interesado.

Tres partidos han propuesto referéndums; cuatro han planteado modalidades de plebiscitos y de revocación de mandato; uno más promueve consultas populares.

Hay un grupo parlamentario que ha propuesto una sexta circunscripción plurinominal: la del exterior, a fin de facilitar que los mexicanos residentes en el exterior voten y sean votados para y como diputados.

El denominador común de todas las propuestas anteriores estriba en que esos procesos serían organizados por el IFE.

Alguien propuso que la Contraloría fuera un órgano colegiado, cuyos integrantes duraran 12 años, pudiendo ser removidos por la propia Cámara de Diputados.





No sabemos cuáles de estas propuestas van a ser aprobadas, pero cualquiera de ellas representaría, si prosperara, un reto importante que pondría en movimiento al IFE para actualizar su acción.

Bibliografía

Alanis Figueroa, María del Carmen, "La gran causa", en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2005.

Albo Márquez, Andrés, "Transparencia y cuentas", en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2005.

Alcocer V., Jorge (comp.), *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Nuevo Horizonte Editores, México, primera edición, agosto de 2005.

Álvarez de Vicencio, María Elena, "Balance de la democracia mexicana 1988-2009", en Molina Piñeiro, Luis J., Ojesto Martínez, Porcayo, José Fernando y Ruperto Patiño Manffer (coords.), *Monitor democrático. Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, Editorial Porrúa-UNAM, primera edición, 2010.

Anaya, Martha, *1988: El año que calló el sistema*, Random House Mondadori, Debate, México, D.F., primera edición, noviembre de 2008.

Andrade, Virgilio, "Ejemplo de confianza", en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2005.

Arriaga Sánchez, Javier, "Democracia y tiempos de Estado", en Molina Piñeiro, Luis J., Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando y Ruperto Patiño Manffer (coords.), *Monitor democrático. Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, Editorial Porrúa-UNAM, primera edición, 2010.





Baños Martínez, Marco Antonio, "Nuevo modelo de comunicación política: Libertad de expresión y reforma electoral", en Molina Piñeiro, Luis J., Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando y Ruperto Patiño Manffer (coords.), *Monitor democrático. Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, Editorial Porrúa-UNAM, primera edición, 2010.

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, D.F., segunda edición, 2000.

Calderón Chelius, Leticia, "Algunas coordenadas de análisis para comprender el voto en el exterior de 2006", en Jacqueline Peschard (coord.), *2 de julio, Reflexiones y alternativas*, UNAM, México, D.F., primera edición, 2007.

Carballo Balvanera, Luis, "Tiempo del Estado en los medios de radiodifusión. Antecedentes, situación actual y perspectivas", en Molina Piñeiro, Luis J., Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando y Ruperto Patiño Manffer (coords.), *Monitor democrático. Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, Editorial Porrúa-UNAM, primera edición, 2010.

Carpizo, Jorge, "Actualidad de la reforma de 1994", en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2005.

Collado Martínez, Mauricio, "Concertación: método democrático para ampliar la democracia", en López Buitrón, Jaime Domingo (coord.), *La concertación en México*, Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos, A.C, primera edición, abril de 1991.

Chuayfett Chemor, Emilio, "Del nacimiento a la reforma de 1966", en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2005.





Elizondo Gasperín, María Macarita, "Dos décadas de un proceso democratizador", en Molina Piñeiro, Luis J., Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando y Ruperto Patiño Manffer (coords.), *Monitor democrático. Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, Editorial Porrúa-UNAM, México, primera edición, 2010.

Fernández de Cevallos, Diego, "Una obra colectiva", en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2005.

Gómez, Marco, "Corresponsabilidad", en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2005.

Langston, Joy, "Las reformas electorales de 2007", en *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 209, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F., 2009.

Lauga, Martín, "Publicación de los resultados electorales, proclamación de los candidatos electos", en Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., primera edición, 1998.

Luján Ponce, Noemí, *La construcción de la confianza política*, serie Ensayos, núm. 6, Colección Temas de la Democracia, IFE, México, D.F., 1999.

_____, "Procesos de construcción de credibilidad en los organismos electorales", en *Antología Lecturas Básicas. El Instituto Federal Electoral como institución que contribuye al mantenimiento y consolidación de la vida democrática*, Área Modular Ético-Institucional, Módulo II, IFE, México, 2000.

Mendoza Velázquez, Enrique, *La lid democrática. Reforma electoral 1917-2003*, Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México, México, marzo de 2004.





Merino, Mauricio, "El servicio civil de carrera del Instituto Federal Electoral", en *Antología Lecturas Complementarias. El Instituto Federal Electoral como institución que contribuye al mantenimiento y consolidación de la vida democrática*, Área Modular Ético-Institucional, Módulo II, IFE, México, 2000.

Murayama Rendón, Ciro, "La necesidad de la reforma", en Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte (coords.) *Estudios sobre la reforma electoral 2007, hacia un nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., primera edición, 2008.

Nguyen Huu Dong, "Historias Cruzadas", en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2005.

Nohlen, Dieter y Michael Krennerich, "Estadística electoral", en Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., primera edición, 1998.

Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., primera edición, 1991.

_____, *La reforma electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., primera edición, 1993.

_____, "1994. Punto y aparte", en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2005.

Pérez Fernández del Castillo, Germán, "¿Pasó la prueba la reforma electoral de 1996?", en Meyenberg Leycegui, Yolanda (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, Textos de coyuntura, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, D.F., primera edición, mayo de 2001.





Peschard, Jacqueline, "Elecciones en 2003. El alejamiento de las urnas", en Concha Cantú, Hugo A. y Mario Melgar Adalid (coords.), *México 2003: elecciones intermedias, resultados y perspectivas*, serie Estudios Jurídicos, núm. 68, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., primera edición, 2004.

Ramos Espinoza, Ignacio y José Herrera Peña, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentado*, Secretaría de Gobernación, México, D.F., marzo de 1991.

Reyes Heróles, Federico, "Del abismo al orgullo", en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2005.

Romero Gudiño, Alejandro, "Fiscalización de los recursos de los partidos políticos y el blindaje electoral", en Molina Piñeiro, Luis J., Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando y Ruperto Patiño Manffer (coords.), *Monitor democrático. Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, Editorial Porrúa-UNAM, primera edición, 2010.

Ugalde, Luis Carlos, *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*, Grijalbo, México, D.F., primera edición, octubre de 2008.

Woldenberg, José, "1996-2003: modelo para armar", en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2005.

Normatividad federal y del IFE

Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se establecen Lineamientos para la operación y administración de la Maestría en Procesos e Instituciones Electorales que imparte el Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral. JGE77/2004.





Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se establecen Lineamientos para la elaboración, revisión y dictamen de la Tesis para optar por el grado de Maestro en Procesos e Instituciones Electorales. JGE13/2005.

Acuerdo que por instrucción de la Junta General Ejecutiva, presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Proyecto Integral de Reforma al Estatuto del Servicio Profesional y de Personal del Instituto Federal Electoral.

Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales, documento de difusión con fines informativos, Centro para el Desarrollo Democrático, IFE, México, D.F., primera edición, diciembre de 2008.

Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008, documento de difusión con fines informativos, Centro para el Desarrollo Democrático, IFE, México, D.F., primera edición, diciembre de 2008

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y otros ordenamientos electorales, 2002, Secretaría Ejecutiva, Instituto Federal Electoral, México, D.F., tercera edición, 2002.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y otros ordenamientos electorales, 2005, Instituto Federal Electoral, México, D.F., cuarta edición, 2005.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ordenamientos electorales, tomo II, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1985, Comisión Federal Electoral, Secretaría de Gobernación, México, 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1988, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 1988.





Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1992, *Diario Oficial de la Federación*, Dirección General de Gobierno, Secretaría de Gobernación, México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1993, Dirección del Secretariado, Secretaría General, Instituto Federal Electoral, México, D.F., segunda edición, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000, Secretaría Ejecutiva, Instituto Federal Electoral, México, D.F., cuarta edición, 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2003, Secretaría Ejecutiva, Instituto Federal Electoral, México, D.F., quinta edición, 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005, Instituto Federal Electoral, México, D.F., sexta edición, 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008, Ordenamientos electorales, tomo I, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2008.

Dictamen relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D. F., 5 de septiembre 2006.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 1992.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 1999.

Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, aprobado por el Consejo General el 16 de diciembre de 2009, *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de enero 2010.





“Exposición de motivos del Dictamen con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de junio de 2005.

La nueva legislación electoral mexicana, 1987, Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral, México, D.F., abril de 1987.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, ediciones de la *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, cuarta edición, actualizada, enero de 1982.

Ley Federal de Radio y Televisión, *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de enero de 1960. Última reforma publicada DOF 19-06-2009.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de noviembre de 1996. Última reforma publicada DOF 01-07-2008.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de mayo de 1995. Última reforma publicada DOF 15-01-2009.

Ordenamientos Electorales. Principales artículos constitucionales relacionados con la materia político-electoral federal. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral. Criterios de Jurisprudencia aplicables en el proceso electoral federal de 1994, Tribunal Federal Electoral, México, D.F., primera edición, junio de 1994.

Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2008.

Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición, 2008.





Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada el día 6 de julio de 1997 en el salón de sesiones del propio Instituto.

Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada el día 2 de julio de 2000 en el salón de sesiones del propio Instituto.

Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada el día 6 de julio de 2003 en el salón de sesiones del propio Instituto.

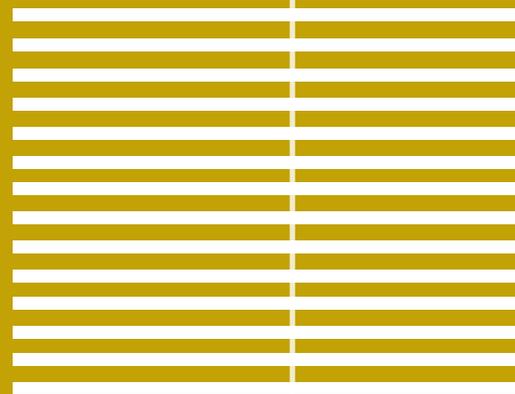
Voto particular que emite el Consejero Electoral Marco Antonio Baños Martínez con relación al "Acuerdo que por instrucción de la Junta General Ejecutiva, presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Proyecto Integral de Reforma al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral", aprobado durante la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el 16 de noviembre de 2009.





La democracia en su lugar de origen: los ciudadanos que hacen posible las elecciones

TERESA GONZÁLEZ LUNA CORVERA*





Introducción

El conjunto de reglas, prácticas y procedimientos inherentes a los procesos electorales despierta un renovado interés público y adquiere una nueva significación política en las democracias contemporáneas. En México, la transformación y democratización del régimen político ha transitado de manera decisiva por el ámbito electoral, y el concepto de ciudadanía está simbólicamente asociado al ejercicio del voto y al desarrollo de la conciencia de la importancia del mismo (Olvera, 2008).

Lo electoral fue el tema principal de la agenda política nacional en las últimas dos décadas del siglo XX, y las reformas en la materia se concentraron en hacer valer el voto ciudadano y desterrar las prácticas fraudulentas que lo distorsionaban o anulaban.¹ Son varios los estudiosos que, como Woldenberg (2003), coinciden en señalar que la democratización mexicana descansa en la pieza electoral: la organización, el marco jurídico y la institución reguladora de las elecciones. Para Schedler (2003), México dejó atrás su proceso de transición democrática y alcanzó, de manera simultánea y casi instantánea, su consolidación como joven democracia, en el sentido de democracia estable que goza de una buena expectativa de vida y que es percibida como tal por todos los actores relevantes que se mueven dentro de sus parámetros. Por su parte, Merino (2003) considera que la transición mexicana a la democracia se dio por la vía de una transformación a las reglas de juego electorales y una recuperación de las instituciones, sin implicar una ruptura con el régimen anterior. El reclamo democrático, al decir de Aguilar Villanueva (2004), llevó a fijar la atención en los procesos electorales y a equiparar el significado de democratización, transición y alternancia, dejando en segundo término la necesidad de construir el orden constitucional e institucional propio del gobierno democrático.

A diferencia de lo que ocurría antes de la década de los noventa del siglo pasado, cuando lo electoral no representaba una opción de cambio o un medio para influir en la política, porque ésta ocurría en otros lados y no tenía sentido votar ya que “de todos modos ganan los mismos”, ahora los ciudadanos pueden votar

* Investigadora del Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara y ex Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral (2003-2008).

¹ Woldenberg (2003) destaca las reformas electorales de 1977, 1986, 1989-1990, 1993 y 1994, hasta llegar a la más abarcadora, profunda y consensuada, que fue la de 1996.





con libertad y tienen la idea de que su voto contribuye a definir el resultado de las elecciones, esto es, que el acto electoral significa formar gobierno e integrar los órganos de representación nacional.² Luego de una larga tradición de simulación electoral y una arraigada desconfianza institucional, a partir de las últimas cinco experiencias electorales federales se observan en la vida política otras tendencias que indican, entre otras cosas, que los ciudadanos confían en las elecciones y en el órgano encargado de organizarlas, y que la norma electoral es aceptada y valorada. De 1997 a la fecha se han llevado a cabo elecciones bajo una norma que no ha registrado modificaciones sustanciales en lo que se refiere a la logística organizativa y ha funcionado, con todo y el incremento en la complejidad de la tarea y las tensiones políticas que la rodean.

En efecto, la construcción de las instituciones democráticas en el país ha sido producto de un proceso complejo de disensos y acuerdos políticos, en el que se destacan las reformas legales orientadas a dotar de credibilidad a lo electoral en su conjunto y al sufragio como un acto político efectivo. Si bien la calidad de los procesos electorales tiene que ver directamente con una eficaz, eficiente y transparente organización de los mismos, hechos que son fundamento de la credibilidad y generan confianza en lo electoral, lo cierto es que ambas cualidades dependen también del reconocimiento y valoración por el conjunto de ciudadanos. Tanto la credibilidad –que se basa en hechos y elementos cognoscitivos– como la confianza –que está asociada al futuro y a la capacidad de influir en las decisiones políticas– están relacionadas con la presencia y función que desempeñan los ciudadanos que son capacitados para recibir y contar el voto ciudadano el día de la jornada electoral.

Así como se dice que no basta la existencia formal de una norma para que esta sea cumplida y valorada como buena, la eficacia de las normas electorales de-

² En el estudio pionero realizado por Almond y Verba en 1963, en el que comparan la cultura política en cinco países (Gran Bretaña y Estados Unidos, como ejemplos de democracias estables; Italia y Alemania, con historias de inestabilidad política; y México, como país en desarrollo con características autoritarias-democráticas), los mexicanos entrevistados no consideraban que votar fuese un medio para influir en su gobierno. Entre las opciones elegidas, señalaron otras vías para ejercer influencia, como la de organizar grupos informales (26%), acudir a las autoridades administrativas no elegidas (18%) y acudir a líderes políticos o a la prensa (15%) (Almond y Verba, 1970).





pende de las condiciones de su ejecución o cumplimiento; pero, también, de la existencia de una idea previa entre quienes han de hacerla efectiva, es decir, de los ciudadanos que valoran que el hecho electoral es digno de ser tomado en cuenta y que tanto el proceso como sus resultados poseen un valor específico, por lo que merecen ser reconocidos y aceptados por todos o la mayoría. Se trata de la presencia de una suerte de normas no escritas, asentadas en la cultura política de la población, que preceden a las leyes y que, además de asegurar que éstas tengan un potencial mínimo de aceptación y vigencia, permiten reconocer su valor y significación para la vida política de una comunidad.

Al plantear las condiciones de la democracia como forma de gobierno, las cuales derivan de una interpretación correcta de su naturaleza, fundamento y funcionamiento en la forma de reglas de juego, Bovero (2008) incluye las precondiciones sociales que están estrechamente relacionadas con los derechos fundamentales y con el sentido y correcto funcionamiento del sistema democrático. Por su parte, Garzón Valdéz (2007) también distingue entre las elecciones como dato empírico y el dato normativo, que precisa considerar la situación de decisión que depende, entre otras condiciones, de la educación y conocimientos de los electores. Desde esta perspectiva, se puede pensar en la cultura política de los ciudadanos como una precondición democrática presente en la sociedad que se expresa en forma de orientaciones, creencias, imágenes, actitudes, valores, expectativas y disposiciones favorables a la democracia y a lo electoral.³

Los hechos demuestran que la ruta democratizadora del país ha estado signada, de manera significativa, por las transformaciones en las normas e instituciones electorales. Sin embargo, no son suficientes los cambios en las legislaciones y resultan de igual o mayor importancia las transformaciones en las convicciones de los ciudadanos para lograr que el orden democrático se instaure en nuestra

³ En un sentido amplio, la UNESCO (1987) concibe la cultura política como el conjunto de elementos que se orientan hacia el ámbito de la política y configuran la percepción subjetiva que tienen las personas respecto a la organización, ejercicio y relaciones de poder, las interacciones políticas y sus instituciones, entre otros elementos sobre los cuales se estructura la vida política. Por su parte, Peschard (1997) precisa que la cultura política de una nación consiste en el sistema político internalizado por su población, o por la mayoría de ella, en forma de creencias, concepciones, imágenes, actitudes y patrones de orientación hacia un conjunto específico de objetos políticos.



sociedad como forma de gobierno y modo de convivencia social. En este sentido, cobran especial relevancia los cambios que se pueden generar en la cultura política de los mexicanos, asociados esencialmente a la construcción de ciudadanías democráticas a través de la educación.

La capacitación electoral forma parte de las acciones educativas que tienen efectos decisivos en los procesos de democratización del país, toda vez que apuntan al ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos al sufragio y al cumplimiento de las responsabilidades políticas. En torno a ella y sus prácticas aparecen múltiples objetivos y programas, diagnósticos y propuestas, normas y procedimientos, ideas teóricas y metodologías, opiniones y experiencias, entre otros elementos susceptibles de ser analizados y valorados en su contribución a la formación de ciudadanías que requiere el orden democrático para sostenerse y profundizarse. Para animar la discusión, a continuación se sugieren cinco pistas de abordaje y una de aterrizaje que apuntan, en conjunto, a generar procesos reflexivos en torno al alcance y la trascendencia de la capacitación electoral dirigida a los ciudadanos que participan directamente en el desarrollo de los procesos y jornadas electorales.

La función educativa de los organismos electorales

En México, la capacitación electoral y la educación cívica de los ciudadanos y futuros ciudadanos están a cargo del órgano electoral. Hace dos décadas, en 1990, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) con la función fundamental de organizar las elecciones federales, y se ampliaron sus fines para incluir, además de los relativos a la capacitación electoral, los de la educación cívica, la promoción del voto y la difusión de la cultura política democrática, como actividades de naturaleza pública a ser ejercidas por el Estado de manera permanente.⁴

La norma constitucional establece un vínculo estrecho entre la función electoral y la función educativa a través del organismo electoral, principalmente por medio de la capacitación electoral, que refiere una acción educativa puntual

⁴ Cabe desatacar que el IFE representa el único órgano del Estado al que la Constitución confiere de manera expresa, en su artículo 41, atribuciones en materia de la educación cívica de los ciudadanos.



dirigida a capacitar a las personas para desempeñar alguna función electoral específica, y de la educación cívica, que busca formar a los ciudadanos y futuros ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y desarrollar las competencias necesarias para su participación efectiva en la vida pública, desde esquema ideales y deseables de ciudadanía. Ambas, la capacitación, con objetivos de corto plazo, y la educación, con objetivos de largo aliento, tienen como destinatario común y prioritario a los ciudadanos y se encuentran mediadas por condicionantes de la vida social. La primera compete directamente al IFE, mientras que la segunda es un campo de acción en el que intervienen diversos actores educativos, políticos y sociales que comparten funciones y responsabilidades en el amplio campo de la educación en y para la democracia.

Ahora bien, desde una concepción restringida de la democracia, se puede pensar que el hecho de atribuir la función estatal de formar ciudadanos a la instancia encargada de organizar los procesos electorales responde exclusivamente a la idea de promover el voto de manera extensa entre la población, dotando a los ciudadanos de las herramientas informativas básicas para que ejerzan su derecho al sufragio de la mejor manera posible (un voto libre, sin coacción de ningún tipo; un voto secreto y un voto razonado). Sin embargo, la atribución de la educación cívica otorgada al IFE, como actividad del Estado democrático, obedece a razones históricas y del contexto particular mexicano (Concha, 2007). La creación del IFE como órgano autónomo del Estado mexicano encargado de los comicios federales, así como el consecuente surgimiento de órganos electorales locales en cada una de las entidades del país, estuvieron claramente asociados a la demanda de generar instituciones confiables, que no tuvieran nexo alguno con los poderes constituidos, particularmente con el gobierno. Desde esta lógica y una visión amplia de la democracia, se consideró la enorme importancia estratégica que reviste el contar con una ciudadanía democrática y participativa, para lo cual los órganos autónomos aparecían como las instituciones idóneas para emprender la tarea de capacitar a los ciudadanos para la participación política-electoral y hacerse cargo de la educación cívica.⁵

⁵ México no es un caso excepcional en el hecho de vincular la función electoral y la función educativa. Para tener una idea general de lo que ocurre en otros lugares, cabe señalar que existen casi medio centenar de países en América Latina en donde las campañas de educación cívica las desarrolla el órgano electoral nacional. En la región, al menos en ocho países





Como en todo, existen argumentos a favor y en contra del hecho de atribuir responsabilidades educativas a los órganos electorales en varios países de América Latina, como lo es en el caso mexicano. Por un lado, se afirma que a estos sólo les corresponde organizar elecciones y que no han sido concebidos para realizar tareas educativas, las cuales –en principio– son competencia de los sistemas educativos y de los partidos políticos. Al asumir esta función, se advierte, los organismos electorales se exponen a ser responsables del bajo nivel de participación si, a pesar de motivar a los electores para que voten, la concurrencia a las urnas es baja, además de los costos económicos adicionales que esto representa. En contraste, se argumenta que el acto de votar debe responder a una actitud y conciencia ciudadana, más que a una obligación legal, y que las instancias electorales deben contribuir a consolidar la democracia y a que los ciudadanos emitan su voto de manera informada, porque –además– no hay campañas suficientes en esta línea de acción por parte de otros actores sociales y políticos. En su calidad de entes neutrales, pueden promover la participación y ofrecer una educación cívica más imparcial, lo que brinda legitimidad y transparencia a las elecciones y contribuye a contar con ciudadanos capaces para actuar como funcionarios imparciales en las mesas de votación. (Valdés Escoffery, 2002).

Todo parece indicar que el hecho de que en México el legislador encomiende al IFE la responsabilidad de formar ciudadanos aptos para vivir en democracia está animado por la idea de que, si bien las elecciones son un momento clave en la moderna democracia representativa, lo electoral no resulta suficiente para su consolidación y profundización.⁶ La democracia, evidentemente, se vacía de significado si no cuenta con la participación libre, informada, consciente y responsable de los ciudadanos, de manera sostenida en el tiempo y en los distintos espacios de la vida pública, más allá de los ciclos electorales y de la ca-

(Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), Tribunales y Cortes encargados de organizar elecciones tienen alguna función relacionada con la promoción del voto y la educación ciudadana, en su mayoría en vínculo con los ministerios de educación. Evidentemente, las atribuciones y actividades de carácter educativo y de difusión varían entre las naciones (Concha, 2007).

⁶ Así lo establece el artículo tercero constitucional al precisar que la concepción de democracia que debe regir las políticas educativas del Estado mexicano la considerará “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.





capacitación requerida para actuar en ellos. Adicionalmente, se valora el impacto positivo que las acciones de la autoridad electoral pueden tener gracias a su estructura territorial, toda vez que está presente en toda la geografía electoral del país (300 distritos electorales federales y representación en todas las entidades federativas del país, más el Distrito Federal), con funcionarios del servicio profesional encargados de las tareas de capacitación electoral y educación cívica de manera permanente.

No obstante el mandato constitucional que asigna al IFE la capacitación electoral y educación cívica de los ciudadanos, es relativamente poco el peso que tienen estas funciones en el cuerpo de la legislación electoral federal. De un total de 394 artículos que integran la actual ley (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), poco más de una docena refiere explícitamente a estas funciones de carácter educativo-electoral.⁷ Se aprecia, pues, que en la legislación hay una regulación exhaustiva en ciertos temas, mientras que en estos dos casos se limita a establecer la función genérica y algunos procedimientos.⁸ En ninguna parte se señala el tipo de formación ciudadana esperada, los contenidos o modalidades que los programas de capacitación electoral deben tener, así como tampoco se determinan lineamientos de política pública educativa. Escasa también ha sido la atención que se le ha dado a la función educativa del IFE en las discusiones que han acompañado las recientes reformas electorales.

La doble función electoral y educativa de los organismos electorales se concreta en la estrategia de capacitación electoral que se desarrolla en cada elección, y comprende desde la complejísima logística necesaria para colocar casillas y

⁷ El artículo 105 hace mención expresa a la función educativa del Instituto; los artículos 154 a 157 se refieren a la integración de las mesas directivas de casilla y describen los requisitos para ser integrante de las mismas y las funciones específicas a desarrollar, mientras que el artículo 240 establece los procedimientos a seguir en este sentido. Otros (116, 121, 122, 132, 137, 147 y 152) dan cuenta de las instancias que tienen que ver con los programas de capacitación electoral y educación cívica (comisiones, consejos distritales, dirección ejecutiva, juntas locales y juntas distritales) y sus respectivas atribuciones. Con la reforma electoral de 2008 se incorporan dos nuevos artículos relativos a la promoción del voto.

⁸ Para ilustrar lo poco que dice la ley electoral respecto a la capacitación electoral y educación cívica, basta comparar con lo que sí dice respecto de procedimientos especiales de las direcciones ejecutivas del Registro Federal de Electores en 32 artículos (del 171 al 202) y del Servicio Profesional Electoral en seis extensos artículos (del 203 al 208).





urnas por todos los rincones del país y la elaboración y distribución de los materiales didácticos, hasta la preparación pertinente de los miles de ciudadanos comunes, plurales y heterogéneos en quienes recae la enorme responsabilidad de la recepción y conteo de los votos ciudadanos. De manera particular, a través de esta estrategia el IFE se hace visible y teje lazos de cercanía con los ciudadanos de todo el país, entre quienes se extiende la idea de que se es parte o se puede ser parte de la institución. Además, se revela la importancia y significación política de la “autonomía” y la “ciudadanización” como características esenciales y distintivas del IFE, las cuales expresan el objetivo de conformar un poder electoral independiente de la intervención gubernamental, por encima de las disputas partidistas y a cargo de ciudadanos.⁹ De esta manera, tanto en las disposiciones normativas como en el imaginario colectivo, se destaca el carácter ciudadano de su integración, la autonomía del Instituto y su papel como árbitro imparcial comprometido con las reglas electorales, no con los competidores, esto es, con los principios de la legalidad democrática.

El diseño institucional subraya la participación activa de los ciudadanos, no solamente en su calidad de electores y sujetos de derechos político-electorales, sino también a través de su intervención directa en el desarrollo, operación y vigilancia de las diversas actividades relacionadas con las distintas etapas del proceso electoral. Esto quiere decir que, de manera decisiva y recurrente, la organización electoral descansa en la ciudadanía, esto es, en los ciudadanos que participan como consejeros electorales en las entidades federativas y en los distritos electorales del país,¹⁰ y como funcionarios de las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral, compartiendo temporalmente con el

⁹ Se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que de manera fundamental e inmediata se establecen en la Constitución y que no se adscriben a ninguno de los tres poderes tradicionales del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Así, el IFE cuenta con el reconocimiento de ser la máxima autoridad administrativa en materia electoral, se ubica fuera de la estructura orgánica de estos poderes y no está subordinado, en el ejercicio de sus atribuciones, a ningún otro órgano o poder.

¹⁰ Para los procesos electorales, el Consejo General del IFE designa 192 ciudadanos independientes como consejeros electorales locales para integrar los 32 consejos locales del país (seis consejeros ciudadanos propietarios y sus respectivos suplentes). Por su parte, estos designan a 1,800 consejeros distritales propietarios que integran los 300 consejos distritales. De esta manera, los tres ámbitos territoriales (distrital, estatal y nacional) cuentan con consejos que comparten la función de ser autoridad electoral.





Consejo General, en los distintos ámbitos de competencia territorial, el carácter de autoridad electoral. El hecho principal es que los órganos de decisión del Instituto, tanto el permanente como los temporales, están integrados por ciudadanos, lo que en el espíritu de la ley representa la garantía de su independencia respecto del sistema de partidos políticos y del gobierno, dando vida a los principios de imparcialidad e independencia en su actuación.

Asimismo, los principios constitucionales que rigen la actuación del Instituto están articulados entre sí y adquieren pleno sentido en su función educativa:

- La certeza se expresa en los procedimientos y resultados de la capacitación electoral, los cuales están dotados de veracidad y certidumbre, apegados a los hechos; las experiencias están totalmente documentadas y sus resultados son verificables, fidedignos y confiables.
- En cada una de las etapas y de las acciones de capacitación electoral se observan escrupulosamente las disposiciones legales que delimitan y reglamentan las actividades del proceso electoral, lo que garantiza un total apego a la legalidad.
- Desde el valor de la independencia se desarrollan los procesos de planeación, deliberación, decisión, ejecución y evaluación implicados en esta materia.
- La imparcialidad se hace presente en el trabajo colegiado y en los contrapesos a la hora de tomar decisiones y establecer las directrices y procedimientos de la capacitación electoral, con distancia respecto a motivaciones o preferencias políticas particulares.
- Los estudios y diagnósticos sobre el entorno nacional que guían el quehacer institucional, así como la atención permanente y focalizada a las diversas realidades sociales, favorecen la objetividad, es decir, el reconocimiento coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa.

A dos décadas de concurrencia de dos mandatos constitucionales, el electoral y el educativo, en el contexto del aniversario del IFE y de las diversas iniciativas de reformas político-electorales en la agenda pública, es importante hacer una revisión de la función educativa de los organismos electorales que permita, entre otras cosas, comprender y fortalecer los escenarios organizacionales en los que se toman decisiones de política educativa y se emprenden acciones específicas de capacitación electoral y educación para la ciudadanía. En la medida en que no hay reformas electorales definitivas y las democracias dependen del procedimiento electoral, es indispensable actualizar y perfeccionar permanentemente





la ley electoral, lo que incluye la deliberación pública sobre este tema en lo particular.¹¹

La capacitación en el campo electoral

La capacitación electoral ha sido y es un componente importante del campo político-electoral y, en este sentido, de la agenda pública y de los procesos democratizadores del país. En su acepción general, capacitar significa “hacer capaz” a alguien, hacerlo eficiente y competente en una actividad o tarea determinada, y darle las herramientas necesarias para realizarla. En lo electoral, la capacitación refiere al conjunto de procesos, acciones y técnicas encaminadas a proporcionar, tanto a los ciudadanos como a los funcionarios electorales, conocimientos y marcos de referencia acerca de la legislación, las instituciones y los procedimientos electorales, así como la información y destrezas específicas que son necesarias para el cumplimiento de las funciones electorales.

Si bien los programas y/o cursos de capacitación tienen objetivos instrumentales y contenidos específicos, en contraste con otro tipo de acciones y proyectos educativos formales e informales de mayor alcance, hay que reconocer que toda instrucción electoral es en sí misma una práctica educativa y forma parte de la educación política de los ciudadanos. Lo educativo, por su naturaleza, refiere siempre a procesos y a cursos de acción que son necesariamente secuenciados e incrementales, los cuales exigen un compromiso formal y permanente por parte de los agentes educativos involucrados para elevar la calidad de la formación de los ciudadanos en sentido democrático. En este sentido, la capacitación electoral es crucial para garantizar el ejercicio pleno del derecho político fundamental al sufragio y la autenticidad del mismo, que representa una de las principales garantías de los ciudadanos y está sujeta al cuidado y patrocinio del IFE. Cabe insistir en que la responsabilidad institucional de garantizar la autenticidad del

¹¹ Expertos electorales nacionales e internacionales, como Carlos Urruty y Dong Nguyen, señalan que así como no hay un modelo único de sistema electoral en las democracias del mundo ni verdades absolutas en esta materia con validez para todos los pueblos, tampoco existen fórmulas electorales acabadas y definidas, porque representan un trabajo que se realiza sobre la marcha y todos los países requieren de reformas periódicas para mejorar sus sistemas electorales. Son de tal trascendencia las normas electorales que reclaman autonomía dentro del orden jurídico general y una actualización permanente (IFE, 2007).





voto radica no solamente en la escrupulosa organización de los procesos electorales en términos logísticos, con los elementos de seguridad que la norma contempla para que los ciudadanos ejerzan su derecho de manera libre, secreta y personal, sino también en su función educativa de desarrollar en los ciudadanos las competencias cognitivas y prácticas necesarias para desempeñar su trascendente papel como funcionarios y autoridades de las mesas de votación.

Dentro del campo electoral, cuyo marco conceptual y normativo es complejo e incluye varios ámbitos de estudio y acción, aparecen el proceso y la jornada electorales como momentos y conceptos más acotados que remiten a la secuencia lógica y jurídica de los acontecimientos y procedimientos técnicos realizados por los organismos electorales, los partidos políticos, los ciudadanos y las organizaciones político-electorales, que conducen a la obtención de resultados numéricos representativos de los sufragios emitidos por los electores. Bajo este enfoque, la capacitación es un componente específico del campo electoral que alude a una de las estrategias fundamentales y más complejas de regular y desarrollar durante los procesos electorales, encaminada a transmitir conocimientos e información y dotar a los ciudadanos de habilidades y destrezas específicas que les permitan participar en la organización y vigilancia de los procesos electorales.

En lo esencial, capacitar en y para la función electoral es una acción permanente y sustantiva de los organismos electorales que comprende tanto la capacitación técnica y especializada que requieren y reciben los funcionarios o personal de los órganos electorales, vinculada con la modernización de los sistemas e instituciones electorales, como la que se ofrece a los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales para apoyar sus tareas formativas. En este caso se trata de una capacitación interna destinada a los funcionarios que integran las estructuras de los organismos electorales, quienes son habilitados para desarrollar el conjunto de las actividades ordinarias y, particularmente, las vinculadas con el proceso y la jornada electorales, lo que supone un mayor grado de especialización para hacer frente a las complejidades técnicas y al contexto plural y conflictivo de la vida social.





En cambio, la capacitación electoral externa otorga relevancia al acto electoral y se extiende al conjunto de ciudadanos, consejeros, observadores electorales y miembros de organizaciones de la sociedad civil, quienes desempeñan una función decisiva en los procesos comiciales, ya sea en su conducción, operación, seguimiento, observación, supervisión y vigilancia. Se trata de una acción educativa instrumental (instrucción electoral) que se desarrolla de manera coyuntural o episódica (cada tres o seis años) y, generalmente, de forma vertical; si bien sus objetivos y alcances educativos son limitados, la capacitación electoral representa una tarea crucial, delicada y de cobertura nacional. En el proceso de capacitación cobra vida y rostro humano el principio de “ciudadanización” de lo electoral, en la medida en que se selecciona aleatoriamente a un conjunto numeroso y heterogéneo de ciudadanos para recibir, contar y realizar el cómputo de los votos de los electores, y se les proporcionan las competencias y herramientas necesarias para realizar esta función. De esta manera, al ser ciudadanos quienes hacen posible el voto de sus conciudadanos, se establecen condiciones de credibilidad y confianza para el ejercicio de este derecho político fundamental, a la vez que representa la ocasión de que los ciudadanos cumplan una obligación en beneficio de toda la sociedad.

Al buscar en la capacitación el aprendizaje de conocimientos relacionados con los hechos y procedimientos básicos de la jornada electoral, así como el desarrollo de ciertas habilidades básicas para organizar y supervisar el adecuado funcionamiento de las casillas electorales y realizar el cómputo de los votos, entre otros conocimientos y destrezas implicados, se favorece a la vez “la adquisición de una serie de disposiciones, virtudes y lealtades que están íntimamente ligadas a la práctica de la ciudadanía democrática” (Kymlicka, 2003: 341). En sintonía con esta idea relativa a las acciones formativas orientadas a la construcción de ciudadanía democrática, resulta pertinente asumir una concepción del ciudadano como “agente”, tal como lo hace O’Donell (2004: 30): “un ser dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para elegir opciones que son razonables en términos de su situación y sus objetivos”. Pero, para que esto ocurra y se pueda hablar de “agencia”, es necesario que los individuos cuenten con un conjunto básico de derechos y capacidades, por lo que la educación cívica y las tareas de capacitación electoral se resignifican como medio crucial para facilitar la agencia de los ciudadanos en el ámbito político.





¿Cómo formar ciudadanos que hagan posible la democracia y la defiendan?, es una pregunta de fondo que está presente en toda discusión sobre la formación ciudadana. El ejercicio de la ciudadanía política en un régimen democrático obliga a pensar en las capacidades que tienen que ser desarrolladas en los ciudadanos para que estén en condiciones de ejercer de manera razonablemente autónoma y razonada sus derechos político-electorales, particularmente el sufragio, y asumir ciertas responsabilidades políticas. En este punto parece haber un acuerdo entre las diferentes teorías de la democracia que admiten, en toda su gama de interpretaciones instrumentales y sustantivas, aunque con distintos énfasis y alcances, la necesidad de formar a los ciudadanos para vivir en democracia. Por ejemplo, Bobbio (1996: 39) considera que “la democracia no puede prescindir de la virtud, entendida como amor a la cosa pública, pues al mismo tiempo debe promoverla, alimentarla y fortalecerla”. Hasta Schumpeter reconoce que su método depende, finalmente, “del elevado nivel intelectual y moral de la ciudadanía” y de “un carácter nacional y unos hábitos nacionales de un cierto tipo” (Nun, 2000).

Respecto a la trascendencia de la educación para la ciudadanía, en la que se incluyen los objetivos y las acciones de capacitación electoral, Diamond (1996) es contundente al determinar tres tareas fundamentales a la educación cívica: la generación de la demanda democrática, el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para hacer que la democracia funcione, se profundice y vigorice, y el fomento de la gobernabilidad.

La primera gran tarea plantea el reto de que los ciudadanos y futuros ciudadanos perciban la democracia como un régimen deseable en razón de su superioridad ética y política sobre otros órdenes alternativos, lo que implica –entre otras cosas– que estos entiendan los principios, valores y mecánicas institucionales que la fundamentan y su significado para una convivencia social pacífica y en la vida cotidiana de las personas. La capacitación para el mejor funcionamiento de la democracia, como segunda tarea, supone la recuperación de la política como actividad propia de los ciudadanos, para contar con su disposición a involucrarse en los asuntos públicos y proyectos colectivos.



Por último, el fomento a la gobernabilidad significa acreditar que la democracia, además de tener una superioridad ética sobre otros tipos de gobierno, es un orden al mismo tiempo estable y eficaz en la resolución de los problemas sociales.

La capacitación de los ciudadanos que hacen la elección

Hablar de la capacitación electoral supone situarse en las elecciones, en el método democrático y los procedimientos de votación, esto es, en la concepción procedimental de la democracia. En cualquiera de sus modalidades y ámbitos de aplicación, la capacitación electoral tiene un carácter formativo que se revitaliza en cada elección. Se trata de un proceso de enseñanza-aprendizaje que la autoridad electoral impulsa con el propósito de preparar adecuadamente a los ciudadanos seleccionados para recibir, contar y registrar los votos el día de la jornada electoral, dotándolos de la información, los conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de esa importante función.

Garantizar la cobertura nacional y una acción educativa efectiva y de calidad son los dos elementos estratégicos de la capacitación en los procesos electorales. La “Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral”, que se define y aprueba para cada elección, es el instrumento normativo y de planeación que establece las directrices para la integración de las mesas directivas de casilla y describe cada uno de los pasos a seguir para lograr dicho objetivo, en sintonía con los procedimientos previstos en la legislación electoral. Esta estrategia integra las etapas de diseño, ejecución y evaluación de la política de capacitación, e incluye elementos de supervisión, verificación y control, así como los manuales de instrucción y herramientas didácticas para llevarla a cabo. Cada elección implica la movilización de recursos humanos, así como la revisión y el perfeccionamiento de las estrategias y programas específicos de capacitación; asimismo, representa la ocasión para recuperar los aprendizajes acumulados en la materia, enriquecer las nuevas experiencias y poner a prueba las capacidades institucionales de adaptación a entornos cambiantes.

La selección aleatoria de ciudadanos para que participen como funcionarios de casilla es una de las formas en que cobra vida el principio constitucional de



imparcialidad en la función electoral; en este hecho radica, en buena medida, la confianza de la ciudadanía en los procesos electorales.¹² En este caso, “la aplicación de las normas electorales está en manos de ciudadanos, que por virtud del proceso de insaculación son escogidos para actuar como funcionarios en las casillas representando a toda la ciudadanía. Esta circunstancia le otorga a la ley electoral una naturaleza que la distingue del resto de la legislación” (Moctezuma Barragán, 2003: 21).

En las democracias, votar es el comportamiento esperado de las elecciones. En la democracia mexicana, además, la organización del proceso electoral se basa en la incorporación de la ciudadanía en su desarrollo y operación. La magnitud y complejidad de esta tarea se encuentra relacionada con la logística que implica organizar y reforzar la estructura del IFE en 300 distritos electorales y 32 juntas locales, pero sobre todo con la movilización de millones de ciudadanos que son convocados para desempeñar funciones específicas en las distintas etapas del proceso electoral, ya sea como consejeros distritales y locales, observadores electorales, capacitadores y funcionarios de las mesas directivas de casilla. En principio, de acuerdo con la ley, el universo de ciudadanos a capacitarse para desempeñar esta última función electoral es total, lo que significa que son susceptibles de ser convocados a participar y ser capacitados todos los ciudadanos mexicanos.

Los retos y el potencial educativo de la capacitación electoral tienen que ver, en un primer momento y de manera especial, con los miles de “Capacitadores-Asistentes Electorales” (conocidos como “CAES”), quienes son directamente capacitados por los funcionarios del Instituto para que estén en condiciones de capacitar, a su vez, a los ciudadanos que fungirán como funcionarios de las mesas directivas de casilla, en una suerte de capacitación en cascada.¹³ Su labor

¹² Esta selección se realiza a través del llamado “proceso de insaculación”, que consiste en un sorteo que se realiza entre los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores en dos etapas: en la primera se utiliza como criterio de selección el mes de nacimiento; en la segunda, la letra con que inicia el apellido paterno de los electores.

¹³ El Capacitador-Asistente Electoral es la figura que refiere al personal auxiliar y eventual que el IFE contrata durante el proceso electoral para apoyar en las tareas de organización y realizar la capacitación electoral de los ciudadanos sorteados para fungir como funcionarios de casilla el día de la jornada electoral. En las elecciones federales de 2006 fueron más de 27





incluye desde la localización, sensibilización y motivación de los ciudadanos para participar, el despliegue de acciones informativas y de notificación, hasta la capacitación directa teórica y práctica, a través de distintas modalidades individuales y grupales que buscan favorecer los aprendizajes prácticos y vivenciales, al mismo tiempo que prestar atención a las singularidades de la población destinataria. Son millones los ciudadanos con quienes el organismo electoral interactúa, a través principalmente de los CAE, para desarrollar la estrategia de capacitación en dos etapas durante el calendario electoral.¹⁴

La idea de que la recepción, el conteo y registro de los votos descansen en los ciudadanos seleccionados por un sorteo conocido como “proceso de insaculación” es fácil de entender en su funcionamiento general, pero en la realidad entraña un complicado, prolongado y costoso procedimiento. Son múltiples y diversas las dificultades técnicas que enfrenta la instrumentación de la estrategia para seleccionar y capacitar a los ciudadanos que efectivamente operarán las casillas el día de la elección. Por ejemplo, para contar con los cuatro “ciudadanos aptos” requeridos para integrar cada una de las mesas directivas de casilla (presidente, secretario y dos escrutadores), la ley prevé la capacitación de tres ciudadanos adicionales en calidad de suplentes con el fin de garantizar su adecuada y completa conformación, mientras que la estrategia amplía aún más el universo a capacitar para contar con una docena de “ciudadanos aptos” por casilla electoral. De manera recurrente, se presenta el fenómeno de la no localización de las personas en sus domicilios y de la negativa o rechazo de ciudadanos que no pueden o no quieren participar, aun cuando han sido seleccionados para ello y constituye, en teoría, una obligación legal.¹⁵ Esta situación obliga a instrumentar

mil las personas contratadas bajo esta figura; para los comicios de 2009 esta cifra se elevó a más de 29 mil, en función del crecimiento del padrón electoral en el país.

¹⁴ El universo inicial es del 10% de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, que resulta del primer proceso de selección o insaculación (que en 2006 fue de poco más de siete millones de ciudadanos), quienes en su mayoría reciben de manera directa y personal un mensaje motivacional del IFE para participar como funcionarios de casilla en las elecciones, información sobre las elecciones y la carta en la que se les notifica que resultaron seleccionados. Dicho universo se reduce en la segunda etapa para emprender una capacitación puntual y directa a quienes fungirán como funcionarios de casilla electoral.

¹⁵ Se trata de una obligación de naturaleza jurídica imperfecta puesto que no existe ningún medio de coercibilidad o sanción para garantizar su cumplimiento por parte del ciudadano





el plan de sustituciones de funcionarios aplicando nuevamente los dos principios que definen la estrategia general, es decir, la aleatoriedad en la selección y la capacitación de los seleccionados. La ley considera, además, el mecanismo para sustituir a los ciudadanos que no se presentan el día de la jornada electoral a cumplir con su función electoral, mediante el cual el funcionario responsable de la casilla electoral nombra y capacita sobre la marcha a los primeros ciudadanos formados en la fila de votación.

La anterior secuencia de acciones ilustra de manera resumida las complicaciones que enfrenta la estrategia de capacitación electoral para integrar las mesas de casilla con ciudadanos elegidos al azar y debidamente habilitados para desempeñar su función. Si bien la presencia y participación de la ciudadanía garantiza la imparcialidad y transparencia en los comicios, lo que genera credibilidad y confianza en los mismos, no se pueden ignorar las circunstancias endógenas y exógenas que afectan la instrumentación de la estrategia de capacitación.

En las distintas fases de diseño e instrumentación de la estrategia de capacitación es indispensable considerar las múltiples limitaciones sociales, económicas y educativas que enfrentan diversos grupos de la población nacional y comprender cómo opera y se teje el vínculo entre las distintas realidades sociales y las prácticas formativas dirigidas a la intervención de los ciudadanos en el desarrollo de las jornadas electorales. Resulta pertinente, por tanto, focalizar las acciones y aplicar el principio de atención a la diversidad en las tareas de capacitación, con la conciencia de que no es posible abordar un problema cultural o educativo con independencia del sistema de relaciones históricas y sociales del cual es parte; más aún, “no podemos mejorar la democracia si no abordamos los problemas de desigualdad y pobreza, de exclusión y fragmentación” (PNUD, 2008: 23).

Otro aspecto a considerar son los objetivos específicos, los contenidos, las formas pedagógicas y organizativas más idóneas para capacitar a los ciudadanos, considerando su especificidad y su entorno. Si bien la capacitación electoral tiene

que se manifiesta desinteresado o imposibilitado para participar por diferentes razones (personales, laborales, religiosas, educativas, entre otras).





un carácter coyuntural, cuenta con programas estructurados y mejorados de una elección a otra, lo que permite dar cierta continuidad a las acciones. Evidentemente, ésta se ajusta al modelo de actuaciones puntuales, en el que se limita la acción educativa a la programación de un conjunto específico de contenidos y habilidades prácticas para una actuación concreta, en este caso para desempeñar funciones electorales de manera esporádica.¹⁶ En la estructuración pedagógica de sus programas intervienen técnicos en materia educativa y funcionarios electorales, quienes elaboran las guías de aprendizaje y las herramientas didácticas (manuales de instrucción, cuadernos de ejercicios, folletos y rotafolios, entre otros) destinados a los capacitadores y a los ciudadanos. Estos materiales son instrumentos susceptibles de ser utilizados también por otros actores involucrados en los procesos comiciales: consejeros y observadores electorales, partidos políticos y personal de las instituciones electorales.

El objetivo de la capacitación electoral dirigida a los ciudadanos en su calidad de funcionarios de casilla es el de dotarlos de las competencias cognitivas y prácticas necesarias para realizar una determinada función electoral, en el sentido de un aprendizaje que se desarrolla para ser aplicado en una situación determinada. La competencia refiere, pues, a “una actuación idónea que emerge en una tarea concreta, en un contexto con sentido” (Bogoya Maldonado, 2000: 11), que implica el dominio de una acción y la puesta en escena de un conocimiento particular. El enfoque de desarrollo de competencias es vivencial, lo que se expresa en una educación práctica que moviliza el saber y pone el énfasis en el desempeño práctico de los conceptos, en el dominio de las herramientas prácticas y en la interiorización de actitudes y valores democráticos. En esta medida, toca reconocer que en los procesos de capacitación, con todo y sus claras limitaciones y alcances, se trabaja en tres ámbitos estrechamente vinculados entre sí: el saber de la democracia (conocimientos), el saber hacer de la democracia (habilidades) y el ser y convivir de la democracia (los valores democráticos).

¹⁶ Los temas específicos de la capacitación electoral están referidos a los distintos momentos de la jornada electoral: los procedimientos para la instalación de casillas, el desarrollo de la votación y el conteo y cómputo de los votos; el llenado de actas, la integración del expediente y del paquete electoral; la publicación de resultados y el cierre de la casilla. Desde luego, se introducen contenidos relativos a los derechos políticos, se contextualiza la competencia electoral y se trabaja en torno a la importancia y significado del voto ciudadano.





Por otra parte, al pensar en la importancia del voto y la participación política de los ciudadanos para construir y consolidar una democracia, es inevitable sacar cuentas y comprobar que son pocas las veces que una persona, en el curso de su vida como ciudadano, puede participar en un proceso electoral. Frente a la pregunta sobre cuántas veces un ciudadano en su calidad de elector tiene la posibilidad de hacer uso de su derecho al voto y afectar el sistema, si se toma en cuenta como referencia que el ciudadano vota a partir de los 18 años y que la expectativa de vida ronda los 70 años, entonces se tiene la oportunidad de votar nueve veces durante su vida en las elecciones presidenciales que se realizan cada seis años, y el doble si se suman las elecciones intermedias federales, oportunidades que se duplican al incluir las elecciones locales. Así, es aún más reducida la posibilidad de los ciudadanos de ser sorteados para participar en los procesos electorales en calidad de funcionarios de casilla.

Cabe insistir en la importancia del voto y de las elecciones porque, además, constituyen el elemento central de participación democrática de los ciudadanos, particularmente en nuestro país, donde para la gran mayoría de la población representan el único instrumento de participación en el proceso político, considerando que a nivel federal no existen en México, por ahora, otras formas de democracia directa (referéndum, plebiscito o iniciativa popular). De ahí que sea pertinente revalorar en sus propios méritos la educación de los ciudadanos para la participación política y para el ejercicio del derecho específico al sufragio, toda vez que los derechos políticos son derechos fundamentales y que la regulación en materia electoral incide en el ejercicio efectivo de estos.

La ciudadanía es la institución fundante de la democracia. La participación del conjunto de ciudadanos que hacen posible en cada elección el ejercicio del derecho fundamental de todos los ciudadanos al sufragio para elegir a sus gobernantes y representantes da cuenta, entre otras cosas, de la resignificación de la política y de una ciudadanía activa que, además de ejercer y exigir sus derechos, está dispuesta y es capaz de asumir responsabilidades respecto a la vida pública. En otras palabras, los momentos de decisión electoral en México son ocasión para conjugar en tiempo presente derechos y deberes ciudadanos, toda vez que a la participación de los ciudadanos en su calidad de electores se suma la intervención efectiva y el compromiso de miles de ciudadanos en su calidad



de autoridades electorales en las mesas de votación. Así, las elecciones permiten ligar y transitar al nivel de la promoción conjunta de los derechos y deberes en el que los ciudadanos se comprometen con el futuro de la sociedad.

Disposiciones y hábitos ciudadanos para la participación político-electoral

La condición de ciudadano se adquiere por derecho, pero la conciencia de ser sujeto de derechos y las capacidades para ejercerlos son resultado de procesos educativos en un contexto histórico, sociopolítico y cultural determinado. A partir de la idea de que “no puede haber sociedad democrática sin *paideia* democrática” (Castoriadis, 2000: 156), la misma concepción procedimental de la democracia está obligada a introducir, además de la necesidad de instituciones efectivas y compatibles con el funcionamiento de los procedimientos democráticos, la exigencia de individuos que hagan funcionar esos procedimientos y los defiendan. Para que la democracia sea posible, afirma Castoriadis (2000), los individuos a quienes corresponde aplicar los procedimientos (votar, legislar, ejecutar las leyes, gobernar y deliberar) deben ser capacitados en un proceso político educativo (*paideia* activa), por lo que una parte importante del trabajo de la sociedad y de sus instituciones ha de dirigirse hacia la formación de individuos que se correspondan con ella. Más aún, la *paideia* es una de las condiciones para la instauración de las condiciones reales que permitan a todos los ciudadanos el ejercicio efectivo de sus derechos.

En los ciudadanos recae la aplicación de uno de los procedimientos electorales clave en la democracia: la recepción, el conteo y el cómputo de los votos, para lo cual deben ser y son capacitados por la autoridad electoral. Para que ellos se sientan motivados, dispuestos y aptos para participar en los procesos electivos y en la esfera pública, se precisa de ciertas habilidades, disposiciones, conocimientos y competencias que no son innatas sino que se adquieren y perfeccionan en distintas instancias sociales y educativas, entre las que destaca la escuela como institución que puede distribuir más equitativamente entre los ciudadanos los conocimientos y competencias requeridos para una participación efectiva en la democracia (Prialé Valle, 2006: 8).



Si se considera que a cada uno de los aspectos del proceso electoral corresponde un conjunto de competencias específicas de los ciudadanos, entonces resulta indispensable desarrollarlas y/o fortalecerlas desde la capacitación electoral, la educación cívica y las estrategias de difusión institucionales. Así, por ejemplo, a la inscripción en el padrón electoral corresponde un ciudadano capaz no sólo de acudir a realizar el trámite y cubrir los requisitos legales, sino también de encontrarle algún sentido a esa actividad: contar con la credencial para poder votar y participar en las decisiones políticas y/o por razones prácticas de identificación. A la etapa de las campañas electorales, corresponde un ciudadano capaz de identificar las propuestas de las diferentes fuerzas políticas en competencia y aquellas que responden más a sus intereses o posiciones en relación con la vida pública. Al acto de votar corresponde un elector con interés y disposición a participar, interesado e informado sobre cómo, dónde y cuándo votar, y capaz de elegir con libertad entre las opciones que se le presentan. Frente a la notificación de haber sido seleccionado para integrar una mesa directiva de casilla electoral, corresponde un ciudadano dispuesto a asumir la responsabilidad y a capacitarse para desempeñar adecuadamente la función que le es asignada. Así, el proceso electoral en su conjunto demanda ciudadanos que encuentren interesante lo que ocurre en el campo político-electoral, que reconozcan el carácter político de los objetos socialmente considerados políticos y electorales y capaces de entender lo que está en juego en un determinado momento, además de compartir esquemas categoriales que organizan la forma de ser de la vida política.

En este sentido, se puede concebir la capacitación electoral y la educación cívica desde la teoría de los campos de Bourdieu y el concepto asociado de *habitus* político-electoral que demanda el funcionamiento del régimen democrático a sus ciudadanos, esto es, de “un sistema socialmente constituido de disposiciones estructuradas y estructurantes, adquirido mediante la práctica y siempre orientado hacia funciones prácticas” (Bourdieu y Wacquant, 1995: 83).¹⁷ En este caso,

¹⁷ Desde esta teoría es posible hablar del campo político-electoral y ubicar, como ya lo han hecho algunos estudiosos (Alonso y Aziz, 2005; García Garduño, 2002), al IFE en el mismo, en tanto espacio de relaciones objetivas con una lógica específica. La noción de campo remite a un modo de pensamiento relacional y analógico, así como a las relaciones de poder constitutivas de un campo específico relativamente autónomo, en este caso el campo electoral, cuya estructura se define por las relaciones de fuerza entre los jugadores que actúan en él (legisladores, partidos, candidatos, autoridades, funcionarios, medios de comunicación y,





el acento está puesto en los individuos en su calidad de agentes socialmente constituidos como activos y actuantes en el campo electoral y en el desarrollo de las competencias y disposiciones ciudadanas necesarias para reconocer lo que está en juego y desempeñarse adecuadamente en el campo de la democracia electoral.

Diversas investigaciones empíricas, estudios electorales y diagnósticos educativos revelan que el conjunto de disposiciones prácticas con que cuentan los ciudadanos mexicanos para participar como electores y desempeñarse como posibles funcionarios de mesas directivas de casilla, se encuentra distribuido de manera desigual en la sociedad. En otras palabras, las dotaciones de capital político-electoral están distribuidas desigualmente dadas las características sociodemográficas del país, lo que determina de manera importante el lugar que tienen los ciudadanos en este campo y las disposiciones con que actúan. En este sentido, hay una relación entre posesiones (capital) y disposiciones de los ciudadanos.

La información disponible ha llevado a identificar que la variable que más puede afectar la capacidad de los ciudadanos para ejercer sus derechos y responsabilidades es la educación, a partir de lo cual la autoridad electoral formula hipótesis de trabajo como la siguiente: "A menor educación corresponde menor capacidad para ejercer el voto de manera libre y razonada, por lo cual aumenta la probabilidad de compra y/o coacción del voto" (IFE, 2005: 8); dicho de otra manera, un mayor nivel educativo favorece que la participación electoral sea de mayor calidad de acuerdo con los estándares democráticos, aunque esto por sí solo no garantiza que el voto sea inmune a la presión y manipulación política. Así, la idea que permea la función educativa del IFE es que para participar de manera eficiente en una democracia se requiere tener acceso a un mínimo de información sobre los asuntos públicos y las instituciones de gobierno, así como

desde luego, los ciudadanos-electores). Bourdieu (1995) plantea la existencia de una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones, las cuales se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a su ocupantes (agentes o instituciones), por su situación actual o potencial en la estructura de distribución de las diferentes especies de poder o capital y por sus relaciones objetivas con las demás posiciones.





la capacidad de procesar esta información, para lo que es fundamental contar con un mínimo de educación formal.

Frente a las múltiples limitaciones educativas y culturales de numerosos grupos sociales –lo cual lleva a afirmar que la democracia mexicana está incompleta porque todavía carece de una ciudadanía crítica y con ilustración política, ya que aunque tiene el derecho al voto no cuenta con el saber político (Guevara Niebla, 2002)–, surge la necesidad de definir las estrategias de capacitación electoral y sus contenidos (cognitivos y prácticos) a partir del conocimiento a profundidad de cómo están distribuidos esos *habitus* político-electorales entre la población y para cada periodo electoral. Se trata de considerar uno de los tres momentos que, al decir de Bourdieu (1995), deben estar presentes de manera interrelacionada al analizar cualquier tipo de campo: el análisis del *habitus* de los agentes, es decir, los diferentes sistemas de disposiciones adquiridos mediante la interiorización de un determinado tipo de condiciones sociales y económicas que encuentran, en una trayectoria definida dentro del campo, una oportunidad más o menos favorable de actualizarse.¹⁸

Lo cierto es que, aunque necesario como predisposición, no basta con el interés y el buen ánimo de los ciudadanos para participar, así como tampoco se puede dar por sentado que existen en la población las capacidades mínimas para actuar en el campo político-electoral. Por el contrario, el *habitus* político de los ciudadanos se va gestando y moldeando mediante los procesos de socialización y educación y con la asimilación de diversas experiencias políticas. Los procesos democráticos ocurren no sólo con las grandes políticas y reformas, sino también en las prácticas cotidianas que conectan la democracia formal con la política en el mundo social, a través de las cuales se adquiere conciencia ciudadana.

Desde esta perspectiva, en una política educativa institucional que de forma expresa se propone el acercamiento entre la ciudadanía y el Estado, junto con el

¹⁸ Los otros dos momentos implican, por una parte, el análisis de la posición del campo específico (en este caso el electoral) en relación con el campo del poder, para descubrir de qué manera está incluido en él; por la otra, la identificación de la estructura objetiva de las relaciones entre las posiciones ocupadas por los agentes o las instituciones que compiten dentro del campo.



desarrollo y fortalecimiento del orden democrático, resulta sugerente el concepto de *habitus* para conocer acerca de las disposiciones y hábitos de los ciudadanos en su calidad de electores (diagnóstico), considerando que las probabilidades de que se desempeñen con menor o mayor pericia en el campo electoral depende del conjunto de conocimientos y habilidades que posean.

Algunos retos y desafíos de la capacitación electoral

Enormes retos y desafíos entraña la edificación de la democracia y sus instituciones; uno de ellos tiene que ver con la formación de los ciudadanos mexicanos para el ejercicio de sus derechos y para el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades políticas. Alienta el hecho de que el campo electoral, particularmente en lo que tiene que ver con su vínculo con la función educativa, es sede de esfuerzos imaginativos que permiten defender las conquistas alcanzadas, a la vez que está abierto a nuevas exploraciones, proyectos y políticas en las que se confirma que las elecciones constituyen una forma de ser de la vida política.

La educación –en cualquiera de sus modalidades– tiene un papel relevante en la reconfiguración de la cultura política y los procesos de construcción de ciudadanía, encaminada a la edificación de democracias consolidadas y gobernables. Notoriamente, en el debate actual en torno a la ciudadanía y su educación se recrea la discusión clásica sobre los agentes educativos y el papel del Estado educador. Es el caso del IFE y sus atribuciones educativas ligadas a la función electoral, una de las instituciones con capacidad y mandato para llegar virtualmente a todas las personas de manera sistemática y directa a través de la capacitación electoral y sus programas de educación cívica.

Como bien dice Pasquino (1999), la democracia es un régimen político exigente porque no se contenta con estructuras, aparatos y procedimientos definidos de una vez por todas, sino que requiere de las energías de todos los ciudadanos y habitantes de un país para que, mediante el diálogo democrático, contribuyan a su funcionamiento y a su constante mejoramiento. Esta exigencia es permanente e interpela a todos los actores políticos y sociales del orden democrático, pero reclama especialmente la actuación educativa del IFE. Como se ha visto, cada elección representa la gran oportunidad de replantear las estrategias de capaci-



tación electoral y resignificar la importancia de la participación ciudadana, lo que exige entender, cada vez más, las instituciones y las prácticas ciudadanas en el campo político-electoral y ratificar la idea de que los ciudadanos son el ingrediente fundamental para la consolidación de la democracia. Son múltiples y diversos los retos que hay que asumir para hacer frente a las exigencias que plantea la democracia electoral y sus tareas de capacitación, entre otros:

a) Realizar estudios y análisis que relacionen las condiciones de vida de los ciudadanos con sus disposiciones y *habitus* político-electorales para identificar, desde este enfoque, cuál es el perfil de los ciudadanos que participan como funcionarios de las mesas directivas de casilla y definir cuál es el perfil deseable, más allá de la norma que insacula o selecciona con independencia de los intereses, motivaciones, conocimientos, habilidades y competencias de los ciudadanos que entran en juego en la participación político-electoral. Además de orientar la definición de la estrategia de capacitación electoral, esto permitiría, por ejemplo, imaginar un mecanismo que, sin descuidar la selección aleatoria de ciudadanos como autoridades electorales en las casillas electorales, aproveche el interés y la disposición a participar de quienes manifiestan su deseo y compromiso cívico.

b) Articular todas las políticas y acciones institucionales para alentar la participación amplia de los ciudadanos en las distintas tareas organizativas del proceso y jornada electorales. La elección representa la oportunidad de aprovechar, del mejor modo posible, la interacción directa que el IFE establece con millones de ciudadanos para la educación electoral y, a través de ella, acceder a una visión más amplia de la democracia.

c) Buscar la acción competente y concertada de los funcionarios electorales, particularmente de los adscritos al área de capacitación electoral y educación cívica, para que lejos de limitarse a ser meros ejecutores de las estrategias y programas definidos centralmente, tomen conciencia de sus propios valores y desarrollen competencias pedagógicas (aprender a enseñar) para la comunicación, la deliberación y la capacitación.



d) Integrar el uso y la aplicación de las nuevas tecnologías de la información (el voto electrónico), que seguramente cambiarán la forma de proceder y harán más sencilla la tarea institucional, preservando la presencia y participación de los ciudadanos en las mesas de votación.

e) Fortalecer la participación ciudadana en todas las oportunidades espaciales y temporales que ofrece el proceso electoral, considerando que la capacitación electoral y la educación cívica son responsabilidades institucionales compatibles que se han de trabajar de manera integral y simultánea. Este reto implica pensar en la posible colaboración de organismos de la sociedad civil que intervienen en el campo de la formación de la ciudadanía democrática.

f) Construir una visión renovada de la formación de los ciudadanos, para despertar en ellos el deseo de participar en la vida pública, y contribuir de esta manera para lograr que el espacio público sea eso, un espacio con público, con ciudadanos que tienen las condiciones y las competencias cívicas básicas para ejercer a plenitud sus derechos y responsabilidades sociales, y manifiestan un apego a la democracia como sistema político.

En suma, se trata de resignificar, a partir de los organismos electorales, la educación ciudadana desde y en el campo electoral, de manera que el sostenimiento y fortalecimiento de la democracia electoral sea el texto, el pretexto y el contexto de la capacitación y educación de los ciudadanos. A partir de la noción procedimental de la democracia, que otorga a uno de sus procedimientos (las elecciones) el papel preponderante y se basa en un modelo limitado de participación ciudadana que se satisface en el ejercicio electoral, es posible ampliar sus horizontes y acceder a una concepción participativa y deliberativa de la misma. Poner la atención en la democracia electoral, en el acto de votar, en la participación electoral, en los derechos político-electorales y en los procesos electorales significa cuidar las condiciones básicas indispensables de toda democracia.

El tema de la educación democrática genera una discusión renovada sobre el papel del Estado en los procesos de democratización de la sociedad, sobre todo cuando se concibe la democracia como una permanente conquista cotidiana y



un orden perfectible a partir de la acción ciudadana. Desde esta perspectiva, la democracia es “una fuente de oportunidades para gozar de derechos y el modo en que ellos sean asegurados y ejercidos resultará decisivo para ampliar los horizontes democráticos del régimen, del Estado y de la sociedad” (O’Donell, Iazzeta y Cullell, 2003: 20). La idea es que los derechos reconocidos en democracia protegen a los ciudadanos a la vez que les dan poder, pues ofrecen oportunidades para alcanzar nuevos derechos. Así, la democracia misma contiene las palancas que hacen posible su perfeccionamiento y profundización.

Esta reflexión sobre la capacitación electoral insiste en concebir la democracia, y cada uno de sus procesos electivos, como una fuente de oportunidades para gozar de derechos y ampliar los horizontes democráticos del régimen, del Estado y de la sociedad. En la base está una noción integral de ciudadanía y del ejercicio de todos los derechos ciudadanos como palanca para proyectar la democracia hacia otros ámbitos del ejercicio del poder político, más allá del régimen y de lo electoral, esto es, de la elección de gobernantes en un marco de libertades públicas. Esto hace pensar en nuevas herramientas de formación y participación que permitan una mejor aproximación de los ciudadanos con sus instituciones y una apropiación cotidiana de las oportunidades que brinda el orden democrático.

La capacitación electoral ofrece la valiosa oportunidad de explorar en sus prácticas y resultados la esencia de lo político-electoral y lo educativo. Plantea el gran reto de pensar la educación política de los ciudadanos y de recuperar la política como actividad y capacidad propia de los ciudadanos, lo que significa centrar la atención en las posibilidades democráticas y democratizadoras de la sociedad.



Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F. "Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio", en *Sociológica*, año 19, núm. 54, México, enero-abril de 2004.

Almond, Gabriel y Sydney Verba, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Euroamérica, España, 1970.

Alonso, Jorge y Alberto Aziz, *Campo electoral, espacios autónomos y redes: el Consejo General del IFE (1996-2005)*, CIESAS / Universidad Veracruzana, México, 2005.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1996.

Bogoya Maldonado, Daniel, et al., *Competencias y proyecto pedagógico*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 2000.

Bourdieu, Pierre y Loic J. D. Wacquant, *Respuestas. Por una antropología reflexiva*, Grijalbo, México, 1995.

Bovero, Michelangelo, "Prefacio: Nuevas reflexiones sobre democracia y Constitución", en Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, FCE, México, 2008.

Castoriadis, Cornelius, *Ciudadanos sin brújula*, Ediciones Coyoacán, México, 2000.

Concha, Hugo, "El papel de los órganos electorales en la educación ciudadana y la convivencia democrática", en *Foro de educación cívica*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, octubre de 2007.

Diamond, Larry, "El cultivo de la ciudadanía democrática: La educación para un nuevo siglo de democracia en las Américas", *Conferencia Civitas Panamericano "Educación para la Democracia"*, Buenos Aires, octubre de 1996.



García Garduño, Guadalupe, "Las características y los obstáculos a la participación electoral en México", en *Memoria del quinto Seminario: Las características de la participación y el abstencionismo electoral en México*, IFE, Yucatán, julio de 2002.

Garzón Valdés, Ernesto, *El futuro de la democracia*, Conferencias Magistrales, núm. 15, IFE, México, 2007.

Guevara Niebla, Gilberto, "Paradojas de nuestra cultura política", en *Este País*, núm. 141, México, diciembre de 2002.

IFE, "Reporte de avance. Identificación de municipios estratégicos para combatir el abstencionismo y prevenir la compra y coacción del voto", Documento de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica presentado a la Comisión del ramo en agosto de 2005, IFE, México, 2005.

IFE, *Seminario internacional sobre reforma electoral en el marco de los trabajos de las Jornadas Ciudadanas para la modernización y reformas electorales*, IFE, México, 2007.

Kymlicka, Will, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, España, 2003.

Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003.

Moctezuma Barragán, Gonzalo, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Comentario*, IFE, México, 2003.

Nun, José, *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, FCE, Argentina, 2000.



O'Donnell, Guillermo, "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión", en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Alfaguara, Argentina, 2004.

_____, Iazzetta, Osvaldo y Jorge Vargas Cullell (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones y PNUD, Argentina, 2003.

Olvera, Alberto, *Ciudadanía y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 27, IFE, México, 2008.

Pasquino, Gianfranco, *Democracia exigente*, FCE, México, 1999.

Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2, IFE, México, 1997.

PNUD, *Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina*, Siglo XXI Editores, Argentina, 2008.

Prialé Valle, María Ángela, *La democracia y el sistema educativo*, Escuela Electoral del Perú, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y Jurado Nacional de Elecciones de Perú, Lima, 2006.

Schedler, Andreas, "Cinismo ciudadano y aprendizaje democrático", en *Transición y consolidación democrática. El contexto internacional y la experiencia mexicana*, IFE, México, 2003.

Valdés Escoffery, Eduardo, Foro "Cultura democrática y tolerancia electoral", Bogotá, Colombia, febrero de 2002.

Woldenberg, José, "Presentación", *COFIPE Comentado*, IFE, México, 2003.



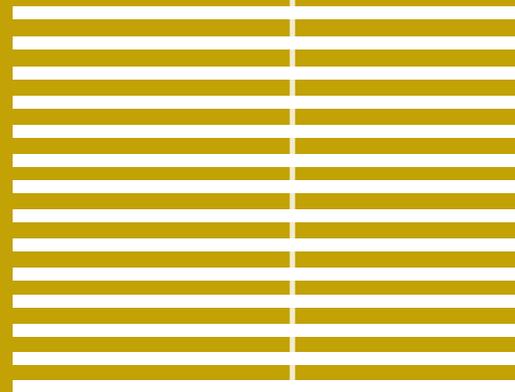
Sesión del
Consejo General
1995





Una educación cívica para la consolidación democrática

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL*





I. Introducción

La organización de las elecciones es una función estatal de gran relevancia para los sistemas políticos en la medida que conlleva la realización de un conjunto de tareas encaminadas a determinar quiénes reciben el mandato popular de gobernar y ejercer la representación política. La cuestión electoral abarca desde la elaboración del padrón de electores, el establecimiento de las casillas con los funcionarios que recaban los votos de los ciudadanos y hacen el recuento, la calificación de las elecciones y la resolución de las controversias, hasta las tareas que tienen que ver con generar las condiciones de competencia entre los partidos y los candidatos. La organización de los comicios implica también desarrollar acciones que van más allá de la coyuntura y que están encaminadas a generar un contexto de convivencia equitativa y plural en el que el comportamiento de los votantes se apegue a las prácticas ciudadanas propias de una participación libre y responsable. Dicho de otra manera, la organización de las elecciones tiene como horizonte deseable la construcción no sólo de electores libres y autónomos, sino de ciudadanos, entendidos como sujetos activos y responsables de la vida política.

Si las elecciones sirven para que los votantes ejerzan su derecho al sufragio, es decir, a nombrar a sus representantes y gobernantes, a fin de que este ejercicio sea informado y razonado es necesario que el votante tenga ciertas capacidades que sólo pueden desarrollarse en primerísimo lugar a través de la adecuada información sobre el significado del voto, sobre lo que está en juego en una contienda electoral (la alternancia en el poder, el cambio de régimen político, el fortalecimiento de una corriente política); sobre la oferta político-ideológica de los diversos partidos y sobre las consecuencias de ésta para el futuro gobierno. Dicho conocimiento es la herramienta más eficaz para que el voto sea consciente y razonado y el punto de partida para que los votantes aspiren a ser miembros de una comunidad política con plenos derechos y obligaciones. La propia experimentación en contiendas democráticas y disputadas es uno de los nutrientes fundamentales de dicho conocimiento, es decir, la formación de ciudadanos

* Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y ex Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral (1996-2003).





pasa por la práctica constante en elecciones libres y justas que cumplan con los estándares internacionales.

Para que elecciones libres, justas y competidas se asienten como una práctica social permanente, en la que lo único incierto sea el ganador de la contienda, debido a que las reglas del juego son claras y conocidas previamente por todos los actores involucrados (partidos, candidatos y ciudadanos), es indispensable que los ciudadanos compartan visiones y percepciones comunes sobre la democracia, sus implicaciones, sus bondades, su aportación a la vida de una sociedad, es decir, que tengan una cultura política cívica o democrática que guíe su actuación. Si convenimos con Gabriel Almond y Sidney Verba¹ –autores que desarrollaron el concepto de cultura política dentro de la teoría empírica de la democracia– que la cultura política es el conjunto de imágenes, percepciones y orientaciones que los individuos tenemos sobre la política, sus instituciones, actores y procesos, entenderemos, entonces, que ésta se refiere al ámbito subjetivo de la vida política. Esas representaciones sobre la política se aprenden e internalizan a lo largo de las distintas etapas del desarrollo de la persona, ya sea por la vía de la exposición a fenómenos y circunstancias concretas del mundo de la política, o a través de un aprendizaje dirigido a generar cierta forma deseable de relacionarse con la política y con base en valores democráticos. Esto se conoce como “educación cívica” y se refiere a aquella enseñanza encaminada a la adopción de habilidades y destrezas necesarias para que el individuo se erija en un ciudadano en el sentido pleno del término; es el mecanismo para aprender a ser ciudadano.

La construcción de ciudadanía, entendida como la formación de una comunidad política con visiones y códigos democráticos, requiere necesariamente de los dos mecanismos que se refuerzan entre sí, porque para que la enseñanza en prácticas democráticas cobre sentido y se implante, es necesario que la vida política –la parte objetiva de la política– se desarrolle con base en los propios principios democráticos. De tal suerte, la educación cívica sólo puede prosperar y ser eficaz si va acompañada de procesos, circunstancias y eventos marcados

¹ Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Little Brown and Co., Boston, 1965.





por los mismos principios y referentes democráticos, de participación amplia e incluyente, enmarcada en la pluralidad y la tolerancia, el diálogo y la interlocución libre.

En México, el llamado reclamo democrático que se gestó en el curso de los años setenta tuvo como centro de atención a las elecciones que devinieron el piso básico para la construcción de un andamiaje de instituciones regidas por los principios democráticos y capaces de ir de la mano de la aspiración de una ciudadanía integral. Los primeros pasos implicaron la aprobación de reglas básicas del juego comicial, con un arbitraje imparcial, las cuales posteriormente se fueron haciendo más sofisticadas y complejas, abarcando diversos rubros de la organización electoral y del contexto en el que sucede. El consenso social que se generó alrededor de la demanda de elecciones limpias, competidas y confiables en esos años, implicó una amplia movilización de la sociedad que centraba su estrategia común en combatir las deficiencias de las elecciones mexicanas que se sucedían regularmente pero bajo parámetros autoritarios de control vertical y de falta de competencia. No sólo los partidos de oposición exigían cambios en las leyes electorales; muy diversos sectores sociales lo hacían también, demandando que el reclamo democrático se extendiera a los grupos más alejados del desarrollo en el sentido amplio del término.

El tema de la educación cívica, el entrenamiento en valores democráticos, estuvo presente a lo largo de todo el trayecto de la transición mexicana, y la responsabilidad de la educación cívica como parte integral de la función electoral fue depositada en manos del Instituto Federal Electoral, que en 1996 fue elevado al rango de órgano constitucional autónomo. Aunque la dimensión de los compromisos que conlleva la educación cívica hace imposible que un solo organismo pueda desarrollar dicha tarea, particularmente en un país con rezagos educativos y culturales como el nuestro, está claro que el legislador dispuso que fuera la autoridad electoral quien guiara y coordinara el conjunto de actividades necesarias para acometer el objetivo, ni más ni menos que de educar a gobernados y gobernantes en los principios democráticos básicos.

La educación cívica, o la construcción de una cultura ciudadana, implica desarrollar un conjunto de actividades para lograr que los individuos hagan suyos





los valores y principios democráticos, de manera que estos se conviertan en el timón de su conducta, pero ésta tiene que ser consistente con el comportamiento de los diversos organismos con los que un individuo interactúa, desde la familia y la empresa en la que se labora, hasta los distintos grupos en los que se convive. Dicho de otra manera, un entrenamiento en valores democráticos sólo puede prosperar si las vivencias cotidianas están marcadas por la vigencia de tales principios. Para decirlo de otra manera, para que la educación cívica que busca robustecer el ámbito subjetivo de la política logre sus objetivos de conformar ciudadanía, sólo si la parte objetiva de las instituciones y procesos políticos funciona bajo los mismos principios democráticos se podrá alcanzar la meta de una vida democrática.

Debido a su naturaleza misma de organismo electoral, las actividades de educación cívica que ha desarrollado el Instituto Federal Electoral han estado orientadas a fomentar el conocimiento de lo que es el sufragio, de las normas que lo regulan y de las condiciones en las que se hace efectivo, y hace esto tomando en cuenta los diferentes grupos de edad, sus diferentes condiciones socioeconómicas y geográficas. Desde esta óptica, entonces, la educación cívica ha estado enfocada a la generación de electores bien equipados en valores para que su participación en las urnas esté basada en información clara y precisa de las implicaciones y consecuencias que conlleva. Empero, esta es sólo una primera fase, necesaria para que sobre ella se vaya avanzando hacia una educación cívica de mayor profundidad y alcance.

El propósito de este trabajo es pasar revista a las concepciones y los diseños que el IFE ha dado a la educación cívica a lo largo de sus 20 años de vida. Esto con el objeto de mostrar cómo un mismo propósito (construir ciudadanía) va teniendo diferentes énfasis y orientaciones en función de los contextos en los que se desarrollan y de los actores con los que se interactúa. De tal suerte, aunque capacitar en destrezas ciudadanas tiene un significado claro, en un principio, la educación cívica se orientó a generar confianza en el elector y poco a poco se ha ido encaminando a reforzar sus habilidades para el ejercicio pleno de sus derechos políticos. Es decir, dependiendo del grado de conocimiento alcanzado y de la experimentación lograda, ha sido posible ir delineando nue-





vos estadios de adiestramiento que permitan extender los alcances de la educación cívica.

II. Los primeros pasos (1990-1997)

La reforma constitucional de 1990 que dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE), estableció dentro del conjunto de funciones del nuevo organismo, definidas en el artículo 41, la siguiente:

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas [...] [a la] capacitación electoral y educación cívica [...].²

Si bien la referencia a la educación cívica ya venía contemplada en la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional presentada el 14 de agosto de 1989, en ella no se formula mayor explicación al respecto.³ En el correspondiente dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se estableció el siguiente razonamiento:

Las discusiones coincidieron en que el **organismo electoral debe agrupar integralmente el ejercicio de las funciones electorales**, de manera que las mismas no aparezcan disgregadas en instancias administrativas diversas. Ello generará la coherencia y la unidad indispensable para imprimir a todas las tareas las virtudes que se reconoce debe cumplir la nueva organización electoral. Por eso deben enunciarse en la propuesta, las funciones básicas que tendrá a su cargo el organismo, en forma integral y directa; tanto las relativas al padrón electoral, como a la preparación de la jornada electoral, materiales electorales, cómputo y otorgamiento de constancias, **capacitación electoral y educación cívica**, así como las relacionadas con los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.⁴

Así, el texto constitucional, y su posterior ley reglamentaria, determinaron como función del nuevo organismo desarrollar, junto con las labores relativas a la organización de los procesos electorales federales, la educación cívica en el país.

² *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990.

³ *Diario de debates*, Cámara de Diputados, 16 de octubre de 1989.

⁴ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 16 de agosto de 1990.



No deja de llamar la atención tal imperativo legal, no sólo por lo que podría considerarse a la fecha como una tarea excesiva, sobre todo considerando los términos “integral y directa” del texto constitucional, sino también complicada, al asignarle al Instituto una actividad que formal y materialmente también podría hallarse en la esfera de competencias de la Secretaría de Educación Pública.

Sin embargo, si lo anterior no constituyera ya un reto considerable para la novel institución, un aspecto adicional de complejidad radicaba en el simple hecho de que no existía en la reforma constitucional ni en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) orientación mínima, un criterio básico, una sola palabra acerca de qué entender por educación cívica. Obvio es que ni la Constitución ni la ley pueden desarrollar todas las situaciones de antemano imprevisibles, y aún más tratándose de temas cuya sola formulación jurídica suele constituirse en una camisa de fuerza que limite el actuar institucional, considerando, como en el caso, que la noción misma de educación cívica puede y debe cambiar con el paso de los años, como en la práctica ha sucedido. Asumiendo todo lo anterior, lo que es un hecho es que la concepción misma de lo que la educación cívica debía de ser en el país, y de lo cual se le responsabilizó al IFE, prácticamente debió construirse y desarrollarse por el propio Instituto sin mayores referentes, salvo los internacionales. Cabe recordar que para ese momento ni siquiera existía en el plan de estudios de educación básica una asignatura expresamente orientada a esta materia, dado que los contenidos análogos se encontraban subsumidos en el área de ciencias sociales,⁵ y quizá precisamente por esta razón se le atribuyó al IFE dicha responsabilidad. No obstante lo anterior, y visto a la distancia, tal parece que esta formulación constitucional resultó finalmente atinada, en tanto que ello obligó a una extendida y profunda reflexión sobre los alcances de la educación cívica. Esto es así, dado que a lo largo de estos 20 años –no sin limitaciones, carencias y múltiples dificultades– el IFE ha desarrollado un conjunto de criterios, ideas, proyectos y programas que difícilmente alguien más hubiera propiciado y auspiciado. Para decirlo en una palabra, la importancia que hoy reviste la educación cívica sólo se entiende con base en el esfuerzo decidido del Instituto Federal Electoral a lo largo de estos 20 años.

⁵ Carmen de la Peza y Sarah Corona, “Educación cívica y cultura política”, en Yolanda Corona Caraveo (coord.), *Infancia, legislación y política*, UAM, México, 2000, pp. 69-78.



Claro está que al inicio de su gestión la labor de educación cívica se antojaba de la mayor complejidad posible. La ausencia de una definición se aprecia en las actividades originalmente desarrolladas por la Institución, en la que “educación cívica” se asoció con la noción de “identidad nacional”, y ésta a su vez con un bagaje de “historia patria”. Así, una de las primeras vertientes se dirigió a concebir la educación cívica como un conjunto de valores vinculados al fortalecimiento de la identidad y el orgullo nacional.⁶ De ahí que entre las actividades desarrolladas estuvieron la edición de cuadernos denominados *Conociendo la historia cívica de México*, así como la elaboración de un “Calendario de efemérides nacionales y fiestas cívicas”.

Una segunda ruta fue la incipiente vinculación con la esfera escolar, a través de lo que en su momento se conoció como las *Jornadas Cívicas*,⁷ que consistían en reuniones de funcionarios de las juntas distritales del IFE con profesores y alumnos de educación básica, para familiarizarlos con las tareas del propio Instituto en la organización de las elecciones federales, así como para promover ideas básicas acerca de la democracia y el sufragio.

Un tercer campo de actividades fue el relativo a la difusión de temas y problemas en torno a la construcción de instituciones y prácticas democráticas, dirigidos a jóvenes de bachillerato y licenciatura, así como a un público más informado. Ello se materializó con dos de los proyectos más significativos del Instituto, como lo son los *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* y las *Conferencias Magistrales*, mismos que comenzaron a publicarse a partir de 1993 y 1995, respectivamente, y que se convirtieron en una de las caras más visibles de la educación cívica entre el público informado en todo el país.

Es preciso recordar, por otra parte, que estos primeros años estuvieron marcados por una febril, y en ocasiones tensa, actividad política, que encontró su expresión más clara en la rápida sucesión de reformas electorales aprobadas (1990, 1993, 1994 y 1996), lo que constituía un evidente obstáculo para el desarrollo

⁶ *Ibíd*; así también debe considerarse sobre este aspecto en lo particular el conocido texto de Rafael Segovia, *La politización del niño mexicano*, El Colegio de México, México, 1975.

⁷ *Manual de Jornadas Cívicas*, IFE, México, 2000.





de planteamientos estructurados y medianamente planificados para entrenar a la población en el ejercicio de un voto libre y razonado. En efecto, apenas había concluido un proceso electoral cuando una nueva reforma constitucional obligaba al rediseño de los procedimientos que debía instrumentar el Instituto para el siguiente proceso (o incluso dentro del mismo proceso electoral ya iniciado, como en 1994), así como a la reestructuración en el funcionamiento interno de la propia institución, lo que implicó, además, la renovación de sus principales autoridades. Y todo lo anterior, junto con la difícil situación política que enmarcó al país en esos años.⁸

En efecto, apenas concluido el proceso electoral de 1991, una nueva reforma electoral comenzó a gestarse, la que concluyó en 1993 y que, debido a los hechos acaecidos en los primeros meses de 1994, pronto se vio rebasada para dar pie a una nueva reforma electoral. Tras el proceso electoral de ese año, igualmente una nueva reforma se puso en marcha, que tras varios meses de negociación concluyó con una reforma constitucional y una integración nueva del Consejo General del IFE.

La reforma de 1996 introdujo un cambio significativo en la operación y distribución de competencias del IFE, al determinar facultades de supervisión y vigilancia de los consejeros electorales sobre las tareas operativas del Instituto. La ley reformada preveía la existencia de diferentes comisiones de consejeros electorales para que estos se mantuvieran informados y pudieran establecer las directrices fundamentales de la operación del Instituto. Esta nueva estructura organizativa del IFE tuvo al menos tres consecuencias positivas: en primer término, la conformación de un espacio institucional para el análisis, reflexión y deliberación de las ideas y proyectos que los consejeros electorales sometían a consideración de sus pares; en segundo lugar, tal capacidad de iniciativa se vio fortalecida con el seguimiento y vigilancia de los consejeros sobre las áreas ejecutivas del Instituto. Y como consecuencia lógica de lo anterior, la efectiva posibilidad de concebir el trabajo institucional dentro de una perspectiva de más

⁸ Entre los cambios instrumentados a partir de esas reformas electorales bastaría con recordar sólo por su trascendencia e impacto la reintegración en tres ocasiones, de los integrantes del Consejo General (1990, 1994 y 1996); la emisión de la credencial para votar con fotografía y el procedimiento de doble insaculación para la designación de funcionarios de casilla.





amplia trayectoria. Sin estos tres elementos derivados de la existencia de comisiones permanentes al seno del Consejo General, resulta difícil comprender el desarrollo que tuvieron los trabajos institucionales en los años por venir, y una buena muestra de ello puede apreciarse precisamente en las tareas de educación cívica emprendidas por el Instituto a partir de entonces.

III. Hacia la planeación de la educación cívica (1997-2003)

Con el comienzo del proceso electoral federal de 1997 también se integró el nuevo Consejo General, producto de la modificación constitucional y aún sin contar con las respectivas reformas a la ley secundaria.⁹ En ese contexto, el reto esencial radicó en la inmediata instrumentación de nuevas disposiciones electorales. No obstante esta urgente necesidad, también lograron implementarse algunas iniciativas como impulsar, de manera simultánea a la jornada electoral, el desarrollo de las entonces llamadas Elecciones Infantiles, ejercicio inédito por su originalidad y alcances, dado que logró la participación de 3 millones 709 mil niñas y niños.¹⁰ Dicho proyecto, diseñado conjuntamente con UNICEF, tuvo un significado por demás relevante en la medida que se trató de una consulta a niñas y niños sobre la preponderancia que a sus ojos tenían sus derechos y que se llevó a cabo a la par que las elecciones constitucionales. Esto permitió que la invitación a la “fiesta cívica”, como quería identificarse a la jornada electoral, se extendiera y reforzara por la participación de los niños en urnas diferenciadas. El éxito de las Elecciones Infantiles se hizo evidente porque, con modificaciones que han buscado ampliar sus potencialidades y sus énfasis, el ejercicio logró replicarse en los sucesivos procesos electorales.¹¹

⁹ La reforma constitucional entró en vigor en agosto de 1996; de ahí vino el proceso de designación de consejeros electorales que concluyó a fines del mes de octubre. Finalmente, en noviembre del mismo año se aprobaron las reformas correspondientes en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁰ *Memoria del proceso electoral federal 1997*, IFE, México, 1998, pp. 431-437.

¹¹ Para las elecciones federales de los años 2000 y 2003 el proyecto fue denominado Consulta Infantil y Juvenil; véase Aurora Elizondo Huerta, Lucía Rodríguez McKeon y Ana Corina Fernández Alatorre, *Una enseñanza de democracia: la Consulta Infantil y Juvenil 2000*, IFE-UPN, México, 2003, p. 116. Para los procesos electorales subsecuentes se denominó “Nuestra elección es participar por la escuela que queremos”, cuyas características se describen más adelante.





En otro orden de ideas, y dentro de las tareas de seguimiento y vigilancia que asumieron las comisiones del Consejo General, una de ellas se dirigió a la identificación de duplicidades y redundancias en el desarrollo de las tareas del Instituto. Una de las que más se apreciaban desde la óptica de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica tuvo que ver con el desarrollo de las campañas institucionales de difusión en medios masivos, en tanto que lo mismo la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, como la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica contaban con recursos para llevar a cabo dichas campañas pero de manera separada, por lo que se buscó conjuntar esfuerzos al interior del Instituto para llevar a cabo una campaña institucional con una sola dirección, en la que se diferenciaron plazos, objetivos y metas, con miras a la elección federal del año 2000.¹² El propósito era que el IFE tuviera campañas de promoción de las diferentes tareas electorales (empadronamiento, capacitación para ocupar las casillas electorales y participación en las urnas) coordinadas desde una sola área administrativa.

De hecho, una vez concluido el proceso electoral de 1997, los integrantes de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica se abocaron a desarrollar distintas rutas para instrumentar los programas de educación cívica. Es de señalar que, dada la experiencia desarrollada por las vocalías de capacitación de las Juntas Ejecutivas del Instituto, preponderantemente en su vinculación con escuelas del sector público, se dio continuidad a las *Jornadas Cívicas*, que eran concebidas como actividades extracurriculares para alumnos de primaria y secundaria, en las cuales se buscaba sensibilizar a los alumnos en los valores de la democracia, e introducirlos al conocimiento de la función del Instituto Federal Electoral. Este programa, que con el paso de los años y tras diferentes modificaciones cambió de nombre por el de *Educar para la democracia*, resultó de una enorme importancia, dado que constituyó, por llamarlo de alguna manera, el “laboratorio” a través del cual el Instituto fue perfeccionando los objetivos, la metodología y los materiales didácticos lo mismo para los niños y jóvenes, como para el apoyo al magisterio, con lo cual el Instituto fue desarrollando una perspectiva conceptual de mayor densidad respecto a lo que debía ser la educación cívica del país.

¹² El resultado del esfuerzo se puede observar en la *Memoria del proceso electoral federal 2000*, IFE, México, 2001, T. II, pp. 365-380.





Un segundo programa que comenzó a gestarse entre 1998 y 2000 es el conocido como *Proyecto Ciudadano*, diseñado originalmente por el *Center for Civic Education*,¹³ que consistía en el diseño e implementación de talleres mediante los cuales se procuraba la resolución de problemas de distintos grupos y comunidades a través de procedimientos de participación democrática. El proyecto tenía por virtud que podía desarrollarse lo mismo en el ámbito escolar que en el espacio comunitario.

Esta breve enumeración de proyectos comienza a perfilar algunos de los principios que se fueron gestando en torno a lo que debía ser la educación cívica en la perspectiva institucional, principios que podrían describirse en los siguientes términos:

- Unificación de criterios que permitieran convertir a la educación cívica en un eje transversal que abarcara a las actividades desarrolladas por todas las áreas del Instituto. Al igual que los mensajes en las campañas de comunicación del Registro Federal de Electores no podían separarse de la divulgación de valores, de esa misma manera las tareas del resto de las áreas debían concebirse como parte del proceso de socialización de valores democráticos; ello además de las ventajas y potencialidades que podrían desarrollarse a través de esa sinergia institucional. El siguiente paso sería concebir la labor del Instituto como una práctica educativa en sí misma, en la que se diera paso a la participación, e incluso la exigibilidad ciudadana en una lógica de rendición de cuentas.
- El diseño de programas para grupos y sectores sociales diferenciados. Más que pensar a la población como un universo único para el cual los productos del Instituto fueran asimilados de manera homogénea, la nueva ruta (concebida de manera incipiente con el *Proyecto Ciudadano*, diferenciando espacio escolar y educación no formal) indicaba que era indispensable el desarrollo de distintos productos que atendieran las necesidades y condiciones de esos diferentes públicos. Dicho de otra manera, la focalización de los programas de educación cívica hablaba de cómo se había ido

¹³ Para más información sobre el programa original puede consultarse la página del Centro: <http://www.civiced.org/>



especializando y perfeccionando la estrategia para alcanzar los objetivos deseados.

- La conjunción de estos elementos –públicos diversos y participación social– derivó en una conclusión evidente: el Instituto no podía asumirse como la única institución responsable de los proyectos de educación cívica en el país, sino que resultaba indispensable el concurso de otras instancias, públicas y privadas, que compartieran tal preocupación.

Es en ese contexto que surge la necesidad de articular, jerarquizar y ordenar el esfuerzo institucional, por lo que la creación del *Plan Triannual de Educación Cívica 2001-2003* devino lógicamente de las reflexiones y necesidades antes expuestas. A ello también se agregó la conveniencia de establecer indicadores de eficacia de los programas y su correspondiente evaluación, aunque como todo lo descrito, apenas en sus primeras e incipientes formulaciones.

El Plan Triannual de Educación Cívica

Aprobado en sesión del Consejo General el 21 de abril de 2001,¹⁴ dicho plan integró todas las actividades en la materia en tres grandes programas:

1. Programa de educación y formación ciudadana en el espacio escolar.
2. Programa de formación y educación no formal y participación ciudadana.
3. Programa de información y comunicación.

Como se puede observar, el criterio de decantación se estableció a partir de las diferentes poblaciones objetivo a las cuales se dirigían las actividades institucionales. Tales programas se desagregaron a su vez en 15 proyectos y 42 estrategias, respecto a las cuales sólo me referiré a algunas de ellas.

1. Actividades en el espacio escolar

Como ya se ha comentado, el ámbito escolar fue uno de los primeros acercamientos del Instituto hacia la masificación de sus proyectos de educación cívica,

¹⁴ *Plan Triannual de Educación Cívica 2001-2003*, en <http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuer-resol/abr01/EducacionCivicaPLANTRIANUAL300301.doc>



lo cual estaba sujeto a la habilidad y relaciones de los vocales del ramo con los directivos escolares o autoridades regionales para ampliar sus alcances, lo que sin duda generó una importante limitación, pues lo hacía depender de personas y voluntades. De ahí que, para potenciar su desarrollo, resultaba indispensable establecer acuerdos con las más altas autoridades educativas del país, a efecto de que el Instituto estuviera en capacidad de ampliar su oferta educativa. Además, era conveniente que dicha colaboración se hiciera extensiva a la participación institucional en el diseño de contenidos en las materias impartidas en educación básica, a efecto de integrar la concepción del IFE sobre la educación ciudadana a los programas de todos los alumnos de educación básica en el país.

Es en ese tenor que se comprende la preeminencia que tuvo para el Plan Trienal la firma de un convenio de colaboración con la Secretaría de Educación Pública, el cual se suscribió, junto con la Secretaría de Gobernación, en 2002. Por su parte, también se previó, para el óptimo desarrollo de los programas de educación cívica impulsados en este rubro, la indispensable colaboración del magisterio nacional.

Si bien ambos propósitos fueron cubiertos durante la vigencia del Plan Trienal, sus efectos más significativos no pudieron observarse sino hasta años después. Así, el informe correspondiente rendido ante el Consejo General a mediados de 2005 consigna tales consecuencias positivas:

El mayor logro que el IFE puede registrar, derivado de este proyecto, es haber contribuido, a partir de su modelo educativo y de materiales didácticos específicos, al diseño del Programa Integral de Formación Cívica y Ética para la educación primaria en el país.¹⁵

Con relación a las actividades relacionadas con el magisterio, el mismo informe consigna que los talleres diseñados por el IFE fueron considerados, con valor a carrera magisterial, como parte del Programa Nacional de Actualización de profesores de educación básica. Con esta posibilidad se cerraba el círculo virtuoso del programa, pues se oficializaba el contenido de la Formación Cívica y Ética y se generaban los incentivos necesarios para que los maestros lo asumieran.

¹⁵ *Primer informe semestral del Plan Estratégico de Educación Cívica 2005-2010*, IFE, México, p. 17.





Junto con los ya mencionados programas, el IFE comenzó a impulsar algunos adicionales, dentro de los que cabe mencionar: *Derechos y valores de la niñez mexicana*; *Elección de representantes en el espacio escolar*; *Un día en el cabildo* y *Circuitos de Cultura Cívica*.

Sin embargo, pocos tuvieron la presencia y continuidad que tuvo el programa del *Parlamento Infantil*, desde su aparición en 2002, el cual se ha llevado a cabo de manera ininterrumpida hasta la fecha, y en el que el concurso de otras instituciones, preponderantemente la Cámara de Diputados, ha sido fundamental. El hecho de que la Cámara de Diputados sumara este programa a sus actividades regulares de promoción de la cultura legislativa significó un respaldo importante al *Parlamento Infantil*.

2. Educación no formal y formación ciudadana

En este caso, el propósito consistía en acercar al IFE al conjunto de personas no vinculadas a institución educativa alguna, lo que evidentemente resultaba una actividad de mayor complejidad. En términos generales, el Plan Trienal concentró sus actividades en tres áreas básicas. En primer lugar, el desarrollo o ajuste de modelos educativos y materiales susceptibles de ser empleados para estas tareas, tales como el *Proyecto ciudadano para adultos*; en segundo lugar, la incorporación o fomento de propuestas desarrolladas por diversas instituciones públicas o privadas; y en tercer término, el desarrollo de actividades paralelas, tales como la Consulta Infantil y Juvenil, o bien, actividades específicamente orientadas al ámbito municipal, mediante el esquema de los *Eslabones de la Democracia*.

Este programa global, a diferencia del relativo al espacio escolar, fue el de mayor complejidad, en la medida en que no sólo se carece de un espacio institucional al cual recurrir, sino también por la heterogeneidad de actores involucrados. De tal suerte, es un programa que requiere, además, de una confluencia de intereses y actividades en los distintos grupos y organizaciones participantes, así como su plena anuencia para insertarse en las actividades del Instituto. Por ende, fue un programa que tuvo que plantearse calendarios precisos de actividades que se van aplicando y cuya lógica principal es que puedan ser replicados a través de otras organizaciones sociales regionales o locales.





3. Información y comunicación

Finalmente, en esta materia, las actividades se centraron en el reforzamiento de la uniformidad conceptual y de imagen institucional en todos los productos desarrollados por el IFE, buscando incorporar en ellos los contenidos en materia de educación cívica como eje transversal de las tareas institucionales. De igual forma que en años anteriores, también contempló el diseño de las campañas de difusión masiva del IFE para darle uniformidad a las actividades de promoción de los derechos políticos y cívicos.

Asimismo, el programa contempló la atención particular a líderes de opinión respecto a las actividades del propio Instituto, así como el fomento de la rendición de cuentas en la práctica institucional, buscando una mayor interacción del IFE con los ciudadanos que se acercaran a la institución. Este acercamiento a líderes de opinión tenía por objetivo lograr la cabal sensibilización de este grupo sobre las diferentes tareas del Instituto durante períodos no electorales, en los que naturalmente decrece el interés por lo que hace la autoridad.

No obstante, también debe destacarse la presencia del IFE en la radio a través de su programa *Voces de la democracia*, en Radio UNAM, así como el inicio de transmisiones de las sesiones del Consejo General del Instituto a través del Canal de Congreso. Esta incursión en la televisión ha permitido que los temas de la educación cívica tengan un espacio de difusión masiva que se ha convertido ya en un importante referente.

De todo lo anterior fue evidente que, no obstante la ingente y compleja función que la Constitución le otorgaba al Instituto con la educación cívica, el Consejo General de aquel momento asumió tal responsabilidad en todos los campos y espacios a su alcance, pero ello fue implicando un cambio gradual en la perspectiva de la función del IFE en este proyecto que se antojaba colectivo y en el que dejaba atrás un cierto protagonismo a cambio de involucrar a un mayor número de aliados por la educación cívica. Como se indicó desde el *Segundo informe semestral del Plan Trienal*:



[...] ahora el Instituto se concibe como un generador de iniciativas y como un espacio de encuentro de diversas instancias a favor de la educación para la democracia, y menos como un ejecutor directo de acciones.¹⁶

Sólo para efecto de resaltar lo logrado por el Instituto en virtud de la aplicación del Plan Trianual, en el último informe presentado ante el Consejo General en octubre de 2003 se indicaba que durante la vigencia del Plan Trianual se había logrado atender a un universo de 7 millones 120 personas, en contraste con los tres y medio millones de personas atendidas durante los siete años anteriores.¹⁷ No obstante estos logros, también era un hecho que el impacto cualitativo de los programas de educación cívica no podía ser valorado a cabalidad, al no contarse con instrumentos de evaluación medianamente estructurados o porque estos se encontraban apenas en sus primeras fases de desarrollo, como se reconoció en aquella ocasión. Si bien se había avanzado en el plano cuantitativo de cobertura, quedaba pendiente identificar el impacto cualitativo de los programas. Este corte de caja permitió establecer que la evaluación de la calidad de los programas instrumentados por el IFE era una de las tareas por desarrollar obligadamente en el futuro.

Cabe señalar que estos últimos comentarios plantean una eventual tensión en el desarrollo de los programas institucionales de educación cívica, en virtud de la ubicación que debía asumir el IFE en la materia. Si por una parte se asume que el Instituto debía ser más generador de iniciativas y menos ejecutor de acciones, como arriba se indicó, ¿qué tanto debía entonces preocuparse por el número de personas directamente atendidas, incluso teniendo en mente el mandato constitucional para que el IFE sea el responsable integral de la educación cívica? En los siguientes años se abordarían este y otros problemas similares.

IV. Consolidación y nuevos horizontes (2003-2009)

Con la nueva integración del Consejo General del IFE a finales de 2003, los consejeros electorales que conformaron la Comisión de Capacitación Electoral y

¹⁶ *Segundo informe semestral del Plan Trianual*, p. 6.

¹⁷ Acta de la sesión extraordinaria de Consejo General, 21 de octubre de 2003, pp. 36-37.



Educación Cívica se abocaron al diseño de un nuevo plan que sustituyera al *Plan Trienal* que ya había concluido su ciclo. Para tales efectos, una de las primeras decisiones consistió en conformar un Comité Técnico de Especialistas que coordinara los trabajos de análisis y deliberación respectiva. Tal comité, integrado en marzo de 2004,¹⁸ desarrolló una amplia reflexión sobre los objetivos a cubrir por la educación cívica conducida por el Instituto, tomando en consideración, además, los distintos estudios y encuestas de opinión más recientes en ese momento, como lo fueron la Encuesta Nacional de Valores de 2004; el Informe de Latinobarómetro 2004, así como el estudio sobre el perfil del abstencionista desarrollado por el propio IFE, una vez concluida la elección de 2003, entre otras investigaciones.

Producto de ese trabajo, en diciembre de 2004 se sometió a consideración del Consejo General el *Plan Estratégico de Educación Cívica 2005-2010*, el cual definió la visión institucional por desarrollar en los próximos años. Dicho plan estableció seis principios rectores que debían orientar las tareas institucionales, a saber:

1. Enfoque participativo que promueve la transparencia y la rendición de cuentas.
2. Concepción integral de la educación cívica.
3. Visión nacional con enfoque local.
4. Focalización a quienes enfrentan mayores dificultades para el ejercicio de sus derechos.
5. Fomentar la puesta en práctica de los valores de la democracia y la importancia del voto.
6. Favorecer la perspectiva de género y el respeto a la pluriculturalidad.

El acuerdo por el cual se aprobó el Plan Estratégico estableció la obligación de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica de presentar los proyectos en lo particular que atendieran las nuevas directrices establecidas por el plan. Ello supuso una revisión de las actividades desarrolladas en los años

¹⁸ Dicho Comité quedó integrado por Emilio Álvarez Icaza, Miguel Bazdresch Parada, Salvador Martínez Licón, Patricia Mc Carthy Caballero, Alberto Olvera y Ricardo Raphael de la Madrid.



previos, a efecto de valorar cuáles debieran continuar y cuáles modificarse, así como definir aquellas adicionales que atendieran las nuevas perspectivas institucionales, lo que se aprobó en enero de 2004 por la Comisión respectiva del Consejo General, conforme a lo siguiente:

1. Continuidad:

- a) Educar para la democracia.
- b) Ejercicios para la participación cívica infantil y juvenil; entre estos se ubicaron la Consulta Infantil, la elección de representantes en el espacio escolar y el Tercer Parlamento de las Niñas y los Niños.

En este caso, la Consulta Infantil merece un comentario especial, ya que durante 2005 se consideró necesaria su modificación para los subsecuentes procesos electorales, toda vez que a partir del diagnóstico realizado sobre los tres ejercicios realizados hasta el momento, se detectaron diversos problemas, a saber, 1) una tendencia a la baja participación en los tres ejercicios realizados; 2) una escasa vinculación con las actividades relativas al propio proceso electoral; 3) una inexistente correlación con los niveles de participación adulta en la jornada electoral; 4) una dificultad operativa en su organización, y 5) desinterés por las temáticas sometidas a consulta. Por tales razones, se optó por trasladar la fecha de su realización dentro de los ciclos escolares, aunque lo más cercana posible a la jornada electoral, e incluir temáticas que implicaran el involucramiento de los alumnos con su entorno escolar. Así, el programa cambió de nombre para convertirse en *Nuestra elección es participar por la escuela que queremos*, desarrollado por primera vez entre el 19 y 23 de junio de 2006.¹⁹

- c) *Nosotros los jóvenes*, el cual ya contaba al momento con un amplio reconocimiento internacional, se convirtió en referente para otros programas en América Latina.

¹⁹ Informe anual de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica 2005.



2. Actualización:

- a) *Educación para la vida pública* (antes conocida como Talleres de educación ciudadana);
- b) *Educación para el ejercicio libre, responsable y razonado del voto*, dirigido a población de los 193 municipios con mayor grado de marginalidad;

3. Nuevos proyectos:

- a) *Fortalecimiento de la educación cívica en México*, tuvo como propósito la coordinación interinstitucional, donde destacaron el posicionamiento del Plan Estratégico de Educación Cívica (PEEC), las actividades de educación con partidos y agrupaciones políticas y nuevos convenios.
- b) *Diseño e instrumentación de iniciativas locales*.

Los primeros años de vigencia del Plan Estratégico fueron una etapa de transición entre la instrumentación de los nuevos programas que comenzaron su fase de diseño y la continuidad de aquellos proyectos de los que se resolvió su continuidad. Pero lo más relevante es que durante el primer año se fue haciendo evidente, además del dilema expuesto entre la responsabilidad integral del Instituto y su necesaria limitación para ampliar el alcance de su atención, una nueva interrogante relativa a la temporalidad electoral en el desarrollo de los programas de educación cívica, es decir, ¿resultaba factible concebir programas de educación cívica que logren una efectiva continuidad, con independencia de las actividades relativas al proceso electoral? O bien, ¿tales actividades pueden encontrar una suerte de coexistencia? Esta disyuntiva también quedó planteada durante 2005, precisamente por tratarse del año de inicio del proceso electoral federal.

Tales interrogantes fueron atendiéndose al ir desarrollando ciertos criterios básicos, a saber:

1. *Definición de estrategias marco*, con base en las cuales orientar el trabajo institucional considerando las prioridades institucionales e introduciendo los ajustes necesarios conforme a los tiempos a los que se sujeta el Insti-



tuto, lo que brindaría una mayor versatilidad a los trabajos de educación cívica.

Así, a partir de 2006 se implementó una estrategia conocida como *Educación para el ejercicio libre, responsable y razonado del voto*; para 2007 se impulsaron dos estrategias generales: por un lado, *Generar confianza, conciencia y participación ciudadana*; por el otro, *Estrategia de formación de niños y jóvenes para el ejercicio de su ciudadanía*; finalmente, para el bienio 2008 y 2009 se instrumentó una sola estrategia general, denominada *Educación para la participación democrática*. Cada una a su vez se integraba por distintos proyectos y programas que se abordarán más adelante.

2. *Evaluación de la calidad educativa*. En este aspecto, el Instituto asumió con toda seriedad y responsabilidad afrontar el reto de atender la calidad de sus tareas a través de su evaluación.
3. *Diseño descentralizado de actividades, con base en lineamientos educativos centrales*. A partir de este criterio, las juntas locales y distritales ejecutivas comenzaron a definir el campo de actividades y tareas por desarrollar, tomando como base las líneas, métodos y criterios definidos desde oficinas centrales, a efecto de recoger y atender las necesidades y características de la diversidad social, cultural y geográfica de cada distrito, región y entidad.

Durante 2006, el programa más significativo fue el denominado *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*, el cual se construyó a efecto de atender dos circunstancias adversas que se habían manifestado en mayor o menor medida en los distintos procesos electorales: el abstencionismo y las prácticas de compra y coacción del voto. Con base en ellos, las juntas distritales ejecutivas instrumentaron diferentes proyectos en los cuales se dio prioridad a la población joven, de baja escolaridad, indígena, y en general en condiciones de marginalidad, susceptible precisamente a la compra y coacción del voto.

Sobre el particular, los dos aspectos más destacados de este nuevo programa fueron, por un lado, la implementación de la formación ciudadana concebida a partir del *desarrollo de competencias cívicas*, a través de las cuales las personas estuvieran en aptitud de desenvolverse de manera óptima en procesos



de participación democráticos.²⁰ Esta innovación, la que habría de desarrollarse y perfeccionarse, constituiría uno de los ejes articuladores de los programas de educación cívica en el futuro.

El segundo aspecto fue el desarrollo de una tipología de municipios que, considerando variables económicas, sociales, electorales, así como de participación de programas de beneficio social, permitiera orientar los trabajos institucionales de manera más eficiente hacia sectores de población con problemáticas específicas que atender, lo que se denominó *estrategia focalizada*. Sin duda tales diagnósticos y orientaciones específicas resultaron esenciales para que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo considerara como relevante en su Informe de Buenas Prácticas 2006.

Para 2007, y dentro de la estrategia marco señalada, dos programas fueron centrales en su conformación. Por un lado, *Educación para el ejercicio de los derechos ciudadanos básicos*, el cual ha pretendido involucrar a todas las áreas del Instituto conforme a tres criterios: 1) desarrollo de indicadores de diagnóstico de la población por atender; 2) evaluación de las actividades de educación cívica y, sobre todo, 3) elaboración de materiales de soporte a todo el trabajo institucional.²¹ De hecho, la preparación de los materiales de apoyo a las distintas tareas y el monitoreo de los mismos para evaluar su viabilidad fue uno de los objetivos que mayor horizonte tendría para la promoción de la educación cívica.

En este periodo uno de los esfuerzos más destacados del Instituto se dirigió a la sistematización y el desarrollo teórico y metodológico para la implementación de programas de educación cívica. Es en este marco en donde se inserta el segundo de los programas relevantes de este año: el Modelo de Educación para la Participación Democrática (MEPD), el cual constituye la propuesta educativa más desarrollada y versátil que el Instituto Federal Electoral ha logrado desarrollar hasta el momento. Cuando al inicio del presente ensayo se mencionaba cómo la ausencia de alguna referencia en la ley dificultó los trabajos del Instituto

²⁰ *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado. Informe final 2006*, IFE, México, 2008, p. 9.

²¹ *Educación para el ejercicio de los derechos ciudadanos básicos. Informe final 2007*, IFE, México, 2008.





en sus inicios, también señalaba cómo justamente ello permitió al propio Instituto explorar distintas vías y alternativas. El MEPD podría definirse como la visión institucional más refinada de lo que debe ser la educación cívica.²²

Un elemento adicional que no debe soslayarse es el relativo a la firma de un nuevo convenio con la SEP en junio de 2007, por el cual el IFE se incorporó como coadyuvante con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa en la construcción del examen de calidad y logro educativo *Excale 2009* de formación cívica y ética, para ser aplicado a los alumnos del tercer grado de secundaria en 2009.

Cabe hacer mención, por otra parte, que a partir de 2008 el Instituto debió emprender una revisión puntual respecto al impacto derivado de la reforma constitucional y legal en materia electoral, emprendida por el Congreso de la Unión, y en lo particular, en lo relativo a la capacitación electoral y la educación cívica. De hecho, la primera consecuencia fue una recomposición del Consejo General y con ello, la completa renovación de la comisión respectiva. Asimismo, y con el inicio del proceso electoral federal en octubre de ese año, otro efecto fue su fusión con la Comisión de Organización Electoral, en términos de la nueva disposición contenida en el artículo 116, párrafo 3, del código de la materia.

No obstante, ello no implicó que se desatendieran los trabajos referentes a la educación cívica, al privilegiar los de la organización electoral; por el contrario, la integración permitió un fortalecimiento de las tareas institucionales en esta materia. Así, por ejemplo, entre las dos estrategias definidas para el proceso electoral, la primera denominada *Educación para la participación democrática*, en sus dos fases, se logró atender a seis y medio millones de personas. Un aspecto adicional que cabe mencionar es que se alcanzó una mayor sensibilización, y por ende un más efectivo involucramiento de diferentes sectores en las tareas de educación cívica.²³

La segunda estrategia institucional promovida durante estos años, denominada *Formación de niños y jóvenes*, en esta ocasión fue segmentada en tres univer-

²² *Modelo de educación para la participación democrática*, IFE, México, octubre de 2009.

²³ *Educación para la participación democrática. Informe final 2008-2009*, IFE, México, p. 26.





—dependiendo del grado escolar—, y en ella participaron un millón 807 mil alumnos de primaria, y poco menos de 900 mil alumnos de secundaria, es decir, casi 2 millones 700 mil estudiantes de educación básica. Ello, además de que se realizó la séptima edición del *Parlamento de las Niñas y los Niños*, así como el desarrollo de la *Agenda juvenil*, evento a través del cual se formularon a nivel nacional un conjunto de demandas juveniles que fueron entregadas a representantes de todos los partidos políticos con registro.²⁴ En este sentido, el IFE se erigió en punto de contacto entre los jóvenes y los partidos políticos, relación que se había mostrado insuficiente.

En suma, además de la gradual y sistemática profundización de los programas y actividades en materia de educación cívica, a través de su reforzamiento pedagógico y de innovación de instrumentos técnicos y materiales, el Plan Estratégico fue moldeando un abordaje de la educación cívica mucho más analítico y una operación más libre en su instrumentación, como lo señala el informe semestral de fines de 2009:

Tal y como se ha venido registrando desde el primer informe semestral, la aprobación del Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC) implicó una manera diferente de concebir y materializar la educación cívica en el IFE, tanto en aspectos educativos como de gestión administrativa.

Desde el punto de vista *educativo*, el cambio se caracterizó principalmente por concebir a los programas de educación cívica como *procesos* sujetos de planeación, ejecución y evaluación, así como por la adopción de un enfoque pedagógico basado en el desarrollo de competencias y no en mera transmisión de conocimientos. Además de que definió la atención prioritaria para adultos en condiciones de marginación social.

En cuanto a la *gestión*, las modificaciones más significativas consistieron en el cambio de un modelo de gestión centralizado a uno descentralizado, lo cual abrió la posibilidad de: i) establecer alianzas con otras instituciones locales en la implementación de los proyectos educativos acordes a la diversidad nacional; ii) modificar la visión de la evaluación

²⁴ Octavo informe semestral del Plan Estratégico de Educación Cívica 2005-2010, IFE, México, 2009.



como instrumento de control a la de recuperación de aprendizajes (visualizando el trabajo en educación cívica como un proceso de generación y/o fortalecimiento de capacidades al interior de la estructura social); y iii) pasar de la universalidad de la oferta a la focalización orientada a la atención de población objetivo.²⁵

V. Cambio y continuidad de la cultura política en el país

No cabe duda que para que los programas de educación cívica se fortalezcan y ganen en eficacia, es necesario contar con mecanismos para evaluar sus efectos, y los estudios sobre cultura política desarrollados a lo largo de los últimos 20 años, que se han basado en encuestas tanto de cobertura nacional como regional o local, son una herramienta esencial para medir cómo van cambiando las percepciones, las orientaciones y los valores de los mexicanos.

Una de las novedades que se han registrado a lo largo de estas dos últimas décadas es con relación a los estudios sobre cultura política porque han alcanzado un singular desarrollo, al punto que se han convertido en un referente privilegiado para el diseño de políticas de promoción de la cultura democrática. Esto ha sido así en tanto que existe ya una particular regularidad e incluso sistematicidad de las investigaciones, lo mismo en el plano nacional que en el internacional, lo que ha permitido a su vez una perspectiva comparada de nuestro país con la comunidad internacional, particularmente la latinoamericana. Lo anterior, lo mismo a través de los trabajos iniciados en la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Sociales,²⁶ continuados por el IFE²⁷ y seguidos por la Secretaría de Gobernación,²⁸ como también mediante los regulares reportes de Latinobarómetro,²⁹ además de diferentes estudios paralelos financiados por otros organismos nacionales o internacionales o por empre-

²⁵ *Ibíd*, p. 50.

²⁶ Ulises Beltrán, *et al.*, *Los mexicanos de los noventa*, UNAM, México, 1996.

²⁷ Julia Flores Dávila y Yolanda Meyemberg, *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, IFE, México, 2000.

²⁸ *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, ediciones 2001, 2003, 2005 y 2008, mismas que se pueden consultar en <http://www.encup.gob.mx/encup/>

²⁹ Consultable en <http://www.latinobarometro.org/>, y por el cual prácticamente se han levantado encuestas al respecto desde 1995 a 2009.



sas privadas.³⁰ Sin embargo, también se debe destacar que la aparición de dichas encuestas no supone necesariamente un efectivo seguimiento que permita comparar los datos de todas ellas en una secuencia histórica, particularmente debido a la modificación o uso de diferentes reactivos para evaluar un mismo tema.

Por otra parte, la reflexión en torno a las condiciones que favorecen y/o dificultan el cambio en la cultura política de la sociedad ha encontrado en estas investigaciones un insumo insustituible. En este contexto, bien se podría afirmar que son dos las vertientes de interpretación que de manera más frecuente se han perfilado. Por un lado, la perspectiva racional, a través de la cual las palancas del cambio cultural se explican en función de la existencia o no de incentivos capaces de estimular cierto tipo de actitudes y comportamientos. Por el otro, la perspectiva cultural, según la cual el cambio de actitudes y convicciones se genera a través del aprendizaje y la socialización política en sus distintas modalidades.³¹

En cualquiera de estas interpretaciones no cabe duda que en los resultados de tales mediciones la participación del Instituto Federal Electoral ha sido importante, tanto para promover la realización misma de encuestas sobre cultura política, como para difundir y promover la discusión sobre los resultados de las diferentes encuestas nacionales, regionales e internacionales, dándoles mayor proyección.

No obstante, con todo y los 20 años de existencia del IFE y de sus políticas de educación cívica y de promoción de los estudios sobre los valores que guían el comportamiento de los ciudadanos mexicanos, el esfuerzo es insuficiente de cara a la titánica tarea de modificar la cultura política de los ciudadanos, que en los años sesenta los propios Almond y Verba caracterizaran como de corte *súbdito*, más que plenamente cívico. De acuerdo con dichos autores, los contenidos de una cultura política abarcan varias dimensiones, que van desde un nivel

³⁰ Una relación de dichos trabajos se puede consultar en el artículo de Enrique Alducin Abitia "Los valores de los mexicanos en los últimos 25 años", en *Este país*, núm. 170, mayo de 2005, pp. 26-33.

³¹ Jacqueline Peschard, "La cultura política en México", en Mauricio Merino, coord., *La ciencia política en México*, CNCA-FCE, México, 1999.





adecuado de conocimiento de la vida política, una forma de relacionarse con las instituciones fundada en la confianza y el apego a la legalidad y una convicción de que se es capaz de influir en la orientación de la vida política.

Con el propósito de dar cuenta de cómo ha evolucionado la cultura política de los mexicanos en los últimos años, se revisarán varias de las encuestas mencionadas a partir de las siguientes variables: 1) el conocimiento de la política; 2) la concepción de la democracia; 3) la percepción de la legalidad, y 4) la eficacia política.

El conocimiento de la política

En cualquiera de las encuestas citadas una constante a lo largo de estas décadas es el ingente papel de la televisión como medio por el cual se obtiene información política. Entre 1994 y 2008 el porcentaje de personas que se informaba por esta vía fue alrededor de 86%.

Por lo que respecta al interés de la población en la política, en la encuesta de la Secretaría de Gobernación de 2008 uno de cada cuatro encuestados manifestó no interesarse en la política, lo que es una cifra 5% inferior a la que arrojó la encuesta de 1994, cuando al preguntar a las personas en qué espacio social hablaban de política, 29% contestó simplemente que no hablaban de política. Más significativo aún resulta el dato de la encuesta de 2000, al preguntar si cuando el entrevistado era niño(a) se hablaba de política en su familia, el 70% afirmó que no se hablaba; en cambio, en su fase adulta 41% de la muestra manifestó no hablar de política en casa, es decir, 30% menos. Incluso, en una encuesta levantada entre estudiantes mexicanos de secundaria y sus pares en diversos países democráticos, de la que Gilberto Guevara Niebla y Felipe Tirado Segura dan cuenta, se señala que el interés en la política es superior en México (65%) que en el promedio internacional (40%).³²

Tal interés se ve afectado por la percepción de complejidad de la política: 56% de las personas entrevistadas en 2001 contestó que para ellos la política resul-

³² Gilberto Guevara Niebla y Felipe Tirado Segura, "Actitudes cívicas en México y otras naciones", en *Nexos*, 345, septiembre de 2006, p. 83.





taba complicada; hacia 2003, la cifra era de 65%, que se dividía entre los que pensaban que era “muy complicada” (30%) y sólo “complicada” (35%). Para 2008, 51% de las personas estaban de acuerdo con la frase siguiente: “La política algunas veces es tan complicada que las personas como usted no entienden lo que sucede”.

Sin embargo, se explicaría sustancialmente por un acentuado desconocimiento de las instituciones y su funcionamiento. La encuesta de 2001 señalaba que 35% de las personas no conocía en absoluto los derechos marcados en la Constitución, y 60% los conocía poco. En 2008, sólo 39% de la población sabía cuáles eran los tres poderes de la Unión y 50% reconoció no saberlo. En ese mismo año, mientras 35% decía saber el tiempo que duraban los diputados federales en su cargo, 58% aceptaba no saberlo. Desafortunadamente, el problema va más allá de un déficit en materia de educación cívica, si consideramos que, de acuerdo con el último reporte de Latinobarómetro, sólo 40% de los encuestados en México sabía que el país se había independizado de España, uno de los porcentajes más bajos en toda la región.

Concepción sobre la democracia

Uno de los aspectos esenciales radica en valorar la noción de democracia que existe entre la población. En 1999, mientras 78% de la población consideraba que era preferible que las decisiones importantes las tomaran todos los partidos aunque les tomara más tiempo, simultáneamente 76% consideraba que lo que el país necesitaba era un líder fuerte. No obstante, 69% pensaba que la competencia era buena aun cuando no ganara el partido por el cual se votó, y en general la democracia era aceptada por el 62% de las personas, al afirmar que si una decisión era tomada por la mayoría, estaría dispuesto a obedecerla, aun cuando no la respaldara.

Una vez que el país comenzó a observar el transcurso de los gobiernos de la alternancia en los poderes ejecutivos, la percepción en torno a la democracia comenzó a debilitarse. En la primera de la serie de encuestas levantadas por la SEGOB, 62% de la población pensaba que era preferible una democracia que una dictadura y 52% que la competencia partidista era buena, aunque no





ganara el partido por el cual había votado. En la última encuesta de SEGOB, al preguntárseles sobre la preferencia entre democracia y dictadura, ya sólo el 54% estaba de acuerdo con preferir la democracia.

Muy probablemente esto tiene que ver con los controvertidos resultados de la última elección presidencial, ya que en 2008 sólo 15% de la población pensaba que las elecciones eran limpias, mientras que 65% no lo consideraba así, lo que se reafirma con los resultados de Latinobarómetro, en la que sólo 23% de la población considera que las elecciones son limpias, lo que resultó ser la cifra más baja de la región, que en promedio es de 45%. No obstante lo anterior, 71% de las personas afirmaron que no estarían de acuerdo con protestar si su candidato perdiera las elecciones, frente al 15% que sí lo haría.

Así, lo que inicialmente aparece como una contradicción entre el liderazgo fuerte pero eficaz, y una democracia que involucre a todas las fuerzas políticas, con el paso de los años se va revelando como un debilitamiento de la democracia frente a opciones autoritarias pero eficaces, aunque afortunadamente aún con poco peso. Por su parte, y en últimas fechas, la convicción de que las elecciones son limpias ha ido reduciendo su fuerza, lo que resulta particularmente contrastante con toda América Latina y particularmente con lo que se observaba en los años inmediatamente posteriores a la alternancia en el Ejecutivo federal.

Lo anterior se refleja con mayor nitidez en términos de la satisfacción con la democracia. Hacia 2001 sólo 6% se sentía muy satisfecho; 31% algo satisfecho; 30% poco satisfecho y nada satisfecho 25%. En 2003 y 2005, la opción “nada satisfecho” representó en ambos casos poco menos del 15%. Para 2008 esta opción se elevó a 35%, es decir, 20 puntos porcentuales por arriba de los años previos y 10 puntos por arriba de la encuesta de 2001.

Desde la perspectiva comparada del Informe 2009 de Latinobarómetro, México es el país que más ha reducido su apoyo a la democracia, al pasar del 51% al 42% en el periodo de 1995 a 2009. De hecho, sólo 11% de la población considera que el país es totalmente democrático. Frente a la disyuntiva entre democracia o desarrollo, el reporte 2009 ubica a México entre las situaciones más delicadas, ya que únicamente 30% asume su preferencia absoluta por la de-





mocracia, sólo por encima de Paraguay, Guatemala y Colombia, incluso cuando el promedio en América Latina es de 44%. Esto contrasta precisamente con la tendencia de fortalecimiento al respaldo democrático en la región, que viene de un 25% en 2001.

Percepción de la legalidad

Uno de los valores más revisados en las diferentes encuestas se refiere a la percepción sobre la legalidad. En 1994, ante la pregunta de cómo actuaría con respecto a leyes que parecieran injustas, 36% consideró que siempre debían obedecerlas; 29% optó por cambiarlas si no les parecían, y 24% consideraba válido desobedecerlas. En las encuestas levantadas en 2003 y 2005 la opción de desobedecer se había reducido al 11% y 12%.

No obstante lo anterior, cuando se ha interrogado a las personas sobre circunstancias concretas, esos porcentajes suelen variar de manera significativa. En 1994 se planteaba la siguiente hipótesis: en el caso de que una comunidad no reciba atención por más de un año a una demanda por agua, y en protesta se toma una carretera, se consultó a los ciudadanos si aprobaban o no tal actuación. En 1994 cuatro de cada 10 personas lo aprobaba absolutamente y 13% "en parte" (53% en total), mientras 46% no lo aprobaba. En las encuestas de 2003 y 2005, entre las opciones de aprobar y aprobar en parte, el porcentaje alcanzó cerca de 60%, pero la opción que desapruaba se redujo a cifras del 34% a 32%, respectivamente, es decir, 12 puntos porcentuales por debajo de lo registrado una década atrás.

En adición de lo anterior, tal percepción parecería que podría agudizarse en los próximos años de no modificar la situación imperante. La ya citada investigación de Guevara Niebla y Tirado apunta hacia esa ruta, al señalar que entre los jóvenes de secundaria al consultarles si es legítimo no apegarse a la ley cuando está en contra de sus intereses, el 47% de los escolares mexicanos está de acuerdo con esto.³³ Dicho de otra manera, a pesar de que los datos revelan que se ha

³³ *Ibíd*, p. 82.



ido mejorando en la percepción abstracta o genérica sobre la ley, en los casos concretos tal perspectiva se debilita considerablemente.

Eficacia política

Hay una percepción de eficacia política cuando la población considera que tiene la capacidad de influir en las decisiones del poder, justamente porque existen canales para pronunciarse, ser escuchado y tomado en cuenta. En 2001, al cuestionar sobre qué tanto consideraba que al gobierno le interesaba lo que pensaba la gente, sólo 6% decía que mucho; 14% algo; 32% poco; 16% casi nada y 32% nada. En 2005, al interrogarlos sobre lo que consideraban los diputados al hacer las leyes, la respuesta en el sentido de que eran “los intereses de la población” alcanzó 16%, mientras que “el interés de sus propios partidos” se redujo del 52% al 42% con relación a la misma pregunta en 2003; sin embargo, el más alto porcentaje era para la opción por la cual los diputados consideraban “sus propios intereses”, que aumentó del 13% al 24%.

No obstante lo anterior, deben destacarse también ciertos cambios favorables. Entre 1994 y 2005, al preguntar a las personas sobre los actores que más influían en la política, los ciudadanos pasaron de 28% a 41%.

Esto también se observa en la encuesta entre jóvenes de secundaria antes citada, en la cual los estudiantes mexicanos estiman más probable participar en la vida política en un 49% en promedio, mientras que la media internacional fue de 34%.³⁴

De hecho, es quizás por la vía de la participación y el ejercicio del voto de los jóvenes que puede refrendarse el respaldo amplio a la vida democrática. Como señala José Woldenberg:

[...] hoy tenemos mexicanos que ya no encarnan las actitudes pasivas o autoritarias de otras épocas, que se han vuelto expertos en el uso de su voto, cada vez más familiarizados

³⁴ *Ibíd*, p. 85.



con su derecho a la elección y sanción a los gobernantes, que cada vez conocen y ejercen de forma más amplia sus derechos civiles y políticos.³⁵

En suma, la serie de encuestas sobre cultura política muestran que no hay datos contundentes sobre cambios en las percepciones y actitudes de los mexicanos respecto a la política, sino que hay oscilaciones que revelan más situaciones coyunturales que una nueva forma de cultura política ya asentada y capaz de ser objeto de una clasificación contundente de cultura cívica o democrática. Esto se explica, en buena medida, porque aunque en los últimos 20 años la vida política de nuestro país se ha transformado significativamente para ganar en competencia y pluralidad y esta circunstancia ha generado respuestas variadas en la población mexicana, no es posible aún sostener que hay avances sistemáticos en materia de construcción de una cultura democrática, capaz de ser el sostén más firme de instituciones del mismo corte.

Los esfuerzos que el IFE ha desarrollado en el campo de la educación cívica son dignos de reconocimiento no sólo nacional, sino allende nuestras fronteras. Los programas de educación cívica se han ido sofisticando, haciéndose más precisos y dirigidos hacia poblaciones objetivo, abarcando desde el ámbito escolar hasta el de las organizaciones sociales, desde los niños y jóvenes hasta las poblaciones adultas marginadas. La evaluación de dichos programas habla de un aprendizaje acumulado y sistematizado y de un compromiso con las promesas de la educación, sin embargo, su impacto directo sobre las percepciones de la población dista aún de ser proporcional al esfuerzo institucional desplegado.

El hecho es que el IFE tiene el mandato constitucional de desarrollar la educación cívica; pero la magnitud de la tarea es tal que solamente por la vía de la participación de las diferentes instituciones que desarrollan labores educativas, del apoyo de la sociedad y también de los partidos políticos, será posible lograr que ese esfuerzo redunde en una vida política democrática más asentada institucional y culturalmente.

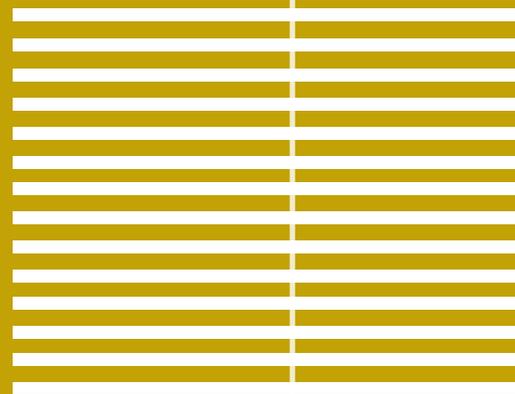
³⁵ José Woldenberg, *El cambio democrático y la educación cívica en México*, Cal y Arena, México, 2007, pp. 28-29.





La comunicación política durante la transición: las reglas de acceso a radio y televisión

ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ* Y
MARGARITA MORENO LÓPEZ**





I. Introducción

El acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión es un tema regulado en la legislación electoral desde 1973 y es quizá la prerrogativa que más se ha modificado a lo largo de la transición democrática. De ese entonces a la fecha se han llevado a cabo 13 procesos electorales federales y el Congreso ha elaborado siete leyes electorales que en su momento buscaron adecuarse a las realidades y necesidades políticas nacionales y, en consecuencia, han permitido fortalecer y consolidar el sistema electoral y de partidos en México.

No todas las reformas electorales trajeron cambios sustanciales en relación con las reglas de acceso a la radio y la televisión, toda vez que el interés de la sociedad y de los propios partidos en torno a los procesos electorales mexicanos se concentró en resolver diferentes problemáticas en cada elección. Por ejemplo, durante los años anteriores a 1988, el tópico de interés en materia electoral era la erradicación del fraude electoral en general y en hacer valer las reformas de 1977 para lograr mayor equidad en la competencia y, sobre todo, para que se abrieran nuevos espacios de participación política y se registraran nuevos partidos políticos. Posteriormente, en 1991, el interés de partidos y autoridades estaba volcado hacia un escrupuloso control sobre el Registro Federal de Electores, cuya tarea fundamental sería garantizar el buen funcionamiento del padrón electoral.

A partir de 1990, los propios participantes en los procesos electorales de esa década dejaron de manifiesto que para avanzar en los terrenos de la credibilidad electoral era necesario establecer garantías para que los partidos políticos estuvieran en condiciones de competir de manera equitativa. Por ello, el tema fundamental de las reformas eran las prerrogativas a que deberían tener derecho los partidos políticos, sus características y sus montos. Adicionalmente, la temática fundamental de los cambios también se concentró en las características que tendría la autoridad electoral. Por ello, en 1990, surge el Instituto Federal Electoral.

* Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral.

** Asesora del Consejero Electoral Arturo Sánchez Gutiérrez.





Así, en los últimos 20 años se pueden identificar cambios que profundizan y amplían los contenidos de la ley en materia de la apertura que se requería para consolidar la democracia mexicana. Resulta interesante que a lo largo de esta etapa el acceso de los partidos a la radio y a la televisión había estado consignado en la ley, pero su importancia distaba mucho de alcanzar la relevancia que tiene hoy en día.

Con el cambio del siglo se presentaron dos puntos de inflexión que marcaron la vida electoral de México y pusieron a la radio y la televisión en primer término de las estrategias partidistas. En primer lugar, las reglas surgidas a partir de la reforma electoral de 1996 brindaron a los partidos prerrogativas que antes no tenían y sentaron las bases para la celebración de contiendas más equitativas y, en consecuencia, más competitivas. Con dichas prerrogativas todos los partidos tuvieron por primera vez la posibilidad de adquirir espacios de radio y televisión comprados legítimamente y con la certeza de que serían difundidos. El IFE estaba atento a que se cumplieran las nuevas disposiciones. Este fenómeno se incrementó considerablemente para el año 2000, mientras que las reglas para el acceso a la radio y la televisión a través de los tiempos oficiales ya eran obsoletas. Para la elección del 2006, el uso de la radio y la televisión en materia electoral había cambiado por completo.

El segundo punto de inflexión se dio a partir de la reforma constitucional de 2007 y su reforma legal en 2008, que cambió radicalmente el modelo de comunicación política y provocó que surgieran nuevos derroteros en la forma de los partidos de comunicarse con los ciudadanos. La reforma modificó incluso la manera de hacer campaña por parte de los partidos políticos y generó una compleja relación entre los medios electrónicos de comunicación y las diferentes autoridades en el país.

Para rescatar la experiencia adquirida por el Instituto Federal Electoral en sus primeros 20 años de vida, en este trabajo se presentarán y analizarán los elementos que configuraron la forma en que los partidos acceden a la radio y la televisión como consecuencia de la aplicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Elec-





torales en dos momentos fundamentales de la vida contemporánea de México: las reformas electorales de 1996 y de 2007-2008.

Este ensayo está dividido en cuatro apartados, en los que se describe, en primer lugar, la forma como los partidos políticos accedían a la radio y la televisión desde que el tema fue regulado por primera vez, en 1973, y hasta 1994. En segundo lugar, se analiza a detalle el contenido de la reforma electoral de 1996 y cómo fue aplicada por el Instituto Federal Electoral para garantizar el acceso equitativo de los partidos a la radio y la televisión durante 11 años y cuatro procesos electorales consecutivos. En tercer término, se realiza un recuento de las nuevas problemáticas que se presentaron desde el inicio del proceso electoral de 2006 y que el Instituto Federal Electoral buscó reglamentar a través de acuerdos del Consejo General, con alcances jurídicos limitados. Finalmente, en cuarto lugar, este ensayo busca describir las características del nuevo modelo de comunicación política surgido a raíz de la reforma electoral de 2007 y 2008 y explicar la forma en que el Instituto Federal Electoral la ha instrumentado.

A manera de introducción conviene hacer una reflexión general: la aplicación de la legislación electoral en materia de acceso de partidos y autoridades a la radio y la televisión no ha sido una tarea fácil para ninguno de los actores involucrados. Anteriormente era factible definir el papel de los medios de comunicación como un constante puente entre partidos, autoridades y ciudadanos. Los usos y costumbres para regular a los medios operaban con relativa estabilidad, no sin conflictos, pero en medio de una tensión acotada y contenida. Hoy es importante tener en cuenta que este es un asunto en el que confluyen las voluntades y los intereses de muchos actores: legisladores, partidos, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, funcionarios públicos, empresarios, candidatos, precandidatos y aspirantes a algún cargo de elección popular, autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales y, por supuesto, los ciudadanos. Si cualquiera de ellos negara su disposición para hacer cumplir la ley, sería muy difícil que este o cualquier otro modelo funcionara. El proceso electoral de 2009 puso a prueba el diseño del nuevo modelo, pero la elección presidencial de 2012 representa el verdadero reto para la creación de consensos en la instrumentación y ajuste de este sistema.





II. La primera etapa: 1973-1994

La Ley Federal Electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1973, aseguró por primera vez el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión durante los periodos de campaña electoral. En la exposición de motivos de aquella iniciativa de ley, los legisladores destacaron la importancia de utilizar los medios de comunicación para lograr un mayor acercamiento entre partidos y ciudadanos, y se refirieron a la necesidad de que aquéllos difundieran sus ideologías, sus programas y sus tesis políticas, reforzando así la democracia.¹

Las reglas para el gozo de esta prerrogativa contemplaban que los partidos políticos podrían disponer del tiempo que les asignara el Estado; las transmisiones quedarían sujetas a las prevenciones que sobre propaganda establecía la misma ley y en ningún caso podían dirimirse cuestiones personales, habría respeto a la vida privada y no se incitaría a la comisión de delitos. Adicionalmente, se establecía que cada partido político dispondría hasta de 10 minutos quincenales en radio y televisión con cobertura nacional, en un mismo programa en que participarían los partidos que previamente lo hubieran solicitado a la Comisión Federal Electoral, que a su vez acordaría con la Comisión de Radiodifusión los canales, estaciones y horarios de las transmisiones. Finalmente, la ley establecía que la producción de los programas de los partidos la realizaría la Comisión de Radiodifusión con cargo a la Comisión Federal Electoral.

Eran los tiempos del gobierno de Luis Echeverría, cuando estaba muy fresca la memoria del movimiento estudiantil de 1968 y además del famoso “Arriba y Adelante”, de la campaña del PRI, el gobierno promovía la imagen de una “apertura democrática” que mitigara los efectos de un movimiento democratizador que crecía día a día con nuevas fuerzas políticas en organización, o a través de la guerrilla activa en el estado de Guerrero, comandada por Genaro Vázquez Rojas y Lucio Cabañas.

¹ Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Electoral Federal presentada el 26 de octubre de 1972.





En las elecciones federales de 1973 y 1976 se utilizó la misma Ley Federal Electoral. En ambos comicios contendieron los cuatro partidos políticos que habían mantenido su registro desde los años cincuenta. Vale la pena recordar que tres partidos –el Revolucionario Institucional, el Popular Socialista y el Auténtico de la Revolución Mexicana– registraron al mismo candidato a la Presidencia: José López Portillo. Por su parte, el Partido Acción Nacional no logró el consenso entre sus militantes para registrar a un candidato a este cargo en 1976. Mientras tanto, las autoridades de la Secretaría de Gobernación otorgaron los tiempos reglamentarios a cada partido político nacional.²

La garantía en el acceso a los medios de comunicación representó un gran avance para los partidos políticos, en particular para aquéllos con menor porcentaje de votación. Con todo, a decir de los entonces partidos de oposición, prevalecían problemas que obstaculizaban el avance a la democracia, como la organización de las elecciones por parte del gobierno, la dependencia de los medios de comunicación hacia éste, la prevalencia del partido en el poder en los noticiarios y otros programas de la radio y la televisión, así como los horarios sin audiencia en los que eran transmitidos los programas previstos en la ley para los partidos.

Para las elecciones federales de 1979 ya estaba vigente la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), promulgada en 1977. El presidente José López Portillo había encargado a su Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, que convocara a organizaciones sociales, políticas y académicas a una consulta pública de la cual surgió el proyecto de realizar una reforma política que daría lugar a la LOPPE de 1977.

La nueva ley garantizó el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión, de manera equitativa. Se trataba de que en todo tiempo, hubiere elecciones o no, los partidos políticos tuvieran la oportunidad de transmitir sus mensajes y de poner a la consideración de la sociedad sus posiciones en programas mensuales de debate. Adicionalmente, la nueva ley contemplaba un incremento de las transmisiones partidistas durante los procesos electorales. La

² De acuerdo con documentos que obran en la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.



Comisión de Radiodifusión, como órgano técnico encargado de la producción y difusión de los programas de los partidos políticos, determinaría las fechas, los canales, estaciones y horarios de transmisiones en espacios preferentes, y estaba coordinada por la Comisión Federal Electoral.³

Las elecciones federales de 1982 y de 1985 tuvieron como marco legal la misma Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, aunque con algunas reformas no menos importantes en la composición de la Comisión Federal Electoral y en el diseño de la Cámara de Diputados. Como este ordenamiento contemplaba el incremento del tiempo de transmisión para los partidos políticos durante el periodo electoral, la Comisión Federal Electoral acordó la apertura de más tiempos en radio y televisión para la difusión de las tesis e ideologías de los ya nueve partidos políticos contendientes. Esto ocurría en la sesión del 30 de enero de 1982, en una Comisión Federal Electoral que ya incluía la representación de todos los partidos políticos. Sobre esta base, se brindaron a los partidos cinco minutos semanales, adicionales a los programas permanentes que tenían una duración de 15 minutos. Sin embargo, los programas no eran transmitidos en horarios con audiencia y sus contenidos estaban basados en largos discursos políticos, lo que no generaba interés por parte de la ciudadanía.

Para las elecciones federales de 1985 se estableció que cada partido político dispondría de 60 minutos al mes, distribuidos en cuatro canales de televisión. En cuanto a la radio, las fuerzas políticas también dispondrían de 60 minutos al mes, divididos en programas de 15 minutos cada uno y transmitidos en cuatro estaciones radiofónicas. Durante el periodo de campaña, la Comisión Federal Electoral autorizó ampliar los tiempos de que gozaría cada partido político en distintas modalidades: programas especiales de debate en los que los partidos participaban de manera conjunta, programas permanentes y promocionales.

Era una época difícil, marcada por la crisis económica que había detonado en 1982, con altísimos niveles en la tasa de inflación, grandes devaluaciones del

³ Reglamento de los organismos electorales y previsiones para la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de octubre de 1978.



peso y una sensación de agotamiento del sistema político. José López Portillo había nacionalizado la Banca y al presidente Miguel de la Madrid le había tocado enfrentar la crisis de la deuda exterior que, si bien no era exclusiva de México, afectaba considerablemente los bolsillos de los mexicanos. Después de la elección de 1985, a Miguel de la Madrid le tocaría enfrentar la compleja situación provocada por los terremotos del 19 de septiembre de ese mismo año.

Para las elecciones federales de 1988 ya estaba en vigor el Código Federal Electoral, producto de una nueva reforma electoral y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987. Esa reforma obedecía a la creciente crítica de la oposición sobre la falta de procedimientos democráticos en las elecciones, especialmente en los procesos electorales locales de esos años; además, el PRI enfrentaba una fuerte crisis con la formación de la llamada Corriente Democrática, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. Los medios de comunicación ya desempeñaban un papel importante en la difusión de las noticias de la época.

En la ley de 1987 se estableció que cada partido dispondría de 15 minutos mensuales en radio y televisión y, además de las prerrogativas ya mencionadas en leyes anteriores, se contemplaba para cada partido político el derecho a acreditar, ante la Comisión de Radiodifusión, a un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido. También se estableció la posibilidad de transmitir programas con cobertura regional, así como la producción y transmisión de programas especiales en los que participaran todos los partidos políticos dos veces al mes.

Adicionalmente, el Código Federal Electoral establecía que la Comisión de Radiodifusión podría solicitar la ampliación de los tiempos asignados a los partidos políticos en la radio y televisión, así como la frecuencia de sus transmisiones en estos medios de comunicación.

Este ordenamiento legal permitió a los partidos políticos diversificar sus transmisiones para obtener más tiempo en la radio y la televisión en las elecciones de 1988, toda vez que, además de los tiempos regulares a que tenían derecho a través de sus programas permanentes y especiales, se transmitieron *spots* pro-





mocionales de los programas permanentes y especiales, programas regionales y programas adicionales.

En la elección presidencial de 1988 confluyeron la creciente expectativa de la oposición de conquistar más triunfos en la elección, una sociedad que reclamaba algún tipo de solución a las crisis acumuladas durante la década y un partido oficial que se había fragmentado y de donde provenía el primer reto realmente amenazante que había enfrentado el sistema desde la polémica contienda de 1952. A todo ello se sumó una creciente participación de los partidos en los medios de comunicación, imposibles de ser silenciados y con mayor competitividad y organización.

El resultado de la crisis electoral de 1988 fue una reforma más, preparatoria de las elecciones intermedias del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Las elecciones federales de 1991 fueron reguladas por el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990. La gran noticia era la creación del Instituto Federal Electoral y una serie de cambios sustanciales en la organización de la elección y en los procesos de toma de decisiones. En materia del acceso de los partidos a la radio y la televisión, la nueva ley otorgaba al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos la facultad de presidir la Comisión de Radiodifusión del nuevo IFE. Se iniciaba una nueva etapa y dicha Comisión permaneció como el órgano encargado de la producción y difusión de programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como del trámite de apertura de los tiempos ante las autoridades correspondientes, hasta la reforma electoral de 2007-2008.

Adicionalmente, el nuevo ordenamiento transfirió algunas obligaciones de la Comisión de Radiodifusión al Director Ejecutivo de Prerrogativas, tales como la coordinación del programa de debate entre partidos políticos, la determinación de fechas, canales, estaciones y horarios de las transmisiones, la difusión de la programación de los partidos políticos a través de la prensa nacional y la apertura de tiempos ante la Secretaría de Gobernación para la difusión de las actividades de los partidos políticos.



Al igual que en legislaciones anteriores, se otorgaron espacios para la transmisión de programas permanentes, regionales, especiales y adicionales. Asimismo, se contempló el incremento en la duración de las transmisiones en periodos electorales, pero esta vez en proporción a la fuerza electoral de los partidos políticos. Además, cada partido debía emplear la mitad de su tiempo para difundir sus plataformas electorales.

El nuevo Código Electoral contemplaba que los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral tendrían preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal de radio y televisión. Para la publicidad pagada por los partidos, el Instituto solicitaría a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes gestionar ante los concesionarios de radio y televisión tarifas que no fueran superiores a las de la publicidad comercial. Por primera vez, en 1991, la autoridad electoral llevó un registro del tiempo otorgado a cada partido, el cual se muestra en el siguiente cuadro:

Tiempos permanentes, adicionales y regionales otorgados a cada partido político durante el periodo de campaña en 1991*

Partido	Radio	Televisión	Total
PAN	24:20:00	17:46:00	42:06:00
PRI	26:28:00	20:18:00	46:46:00
PPS	23:24:00	16:50:00	40:14:00
PRD	22:56:00	16:22:00	39:18:00
PFCRN	23:52:00	17:18:00	41:10:00
PARM	23:24:00	16:50:00	40:14:00
PDM	22:28:00	15:48:00	38:16:00
PRT	20:28:00	14:48:00	35:16:00
PEM	19:58:00	14:33:00	34:31:00

... continúa



Partido	Radio	Televisión	Total
PT	20:28:00	14:48:00	35:16:00
TOTAL	227:46:00	165:21:00	393:07:00

* Al total presentado en el cuadro, hay que añadir tres horas de programas especiales en radio y 16 horas en televisión.

Fuente: *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1991*, Instituto Federal Electoral.

A pesar de todas las novedades establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de que los tiempos oficiales fueron relativamente equitativos entre los 10 partidos políticos que contaban con registro en ese entonces, el acceso a los medios de comunicación seguía generando inquietud entre los partidos de oposición. Al incremento de los tiempos oficiales para los partidos había correspondido también el incremento en las prerrogativas económicas a los partidos, por lo que la compra de espacios se perfilaba como un terreno abierto en el que no todos tenían los mismos recursos para competir.

El camino para las elecciones presidenciales de 1994 fue arduo, lastimoso, intrigante y apasionante. Antes del inicio del año había sido necesaria una nueva reforma electoral. Sin embargo, el inicio del movimiento zapatista en Chiapas, el mismo día en que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, además del asesinato del candidato del PRI a la Presidencia, Luis Donald Colosio, hicieron necesaria una nueva reforma en pleno proceso electoral que modificó incluso la composición del Consejo General del IFE, y otra vez el acceso de los partidos a los medios de comunicación era un tema importante.

Para entonces, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales planteó, en primer lugar, como un derecho exclusivo de los partidos políticos, el contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. También, se observó la elaboración de un catálogo por parte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, con el fin de que los partidos dispusieran de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles para su contratación. Ya no



sólo se trataba de que los partidos pudieran contratar tiempos, sino de que los medios vendieran dichos espacios a todas las fuerzas electorales que lo solicitaran. Por ello, se estableció un trámite para garantizar la contratación de tiempos en radio y televisión de acuerdo con las estaciones, canales y horarios en que los partidos estuvieran interesados.

Como una medida adicional para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso de los partidos a los medios de comunicación, el Instituto Federal Electoral acordó con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y la Televisión difundir promocionales de 20 segundos, entre el 30 de junio y el 10 de agosto, que se distribuirían entre los partidos políticos en forma proporcional a su fuerza electoral.

La distribución por partido del tiempo en radio y televisión durante la campaña electoral de 1994 se muestra en el siguiente cuadro:

Tiempos permanentes, especiales, adicionales, regionales y promocionales otorgados a los partidos políticos en radio y televisión durante el periodo del 1o. de junio al 17 de agosto de 1994

Partidos	Promocionales		Tiempos				Total	%
	Spots con bonificaciones	Minutos	Permanentes	Especiales	Adicionales	Regionales		
PAN	1,274	424' 40''	765'	170'	1,440'	1,344'	4,143'40''	15.02
PRI	1,764	588'	765'	170'	2,010'	1,344'	4,877'	17.67
PPS	294	98'	765'	170'	154'	1,344'	2,531'	9.17
PRD	784	261' 20''	765'	170'	885'	1,344'	3,425'20''	12.41
PC	392	130' 40''	765'	170'	217'	1,344'	2,626'40''	9.52
PARM	294	98'	765'	170'	154'	1,344'	2,531'	9.17
PDM	294	98'	765'	170'	110'	1,344'	2,487'	9.01
PT	294	98'	765'	170'	110'	1,344'	2,487'	9.01
PVEM	294	98'	765'	170'	110'	1,344'	2,487'	9.01
TOTAL	5,684	31 h. 34'	114 h. 45'	25 h. 30'	86 h. 30'	201 h. 36'	459 h. 55' 40''	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.





Por si fuera poco, desde la reforma de 1993 se añadió en el COFIPE la obligación del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de reunirse con la Comisión de Radiodifusión y con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en los noticiarios de los medios, en los que se cubrirían y reportarían las actividades de campaña de los partidos políticos. Así, el 14 de febrero de 1994 estas instancias se reunieron con el fin de presentar el documento en el que se establecían dichos lineamientos. Por primera vez se establecía en la ley una norma que buscaba “sugerir” un comportamiento determinado por parte de los medios ante las campañas electorales, para garantizar alguna forma de equidad en la cobertura. Evidentemente, no se estableció sanción alguna ante el eventual incumplimiento de las sugerencias.

Esta norma constituyó la base para que el Consejo General del IFE, a través de un acuerdo, formulara exhortaciones y recomendaciones a los medios de comunicación “para que en los noticiarios de radio y televisión se respete el derecho a la información de los mexicanos, actuando de manera veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa, observando los lineamientos generales aplicables en los noticiarios de radio y televisión, respecto de la información o difusión de las actividades de campaña [...]”.⁴

Asimismo, el Consejo General instruyó a la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral para que, a más tardar el 30 de junio de 1994, entregara a los miembros del Consejo General un informe sobre el monitoreo de los principales noticiarios de radio y televisión que reflejara la manera como los medios ofrecieron la información sobre las actividades de campaña de los partidos políticos, y que a partir de esa fecha lo hiciera quincenalmente hasta la conclusión de las propias campañas electorales. Ese era uno de los primeros monitoreos que realizaría el IFE a las transmisiones de los medios de comunicación, todavía no previsto en la ley.

⁴ Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión celebrada el 18 de junio de 1994.





Por primera vez, en 1994, la autoridad electoral intentaba inducir un comportamiento diferente entre los comunicadores para informar de la contienda política.⁵ En esa ocasión se monitorearon siete noticiarios de radio y nueve noticiarios de televisión. Durante las ocho semanas de monitoreo, el PRI obtuvo el 34.9% del tiempo total dedicado a las campañas políticas en la radio, mientras que el PRD y el PAN obtuvieron el 26.1% y el 21.56%, respectivamente. El resto de los partidos –PDM, PARM, PPS, PVEM, PFCRN y PT– obtuvieron en conjunto el 17.44% del tiempo total en este medio electrónico. En televisión, el PRI obtuvo el 31% del tiempo total dedicado a las campañas políticas, el PRD y el PAN, el 19.4% y el 16.12%, respectivamente. Los seis partidos restantes obtuvieron el 33.5% del tiempo total dedicado al tema en cuestión.⁶

Los resultados del monitoreo, así como las quejas de los partidos políticos respecto del comportamiento de los medios, llevaron al Consejo General del Instituto Federal Electoral a producir nuevos exhortos y recomendaciones a los medios durante la campaña, y a solicitar al gobierno del presidente Salinas de Gortari suspender la propaganda gubernamental en los medios electrónicos de comunicación diez días antes de la jornada electoral.⁷

Adicionalmente a las reformas legales y a los acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral, algunos actores sociales presionaron para concientizar a la sociedad sobre la importancia de reorientar el comportamiento de los medios de comunicación. Ejemplo de ello fue el trabajo de monitoreo de medios electrónicos realizado por la organización no gubernamental Alianza Cívica, los debates en televisión de los candidatos a la Presidencia, la cobertura en radio y

⁵ Ricardo Becerra, *et al.*, *La reforma electoral de 1996*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., p. 102.

⁶ Datos tomados del *Informe de la Comisión de Radiodifusión sobre el cumplimiento de los lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información y difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos*, presentado al Consejo General en 1994.

⁷ Ver *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina la suspensión de la propaganda electoral partidaria pagada en los medios electrónicos de comunicación diez días antes de la jornada electoral, con excepción de la relativa a los actos de cierre de campañas*, aprobado en la sesión ordinaria del 20 de julio de 1994.





televisión de sus cierres de campaña y la suspensión, por parte del gobierno, de las campañas de los programas Procampo y Pronasol 20 días antes de la elección.

A manera de una primera conclusión, se puede afirmar que durante los primeros 11 años de regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión se acumularon diversas necesidades de comunicación de los actores políticos. Los datos disponibles muestran que, a pesar de los reclamos de los partidos, la distribución de los tiempos oficiales que les correspondían no era del todo inequitativa, pero el número de promocionales tampoco era suficiente para lograr un equilibrio real en las condiciones de la competencia durante una campaña electoral. El hecho de que los partidos no contaran con transmisiones en horarios y canales de mayor audiencia, de que los concesionarios otorgaran más y mejores espacios al partido en el poder, y el que los contenidos de los programas de los partidos no generaban ningún interés entre la ciudadanía, constituían factores que no hacían efectivo el tipo de acceso de los partidos y los candidatos a los medios de comunicación. Adicionalmente, los monitoreos realizados mostraban que los noticiarios de radio y televisión seguían otorgando mayor cobertura a la información generada por el Partido Revolucionario Institucional y, en ocasiones, se ignoraban por completo las actividades del resto de los partidos políticos.⁸

Más allá de los resultados electorales y de las dificultades políticas del año 1994, las lecciones estaban claras, la dinámica electoral en el país habría de cambiar aún más y el papel de los medios de comunicación en las elecciones se ponía cada vez más en el centro del debate. Evidentemente, los temas de discusión seguían focalizados en las características de la autoridad electoral, las condiciones de la competencia, especialmente las prerrogativas a los partidos políticos, y la necesidad de perfeccionar los esquemas de la justicia electoral. Con todo, el acceso de los partidos a los medios de comunicación se ponía una vez más en el centro del debate. Así lo reflejaría la reforma electoral, llamada “definitiva”

⁸ Ver resultados en los informes de la Comisión de Radiodifusión sobre el cumplimiento de los lineamientos generales aplicables en los noticiarios de radio y televisión respecto de la información y difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos, presentados al Consejo General en 1994.





por el presidente Ernesto Zedillo, realizada en 1996. Se escribía en esos meses un nuevo capítulo de la democracia mexicana. En aquel tiempo la opinión pública seguía debatiendo sobre el “error de diciembre”, al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo; algunos diarios seguían reproduciendo las cartas que enviaba el Subcomandante Marcos a la opinión pública; el presidente había entablado una “sana distancia” entre su gobierno y el Partido Revolucionario Institucional, y la expectativa estaba puesta en la “ciudadanización” del Instituto Federal Electoral.

III. El radio y la televisión en la reforma electoral de 1996

La reforma electoral de 1996 constituyó un importante eslabón dentro del largo proceso de democratización que se ha llevado a cabo en nuestro país. Los temas abordados por la reforma generaron en su conjunto un marco jurídico novedoso, sólido y adaptado a los requerimientos del momento para consolidar la democracia. Por primera vez se normaba la fiscalización de los recursos de los partidos; el financiamiento público creció vertiginosamente pero en el contexto de un reparto equitativo; la Secretaría de Gobernación dejó de presidir la mesa del Consejo General del IFE y la organización de las elecciones se concentraba en la figura de los Consejeros Electorales, propuestos por los partidos y electos por dos terceras partes de la Cámara de Diputados; se perfeccionaron los mecanismos para que un Tribunal Electoral, ahora parte del Poder Judicial de la Federación, desahogara los medios de impugnación que se presentaran en contra del propio IFE.

En ese contexto, el acceso de los partidos a los medios de comunicación se convirtió en otro de los aspectos fundamentales de esta reforma. Cuando los legisladores enfrentaron el problema de optimizar las condiciones de la competencia entre los partidos políticos, fue inevitable repensar la forma como los propios partidos se relacionarían con la radio y la televisión.

Para mostrar la evolución del otorgamiento de las prerrogativas en radio y televisión previstas en la ley electoral e instrumentadas a partir de 1997, en el siguiente apartado se describirá cada una de ellas y se realizará una comparación de la manera en que fueron otorgadas en los procesos electorales de 1997 a 2006.





a) Los tiempos oficiales

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996 contemplaba el acceso de los partidos a la radio y la televisión a través de cuatro modalidades de uso de los tiempos oficiales: los tiempos permanentes,⁹ los programas especiales,¹⁰ los programas complementarios¹¹ y los tiempos de cobertura regional.¹²

La difusión de cada tipo de programa se realizaba a través de planes de medios en los que se establecían los canales, estaciones y horarios en los que se transmitirían. Los planes de medios se gestionaban ante la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, que era la instancia encargada de la administración de los tiempos del Estado. Asimismo, es importante destacar el incremento en el número de canales y estaciones en que se realizó la difusión de los tiempos del Estado de 1997 a 2007. Mientras que en 1994 el plan de medios contemplaba 17 estaciones de radio y tres canales de televisión, para el año 2007, antes de la última reforma electoral, el plan de medios contemplaba a todas las emisoras de radio y de televisión del país.

El siguiente cuadro resume el número de estaciones y canales a través de los que se transmitían los tiempos del Estado:

⁹ Se otorgaban a los partidos 15 minutos mensuales en cada estación de radio y canal de televisión, a través de tres programas de cinco minutos, dos veces al mes.

¹⁰ Los partidos participaban de manera conjunta en un programa mensual de debate con duración de media hora.

¹¹ Eran tiempos que contemplaban 250 horas en televisión y 200 horas en radio durante las campañas para presidente de la República. En elecciones intermedias se otorgaba el 50% de ese tiempo y la distribución se realizaba 30% de manera igualitaria y 70% de manera proporcional al porcentaje de votación obtenido por cada partido en la última elección.

¹² El Código Electoral establecía que a solicitud de los partidos políticos, podrían transmitirse programas de cobertura regional; sin embargo, con la ampliación del plan de medios a emisoras que tenían cobertura en las 32 entidades federativas, no fue necesario gestionar espacios para el uso de esta prerrogativa.



Número de canales y estaciones que transmitían los tiempos del Estado otorgados a los partidos políticos de 1994 a 2006

Medio	1994	1997	2000	2003	2006
Radio	17	123	362	626	771
Televisión	3	52	47	58	55

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

El incremento en la cobertura de los programas de los partidos políticos en los medios de comunicación significó un logro indiscutible tanto por parte de los partidos políticos como de la autoridad electoral, quienes a lo largo de diez años avanzaron notablemente en la relación con la autoridad gubernamental y con los concesionarios. Sin embargo, las transmisiones de estos siempre tuvieron dos retos que afrontar: una mayor calidad y variedad en la producción de los programas y la transmisión en horarios de mayor audiencia por parte de los concesionarios.

Por parte del Instituto Federal Electoral, la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos era la responsable de gestionar los tiempos oficiales ante la Secretaría de Gobernación. El Director Ejecutivo presidía, por ministerio de ley, la Comisión de Radiodifusión, en la que participaban un representante de cada uno de los partidos políticos con registro. A pesar de la importancia del tema, en la Comisión no se incluía la participación de los consejeros electorales.

b) Compra de promocionales con cargo al presupuesto del IFE

Otra de las reformas importantes al Código Electoral Federal en 1996 tenía que ver con la compra directa por parte del IFE de promocionales para los partidos que serían utilizados durante las campañas electorales. De acuerdo con la nueva ley, el IFE debía poner a disposición de los partidos políticos 10,000 promocio-

nales en radio y 400 en televisión, destinados a los partidos políticos con el fin de difundir sus candidaturas.¹³

De acuerdo con el Código Electoral, a cada partido que aún no tuviera representación en el Congreso de la Unión se otorgaría el 4% del número total de promocionales. Tal era el caso de los partidos de nueva creación, por ejemplo. El resto de los promocionales se distribuía de la siguiente manera: el 30% de manera igualitaria y el 70% de manera proporcional a la fuerza electoral de los partidos con representación en el Congreso.

El único límite para la adquisición de estos promocionales era que, en ningún caso, el costo total de los promocionales excedería el 20% del financiamiento público para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se eligiera a integrantes del Congreso de la Unión.

El cuadro que se presenta a continuación muestra los montos totales erogados por el Instituto Federal Electoral en cada proceso electoral llevado a cabo durante la vigencia de la ley electoral de 1996:

Comparativo de gasto en promocionales de 20 segundos en las elecciones de 1997, 2000, 2003 y 2006*

Medio	1997	%	2000	%	2003	%	2006	%
Radio	\$54'547,418.90	43.64	\$124'859,107.97	64.61	\$233,726,795.50	80.43	324,167,818.01	78.79
TV	\$70'459,002.50	56.36	\$68'405,361.45	35.39	\$56,866,637.50	19.57	87,242,142.38	21.20
Total	\$125'006,421.40	100%	\$193'264,469.42	100	\$290,593,433.00	100%	411,409,960.39	100%

* En precios corrientes.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

¹³ El antecedente inmediato de esta política se llevó a cabo durante el proceso electoral de 1994. En aquella ocasión, el Instituto Federal Electoral acordó con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión difundir diariamente en la radio 116 promocionales de 20 segundos, entre el 30 de junio y el 10 de agosto. De esta manera, se distribuyeron un total de 5,684 mensajes en forma proporcional a la fuerza electoral de cada partido político.



En 1997 la adquisición de promocionales con cargo al presupuesto del Instituto Federal Electoral permitió a los partidos con pocos recursos económicos gozar de espacios de gran audiencia en la radio y la televisión. Sin embargo, con el paso del tiempo, se hizo evidente que este esquema de acceso por la vía privada no resolvía las diferencias entre los partidos y sí generaba un círculo vicioso en la relación entre partidos y medios de comunicación que incidía de manera negativa en otros aspectos de los procesos electorales.

La compra de promocionales era definida como una prerrogativa para los partidos políticos, por lo que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas siguió el criterio de realizar la adquisición con base en la selección que cada uno de los partidos indicara, de manera que fueran ellos los que incorporaran dichos promocionales en su diseño de campaña. Frecuentemente ese criterio generó la protesta de los medios que no se veían favorecidos por la compra, por no ser preferidos de alguna de las fuerzas políticas.

Por su parte, al saber que existía un presupuesto definido para la compra de espacios, los concesionarios entraban en una compleja negociación con el IFE para ofrecer sus tiempos a diversas tarifas, buscando que sus empresas realizaran la mayor venta posible. Sin embargo, la cantidad de promocionales a adquirir por parte del IFE, especialmente en televisión, no era significativa en comparación con la cantidad de espacios que adquirirían los partidos por sí mismos con los recursos de sus prerrogativas. Así, se fue evidenciando la inoperancia de un procedimiento de compra-venta que ya para el año 2006 no funcionaba como se esperaba cuando fue creado, 10 años antes.

Los partidos políticos contaron, desde 1997, con financiamiento público suficiente para adquirir espacios para promocionales por su cuenta. Adicionalmente, las fuerzas electorales incrementaron la posibilidad de difundir mensajes a través de los tiempos oficiales que se gestionaban en todo el país a través de la Secretaría de Gobernación.

El número reducido de impactos a repartir entre todos los partidos y coaliciones no hacía una diferencia significativa con respecto al número total de impactos





que se generaron durante las campañas electorales de 2006.¹⁴ Por ello, resultaba urgente modificar las disposiciones de la adquisición de promocionales con el fin de evitar distorsiones que afectaran las condiciones de la competencia electoral.

c) La difusión de las campañas en los noticiarios de radio y TV

Otra de las preocupaciones de los partidos de oposición, abiertamente manifiesta durante la elección de 1994, era el presunto sesgo que hacían los noticiarios de la radio y la televisión en su cobertura de las campañas electorales. En el apartado correspondiente a la primera etapa, se describió cómo el Consejo General del IFE en 1994 promovió la realización de un monitoreo que registrara los tiempos que algunos noticiarios dedicaban a cada candidato y partido. Con la reforma electoral de 1996 se incorporó al Código Electoral la obligación de realizar durante las campañas electorales ese tipo de monitoreos. El objetivo era que a través de un ejercicio de seguimiento de noticiarios se verificara el cumplimiento por parte de los medios de comunicación de los "Lineamientos Generales aplicables respecto de la información de las actividades de los partidos políticos, sugeridos a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión".¹⁵

De acuerdo con la ley, los resultados de este monitoreo debían presentarse de manera periódica al Consejo General. En 1997 y en los procesos electorales subsecuentes, la Comisión de Radiodifusión elaboró la metodología con la que se llevó a cabo el monitoreo. Dicha metodología incluía la medición de variables¹⁶

¹⁴ De acuerdo con el monitoreo realizado por el Instituto Federal Electoral durante las campañas electorales de 2006, se calcula que los 10,000 promocionales de radio representaron sólo el 1.77% del total detectado y los 400 promocionales de televisión representaron sólo el 0.28% de los promocionales detectados en este medio. Conjuntamente, los 10,400 promocionales representaron el 1.47% del total detectado en radio y televisión.

¹⁵ Estos lineamientos eran sugerencias de la manera como los noticiarios de radio y televisión debían presentar la información sobre las actividades de los candidatos y partidos políticos en campaña y eran entregados a los representantes de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión antes del inicio de cada proceso electoral.

¹⁶ Las principales variables utilizadas en el monitoreo fueron: tiempo de transmisión dedicado a cada partido o coalición; recursos técnicos utilizados por el medio para difundir la información; valoración o no del medio al presentar la información y la ubicación de la información al interior del noticiario.





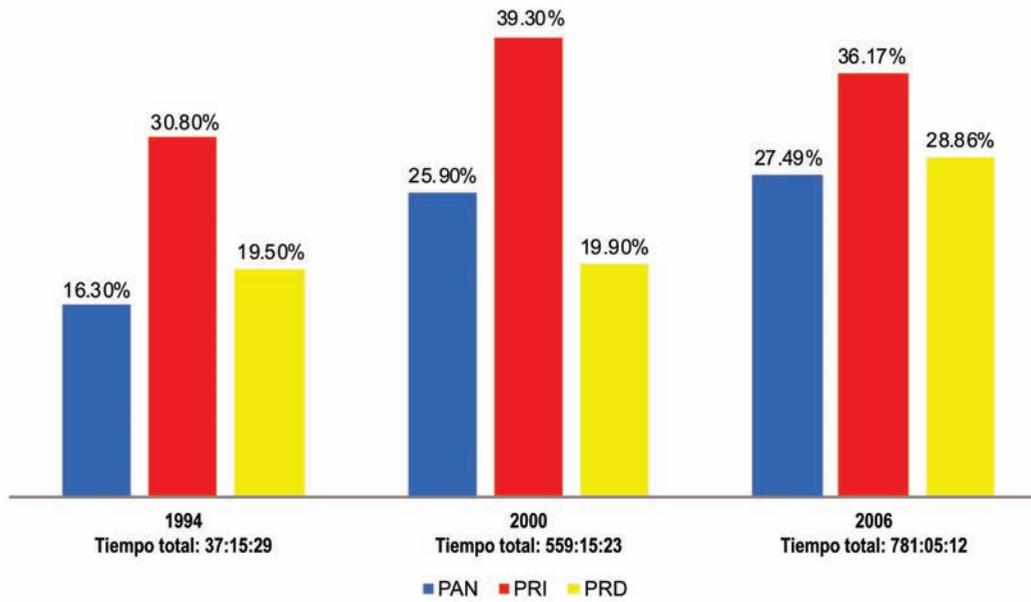
que permitían conocer la forma como los noticiarios de radio y televisión daban a conocer al público en general la información sobre los candidatos y partidos políticos en campaña.

En los primeros años de su instrumentación, el monitoreo de noticiarios constituyó un insumo fundamental para garantizar la equidad en las contiendas electorales, toda vez que, aunque no había una sanción formal a los medios que incumplieran los lineamientos, la difusión de los resultados del monitoreo era un incentivo para los medios de presentar de manera más equitativa la información sobre todas las opciones políticas. Para el año 2006, el tema de la presentación de la información de los partidos políticos en los noticiarios de radio y televisión era una cuestión superada y la preocupación sobre el acceso de los partidos a los medios estaba centrada en otros temas relacionados con la adquisición de espacios en la radio y la televisión. Con todo, es importante resaltar que la instrumentación del monitoreo de noticiarios fue el único rubro intocado en la ley con la reforma electoral de 2007-2008.

En la gráfica que se presenta a continuación se muestra el tiempo obtenido a través del monitoreo de noticiarios de televisión por el PAN, el PRI y el PRD –y/o sus coaliciones respectivas– en las elecciones presidenciales de 1994, 2000 y 2006:



Monitoreo en noticiarios de televisión
Porcentaje del tiempo dedicado a cada partido político
Elecciones presidenciales de 1994, 2000 y 2006



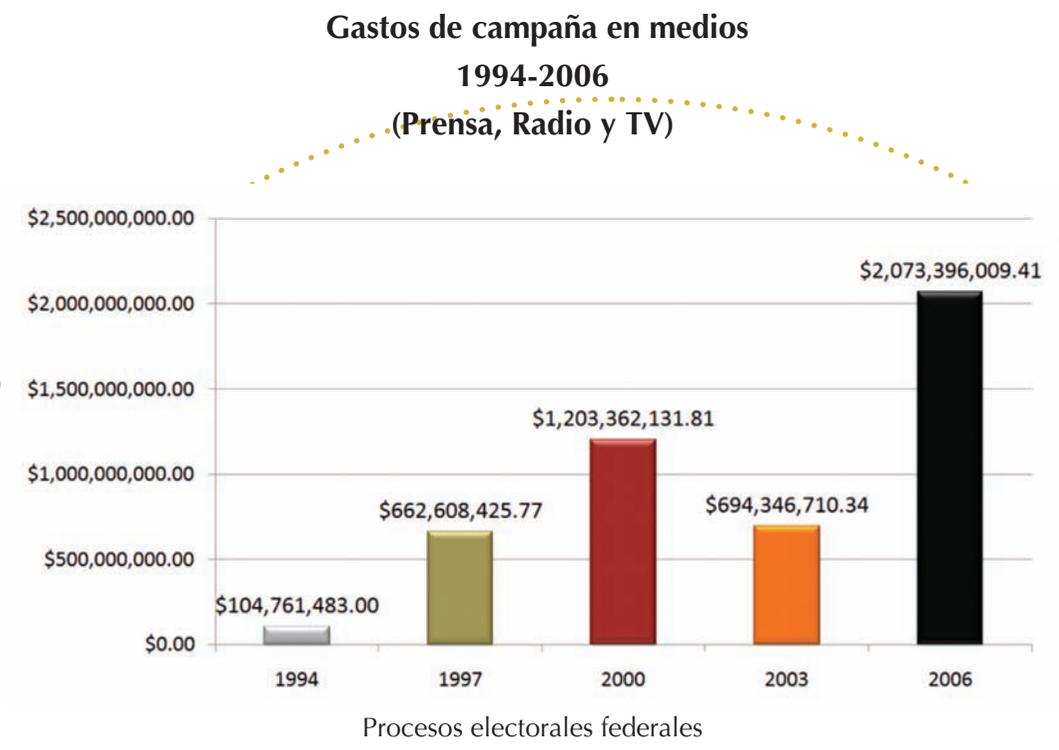
Fuente: Elaboración propia con datos de los informes finales de los monitoreos de noticiarios de televisión en 1994, 2000 y 2006.

d) La compra de tiempos comerciales en las campañas

La adquisición de espacios en la radio y la televisión por parte de los partidos políticos fue un tema que empezó a adquirir relevancia en el año 2000. Para ese momento, todos los partidos contaban con recursos suficientes para anunciarse en los medios electrónicos y la competencia interpartidista generó un uso constante de la radio y la televisión para darse a conocer entre el electorado. En consecuencia, el gasto de los partidos se incrementó sustancialmente en estos medios, lo que evidenció la necesidad de instrumentar medidas de control a través de la fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos. En este terreno, la Comisión de Fiscalización del Consejo General desempeñó un papel relevante. Sus medidas tenían como objetivo fundamental asegurarse de que los gastos realizados en los medios estuvieran correctamente reportados en los informes de los partidos.



La siguiente gráfica muestra cómo se había incrementado el gasto de los partidos en prensa, radio y televisión entre 1994 y 2006. Es importante destacar que en el año 2003 se erogó el 75% del total de los gastos de campaña en medios sólo en la radio y la televisión, mientras que en el año 2006 se gastó en ambos medios el 95% del total.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral.

La estrategia seguida por el Instituto Federal Electoral a partir del año 2000 fue la realización de monitoreos para conocer el número de impactos que adquirirían los partidos y candidatos durante las campañas. El objetivo era dotar al IFE de un indicador muestral y suficientemente claro de promocionales transmitidos por los partidos durante las campañas. Los resultados de los monitoreos se compulsaban con la información que los partidos estaban obligados a presentar a la autoridad electoral en sus informes de gastos de campaña. Con base en estos monitoreos la Comisión de Fiscalización del Consejo General pudo medir el nivel de cumplimiento de los partidos en su responsabilidad de informar sobre los gastos realizados en medios de comunicación en los procesos electorales federales.



Para 2006 el monitoreo alcanzó una cobertura de 20 de las principales ciudades de la República y analizó la presencia partidista en las campañas en cuatro medios de comunicación: la prensa, la radio, la televisión y anuncios espectaculares. El número de impactos detectados en estos medios que promocionaban a los candidatos a presidente, diputados, senadores y genéricos,¹⁷ del 19 de enero al 28 de junio de 2006, se presentan en el siguiente cuadro:

**Número de promocionales de candidatos a presidente,
diputados, senadores y genéricos detectados
a través del monitoreo en 2006**

Partido	Televisión	Radio	Anuncios Espectaculares	Inserciones de Prensa
Acción Nacional	37,603	204,026	1,715	3,570
Alianza por México	60,224	206,023	3,242	7,864
Coalición por el Bien de Todos	29,923	116,731	321	3,765
Alternativa Socialdemócrata y Campesina	792	4,472	6	34
Nueva Alianza	12,572	20,764	412	311
Partido Revolucionario Institucional	396	470	-	10
Partido de la Revolución Democrática	708	3,403	1	24
Partido Verde Ecologista de México	45	129	-	-
Convergencia	95	6,226	17	-
Partido del Trabajo	-		8	1
Total	142,358	562,244	5,722	15,579

Fuente: Elaboración propia con datos del *Reporte final de los monitoreos de promocionales. Periodo del 18 de enero al 28 de junio de 2006*, Instituto Federal Electoral.

¹⁷ Se consideraron “genéricos” aquellos promocionales, espectaculares e inserciones que no publicitaban a algún candidato en particular y publicitaban a los partidos en general.



De manera adicional a los monitoreos, en el año 2006 se llevó a cabo un monitoreo de los promocionales transmitidos con motivo de los procesos de selección interna de candidatos a la Presidencia. El Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo por el que se estableció la entonces llamada “tregua navideña” para la suspensión de actos proselitistas por parte de partidos políticos, al concluir los procesos internos y hasta el inicio de las campañas electorales para presidente, y emitió reglas de neutralidad para ser atendidas por los servidores públicos durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006.

Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para que los partidos políticos, sus candidatos e incluso terceros interesados moderaran sus ánimos en el uso de los medios de comunicación, ante la cerrada competencia por la Presidencia de la República. Conforme avanzaba el proceso electoral de 2006 fue más evidente el novedoso papel que estaban desempeñando los medios de comunicación en la elección. Incluso antes de la jornada electoral había quedado muy claro que sería necesario legislar en esta materia si se quería garantizar la equidad en las contiendas. Después del 2 de julio, durante los complejos eventos posteriores, incluso durante los procedimientos de cómputo en los distritos electorales y en el anuncio final de los resultados, los medios electrónicos de comunicación estuvieron en el centro de la polémica. Al mismo tiempo que cumplían con el importante papel de informar, permitieron que la sociedad le diera seguimiento, minuto a minuto, a acontecimientos que serían fundamentales para consolidar los resultados electorales. Después de aquellos difíciles días, la siguiente etapa era pensar en los cambios que evidentemente requería la ley.

IV. La reforma de 2007-2008

Una vez concluido el proceso de 2006 no pareció haber gran debate entre los legisladores sobre cuáles eran los temas relevantes de la reforma electoral: el uso de la radio y la televisión, el dinero en las campañas, los contenidos de las campañas y su duración, además de darle atribuciones a la autoridad electoral para garantizar contiendas en las que imperaran los principios de constitucionalidad y legalidad por parte de los actores políticos. El resultado de los cambios generó una transformación profunda, también vinculada con el modelo de comunicación política que serviría de marco para garantizar la equidad.



Sin embargo, con mucha discreción y sin consenso pleno de todas las partes involucradas, los legisladores crearon un nuevo modelo de comunicación política que cambiaría radicalmente las formas de hacer campaña. Estos cambios impactaron no sólo a la autoridad electoral y a los partidos políticos, sino también a concesionarios y permisionarios de radio y televisión, a las autoridades de todos los órdenes de gobierno, a los aspirantes a alguna candidatura a cargos de elección popular y a la ciudadanía en general.

Las características del nuevo modelo de comunicación política pueden describirse de manera puntual. En primer lugar, los partidos únicamente pueden acceder a la radio y la televisión a través de los tiempos del Estado administrados por el IFE.¹⁸ Durante los periodos en que no hay procesos electorales, el IFE administra diariamente el 12% del tiempo del Estado en cada estación de radio y canal de televisión, lo que equivale a 5 minutos 45 segundos en televisión y 7 minutos 48 segundos en radio.

Autoridad administradora de los tiempos del Estado	Radio	TV
IFE (hasta 12%)	7 min. 48 seg.	5 min. 45 seg.
SEGOB a través de RTC (88%)	57 min. 12 seg.	42 min. 15 seg.
Total	65 minutos	48 minutos

Del tiempo total que administra el IFE, el 50% se destina para el uso de los partidos políticos y el tiempo restante se destina a las autoridades electorales, incluidas las autoridades electorales locales. De esta manera, se garantiza el acceso permanente de los partidos a la radio y a la televisión, como ya estaba previsto en la ley anterior, pero ahora la ley define al IFE como la autoridad única para la administración de los tiempos del Estado.

Evidentemente, la parte central de la reforma tenía que ver con las elecciones. Por lo tanto, durante los procesos electorales el IFE administra 48 minutos en

¹⁸ Por primera vez, la Secretaría de Gobernación, como autoridad competente, compartió con el Instituto Federal Electoral la atribución de administrar los tiempos del Estado en radio y televisión.



radio y televisión.¹⁹ Asimismo, con la reforma electoral se establecieron cuatro periodos bien definidos para la administración de los tiempos durante el proceso electoral: 1) las precampañas; 2) el periodo entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, conocido como intercampañas; 3) las campañas y, finalmente, 4) el periodo de reflexión, que abarca desde tres días antes de la jornada electoral hasta el día de la misma.

El siguiente cuadro describe cuánto tiempo administra el IFE en cada momento y a quién se le distribuye:

Distribución del tiempo del Estado según cada momento del proceso electoral federal (minutos)

Usuario	Precampaña	Intercampaña	Campaña	Veda
Partidos políticos	18	0	41	0
Autoridades electorales	30	48	7	48
Total	48	48	48	48

En cada uno de estos momentos, los partidos y las autoridades electorales cuentan con tiempos definidos que se reparten entre todos los participantes en la contienda electoral. Hasta aquí, el modelo pareciera sencillo y fácil de aplicar; sin embargo, la nueva ley electoral impuso diversos candados que tuvieron como consecuencia que el modelo fuera muy rígido y de operación muy compleja.

Por un lado, los 48 minutos deben ser distribuidos en dos y tres minutos por cada hora de transmisión, entre las 6:00 a.m. y las 24:00 horas; los mensajes de los partidos pueden tener una duración de 30 segundos, de uno o de dos minutos; los mensajes de las autoridades electorales deben tener una duración de 20 y 30 segundos; en proceso electoral, el 30% del tiempo se distribuye entre los parti-

¹⁹ Estos 48 minutos representan la totalidad de los tiempos del Estado en televisión y el 74% de los tiempos del Estado en radio.





dos de manera igualitaria y el 70% se distribuye de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido en la elección de diputados federales inmediata anterior.

A todo esto hay que agregar que el modelo tiene ligeras variantes si hay elecciones locales con jornada electoral coincidente con la federal, o bien, elecciones locales en fechas distintas a los procesos electorales federales, en cuyo caso es necesario realizar las distribuciones de tiempos necesarias para garantizar el acceso de los partidos a la radio y la televisión, tanto para la elección federal como para las diversas elecciones locales.

Otra de las características del modelo de comunicación política fue la incorporación de nuevos sujetos regulados por parte del Instituto Federal Electoral. Antes de la reforma, el IFE únicamente regulaba de forma directa a los partidos y a las agrupaciones políticas nacionales; a partir de 2008, el IFE regula la actuación en materia electoral de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, de los aspirantes, precandidatos y candidatos a un cargo de elección popular, de funcionarios públicos de todos los órdenes de gobierno, e incluso de ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos o cualquier persona física o moral. Así, con sus nuevas atribuciones, el IFE verifica el comportamiento de los distintos actores en sus distintos ámbitos de competencia y tiene facultades para sancionarlos en caso de infracciones.

Finalmente, el modelo incluyó la imposición de nuevas prohibiciones en materia de propaganda político-electoral en todos los medios de comunicación: 1) se prohíbe la propaganda personalizada de los servidores públicos; 2) durante las campañas, se prohíbe la propaganda de todos los órdenes de gobierno; y 3) se prohíbe la difusión de propaganda por parte de los partidos políticos que denigre a las instituciones, a otros partidos o que calumnie a personas.²⁰

Al contar con nuevas atribuciones y tener relación con nuevos actores políticos, el Instituto cambió su forma de interactuar con ellos, de una manera a la que nadie estaba acostumbrado.

²⁰ Esta prohibición está contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales desde 1994; sin embargo, con la reforma electoral de 2007 se elevó a rango constitucional.





a) La instrumentación de la reforma para 2009

En 2009, cada emisora de radio y televisión estuvo obligada a transmitir 14,976 promocionales durante el periodo del 31 de enero, día en que comenzaron las precampañas, al 5 de julio, día de la jornada electoral. En total, se transmitieron 33,456,384 promocionales en todas las emisoras de radio y televisión del país. El Instituto Federal Electoral, por su parte, debía administrar esos tiempos con todos los requisitos que la ley establecía, para lo cual sus órganos facultados en la materia emitieron 171 acuerdos.

El principal valor a tutelar en el nuevo modelo de comunicación política es la equidad en la contienda electoral; por ello, el cumplimiento de las transmisiones de los mensajes de los partidos y autoridades electorales es fundamental. Durante las campañas de 2009, el Instituto Federal Electoral verificó la transmisión de los mensajes de ambos actores a través de 1,474 emisoras de radio y televisión, de las 2,043 a las que se enviaron pautas y órdenes de transmisión. Los resultados de esta verificación fueron contundentes. Se obtuvo un promedio de cumplimiento de alrededor del 90%, y la relación entre los mensajes pautados y los detectados fue muy cercana.

Relación de promocionales pautados y detectados en radio y televisión (2009)

Partido	% pautado	% detectado
PAN	27.7	27.1
PRI	19.3	21.1
PRD	17.1	16.8
PVEM	8.7	9.1
PT	6.4	5.2
CONVERGENCIA	7.7	7.9
NUEVA ALIANZA	7.3	7.2
PSD	5.6	5.7

Fuente: *Informe sobre la operación general del modelo de comunicación político-electoral durante la campaña federal de 2009*, presentado en la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral el 30 de julio de 2009.





Independientemente del alto porcentaje de cumplimiento por parte de los medios, entre febrero y julio de 2009 el Instituto Federal Electoral envió 563 requerimientos de información (376 correspondientes a estaciones de radio y 187 a canales de televisión) sobre presuntos incumplimientos en la transmisión de promocionales de carácter electoral. Una vez desahogados los requerimientos respectivos, se turnaron 52 vistas a la Secretaría del Consejo General y el máximo órgano de dirección del IFE resolvió 60 procedimientos especiales sancionadores en materia de radio y televisión.

Estos procedimientos permitieron dar cuenta de que, en la mayoría de los casos, los incumplimientos se debieron más a la novedad de la dinámica en la instrumentación del nuevo modelo de comunicación política, que a una posible intencionalidad por parte de las emisoras de transgredir la nueva legislación electoral.

Otro reto que enfrentó el IFE en el proceso electoral federal de 2009 fue aplicar, con sus nuevas atribuciones, la normatividad en relación con la prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante las campañas. A lo largo del Proceso Electoral Federal 2008-2009, el Instituto Federal Electoral recibió 1,032 denuncias por infracciones relacionadas con la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas, por la promoción personalizada de servidores públicos, por la contratación indebida de mensajes en radio y televisión, incumplimientos a los pautados ordenados por el Instituto, actos anticipados de campaña y, en general, cualquier otro tipo de propaganda contraria a la normatividad electoral.

Todos estos procedimientos generaron que se modificara sustancialmente la dinámica de trabajo del Consejo General del IFE y de sus consejos locales y distritales. La frecuencia de la presentación de las denuncias implicó que los Consejos concentraran sus actividades en resolver este tipo de casos. Adicionalmente, por ser la primera vez que se aplicaban estas normas, la autoridad electoral se vio forzada a establecer nuevos criterios para resolver las situaciones novedosas.

El siguiente cuadro muestra el número y el tipo de infracciones conocidas por el Instituto Federal Electoral en todo el país:



Infracciones conocidas por el IFE en materia de propaganda político-electoral durante el proceso electoral federal de 2009

Infracción	Consejo General	Consejos Distritales	Total
Denigración, calumnia o diatriba	59	32	91
Promoción personalizada de los servidores públicos y parcialidad en la utilización de recursos públicos	72	59	131
Contratación indebida de spots de radio y TV	47	0	47
Propaganda contraria a la normatividad electoral	47	398	445
Propaganda gubernamental durante las campañas	44	15	59
Actos anticipados de campaña	48	129	177
Incumplimientos a los paudados ordenados por el IFE	36	0	36
Utilización indebida de programas sociales de gobierno	10	25	35
Coacción al voto	0	11	11
Total	363	669	1,032

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del *Informe General sobre la implementación de la Reforma Electoral, durante el proceso 2008-2009*, Instituto Federal Electoral.

Los debates en el máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral en torno a las resoluciones de procedimientos especiales sancionadores plantearon el dilema de qué tipo de autoridad electoral necesita México y qué queremos como ciudadanos. Con todo, un tema en el que siempre hubo unanimidad fue el respeto irrestricto a la libertad de expresión.



Sin duda, a partir de la experiencia del proceso electoral federal de 2009 y de las nuevas situaciones que se enfrentaron durante los procesos electorales locales de 2010, será necesario hacer una reflexión profunda que permita recapitular y de esa manera hacer modificaciones urgentes a los reglamentos que estuvieron vigentes durante estas elecciones. Sobre todo, es urgente estar en mejores condiciones jurídicas para brindar mayor claridad y certeza en la resolución de los casos relacionados con las infracciones a los artículos 41 y 134 constitucionales. Si se piensa en la elección presidencial de 2012, pareciera urgente establecer criterios claros para interpretar correctamente situaciones en las que existen líneas muy delgadas entre la crítica severa y una expresión denigratoria; o bien, entre la difusión de las labores de un funcionario en el marco de sus obligaciones como servidor público y la promoción del mismo funcionario con otros fines; todo ello, garantizando dos derechos fundamentales: la libertad de expresión y el derecho a la información.

En términos generales, uno de los efectos de este tipo de reformas fue el surgimiento de un nuevo Instituto Federal Electoral, con más atribuciones, con más facultades, pero también con nuevos sujetos regulados y actividades que regular. Este nuevo IFE es una autoridad electoral administrativa que ya no sólo se interacciona con sus clientes naturales, los partidos políticos, sino también con sus precandidatos, aspirantes y precandidatos; con los medios de comunicación; con otras autoridades electorales; con autoridades y servidores públicos de cualquier orden de gobierno; con los ciudadanos y con cualquier persona física o moral que realice acciones vinculadas a los procesos electorales.

Por lo pronto, la dinámica del Consejo General y del Instituto en su conjunto cambió radicalmente. De una sesión mensual con la que el IFE resolvía la organización de una elección, el Consejo sesiona una vez por semana, y a veces dos. Esta nueva dinámica coloca al IFE en un nuevo terreno ante la opinión pública, y dado que el tema central sigue siendo la administración de los tiempos del Estado en la radio y la televisión, frecuentemente es la crítica de esos medios la que conforma la dirección de la opinión pública sobre la credibilidad del IFE.





b) Las elecciones locales de 2010

A partir de la reforma electoral de 2008, el IFE no ha tenido un año con características similares en la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión. En 2008 las elecciones locales se administraron con un sistema todavía primario de verificación de las transmisiones de los partidos. En 2009 la elección para renovar la Cámara de Diputados federal sirvió de paraguas para administrar los tiempos en las 10 entidades en las que se realizaron elecciones locales concurrentes con la federal. Pero en 2010 había que administrar 16 elecciones locales, cada una con su propio marco jurídico, y garantizar que se cumplieran todos los extremos de la ley.

Por ello, 2010 representó un nuevo desafío para garantizar el acceso de los partidos a la radio y la televisión. De las 16 elecciones locales, 12 incluían la elección de gobernador, diputados y presidentes municipales;²¹ en tres entidades sólo se eligieron diputados y presidentes municipales²² y se llevó a cabo una elección extraordinaria en dos municipios²³ de una entidad.

El Instituto Federal Electoral estableció una estrecha coordinación y colaboración institucional con las autoridades electorales locales y con los concesionarios y permisionarios de radio y televisión en cada entidad. No obstante, la instrumentación del modelo de comunicación en 2010 planteó, al menos, cuatro retos que es necesario comentar.

El primer reto fue la disparidad en las fechas que cada legislación local prevé para la celebración de las precampañas y las campañas locales, a pesar de que la jornada electoral se celebra el mismo día en la mayoría de los estados. La principal consecuencia de este esquema es que, en un principio, no se cumplió uno de los objetivos de la reforma electoral, que era evitar que el país estuviera en elecciones permanentemente. Para el IFE, la diversidad de fechas de inicio

²¹ Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

²² Baja California, Chiapas y Yucatán.

²³ Coahuila.





de los procesos electorales o de las distintas precampañas o campañas en cada entidad impactó en la necesidad de controlar adecuadamente la difusión de propaganda gubernamental, toda vez que las señales de radio y televisión no tienen fronteras geopolíticas. La gran paradoja fue que la mitad del país no estaba en período electoral, por lo que los medios que ahí se escuchan y se ven están obligados a un esquema de transmisiones, mientras que en la otra mitad del país se debía transmitir una pauta de promocionales específica para cada estado, en un catálogo previamente definido de estaciones y canales y con restricciones concretas para las autoridades gubernamentales. La cantidad de problemas que esto implica planteó situaciones jurídicas no resueltas y que será necesario definir con claridad para las siguientes elecciones.

Otro reto fue la correcta utilización del Sistema Integral de Administración de Tiempos del Estado para elaborar las pautas y órdenes de transmisión, enviar los materiales a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión en cada entidad, verificar las transmisiones de los promocionales de partidos y autoridades electorales y elaborar los reportes de verificación de transmisiones de manera semanal. Este sistema, denominado SIATE en el IFE, permitió llevar un seguimiento puntual de las precampañas y campañas electorales en cada entidad federativa y documentar el nivel de cumplimiento por parte de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión en la transmisión de los promocionales de los partidos y de las autoridades electorales.



Entidad	Porcentaje de cumplimiento en la transmisión de los tiempos del Estado en materia electoral
Aguascalientes	98.10%
Baja California	83.33%
Chiapas	92.69%
Chihuahua	93.23%
Durango	94.67%
Hidalgo	98.29%
Oaxaca	88.93%
Puebla	90.27%
Quintana Roo	96.67%
Sinaloa	94.09%
Tamaulipas	95.32%
Tlaxcala	99.52%
Veracruz	93.57%
Yucatán	95.65%
Zacatecas	94.54%

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los informes semanales de monitoreo realizados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, con corte al 1º de junio de 2010.

Se trataba de un sistema complejo, que se fue perfeccionado a través de los meses de 2009 y requirió de ajustes permanentes para estar en condiciones de proporcionar informes y reportes que no estaban previstos pero que eran necesarios para que el Instituto resolviera adecuadamente los dilemas que se le presentaron.





Un reto más para la administración de los tiempos del Estado durante los procesos electorales locales en 2010 fue la conformación de coaliciones en cada entidad federativa. Lo anterior obedeció a que la distribución de promocionales por partido político se modificaba al integrarse coaliciones totales en la entidad, por lo que fue necesario elaborar y aprobar nuevas pautas de transmisión, hasta tres veces en una misma entidad, a fin de que el número de promocionales por partido político o coalición se distribuyera de acuerdo con lo señalado en la ley electoral.

El último reto para el Instituto Federal Electoral como autoridad reguladora del acceso a la radio y la televisión en los procesos electorales locales de 2010 fue el uso de distintas modalidades de publicidad por parte de los actores políticos. Desde el inicio de la instrumentación de la reforma electoral de 2007-2008 se presentó una modalidad de publicidad que incluye la difusión de contenidos integrados a programas de radio y/o televisión, de notas informativas con formatos especiales (denominados infomerciales o publirreportajes) en los noticieros y entrevistas por parte de funcionarios públicos, aspirantes y candidatos a cargos de elección popular. Este tipo de apariciones en la radio y la televisión provocaron que, ante las quejas de los partidos políticos, la autoridad electoral se pronunciara sobre asuntos que se encuentran en la frontera entre las prohibiciones respecto de la difusión de propaganda político-electoral y el ejercicio de la libertad de expresión de los medios de comunicación y el derecho a la información de la ciudadanía.

Para el IFE, enfrentar ese tipo de retos implicó nuevos aprendizajes y en muchos casos debates complicados y la necesidad de acatar las correcciones a las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con todo, es posible concluir que el nuevo modelo de comunicación política que se derivó de la reforma electoral fue instrumentado para perseguir los objetivos que buscaban los legisladores. Quizá esté todavía muy fresca la experiencia de las campañas locales en 2010, pero aun así se demostró la capacidad institucional para atender una reforma legal que presentó muchas dificultades técnicas, políticas y económicas al Instituto Federal Electoral.





V. Comentarios finales

Las reglas del acceso de los partidos a la radio y la televisión han sufrido drásticos y constantes cambios desde el momento en que fueron emitidas por primera vez en 1973, y se han dado como consecuencia del uso que los partidos políticos, sus precandidatos, candidatos, aspirantes, funcionarios públicos e incluso terceras personas han hecho de estos medios durante los procesos electorales.

Cada reforma electoral en esta materia ha buscado combatir los efectos distorsionantes del acceso a la radio y la televisión que se generaron con la aplicación de cada ley; sin embargo, con cada elección surgen nuevos retos que es necesario enfrentar. En su primera etapa, el reto de los partidos políticos fue simplemente acceder a la radio y la televisión y tener más tiempos gratuitos para posicionarse entre la ciudadanía, tanto de forma permanente, como en los procesos electorales. Posteriormente, el reto fue garantizar condiciones de equidad para acceder a través de la compra de tiempos y a través de los noticiarios de radio y televisión. Una vez logrado esto, el reto fue instrumentar una legislación electoral en donde se prohíbe ahora la contratación de espacios por parte de los partidos políticos y de cualquier persona para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y distintas modalidades en la difusión de propaganda política, electoral y gubernamental.

A pesar de las diferencias en los objetivos de cada reforma electoral, al final todas han tenido un mismo propósito: garantizar la equidad de la competencia electoral.

Hoy sabemos cuáles serán los retos de la comunicación política para el año 2012. Será trabajo de los partidos políticos, de los medios de comunicación, de los legisladores y de la ciudadanía garantizar las mejores condiciones para llevar a cabo una contienda justa, imparcial y participativa en la que los principales ganadores sean los ciudadanos. Por su parte, el Instituto Federal Electoral volverá a garantizar la correcta instrumentación de la ley.



Referencias bibliográficas

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Instituto Federal Electoral, *Memorias de los procesos electorales federales de 1991, 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006*.

_____, *Acuerdo del Consejo General por el que se formulan exhortaciones y recomendaciones a los medios de comunicación y en particular por lo que hace a los noticieros de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos*, aprobado en sesión celebrada el 18 de junio de 1994.

_____, *Informe de la Comisión de Radiodifusión sobre el cumplimiento de los lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información y difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos*, presentado al Consejo General en sesión celebrada el 6 de agosto de 1994.

_____, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina la suspensión de la propaganda electoral partidaria pagada en los medios electrónicos de comunicación diez días antes de la jornada electoral, con excepción de la relativa a los actos de cierre de campañas*, aprobado en la sesión del Consejo General celebrada 20 de julio de 1994.

_____, *Reporte final que presenta la Comisión de Radiodifusión al Consejo General del Instituto Federal Electoral con relación a los resultados del monitoreo de los espacios noticiosos de los medios de comunicación en las entidades federativas de la República Mexicana*, presentado en la sesión del Consejo General celebrada el 23 de agosto de 2000.

_____, *Informe sobre la operación general del modelo de comunicación político-electoral durante la campaña federal de 2009*, presentado en la sesión del Consejo General el 30 de julio de 2009.



_____, *Informe general sobre la implementación de la Reforma Electoral, durante el proceso 2008-2009*, presentado en la sesión del Consejo General el 29 de enero de 2010.

Moreno López, Margarita, *El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación a través de los noticiarios de radio y televisión en las elecciones federales de 1997*, Tesis para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1999.

Leyes y Reglamentos

Ley Federal Electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1973.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1977.

Código Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1994, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 1994.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.





Reglamento de los organismos electorales y previsiones para la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de octubre de 1978.

Reglamento de acceso a radio y televisión en materia electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2008.

Referencias electrónicas

Instituto Federal Electoral, *Análisis general de los resultados del monitoreo de noticias, del 19 de enero al 30 de junio de 2006*, publicado en la página de internet del IFE.

_____, *Reporte final de los monitoreos de promocionales. Periodo del 18 de enero al 28 de junio de 2006*, Instituto Federal Electoral.





Sesión del
Consejo General
1996







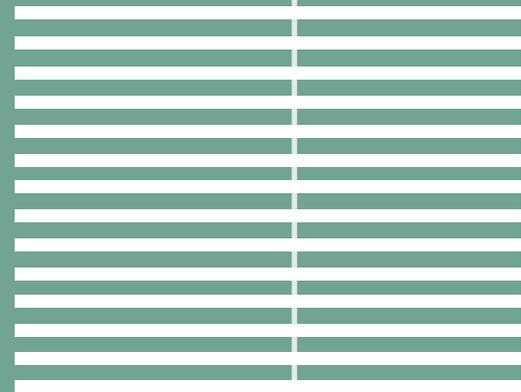
El Instituto Federal Electoral: promotor de la democracia más allá de las fronteras nacionales





Cooperación internacional del Instituto Federal Electoral

FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE*





Introducción

En el presente trabajo se pretende examinar el proceso que siguió el Instituto Federal Electoral en materia de cooperación internacional desde su fundación. Para cumplir con este propósito, se hace una breve revisión de la política exterior de México durante tres décadas posteriores a la posguerra, período en que el país se mantuvo bajo dos principios: la soberanía y cierto grado de independencia relativa respecto de las grandes potencias, en particular de Estados Unidos.

Hoy en día los países han realizado un sinnúmero de acuerdos internacionales en muy distintos campos de su quehacer internacional, sin perder autonomía y soberanía, sobre todo a la luz de un mundo cada vez más globalizado. El Instituto Federal Electoral, desde su creación en 1990 como institución independiente en sus funciones y decisiones, ha tenido un objetivo común: contribuir a la vida pacífica y al fortalecimiento de la transición democrática de los países en materia electoral.

Para ello, es menester comenzar por considerar las reformas constitucionales en materia electoral y las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Se debe recordar, en primer término, que el máximo órgano responsable de la preparación y desarrollo de las elecciones federales, el Instituto Federal Electoral (IFE), surge como un ente “ciudadanizado” para cumplir, de esta forma, sus funciones con apego a la ley y a las modificaciones normativas que fueron ocurriendo durante 20 años.

Otro elemento de suma importancia es su independencia del gobierno al erigirse como una instancia pública autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propios, ya que posterior a la reforma de 1996, con las nuevas disposiciones constitucionales, el Poder Ejecutivo deja de tener injerencia en la integración del IFE.¹

* Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral.

¹ Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández, “La lógica del cambio político en México”, en *Lecturas sobre el cambio político*, CIDE-FCE, México, 2006, p. 8.





Lo anterior lleva a plantear que las funciones del Instituto en sus inicios y ante nuevas reglas dispuestas en la reforma, además de las condiciones que en ese entonces prevalecían tanto en México como en el entorno internacional,² lo guían a una postura nueva en la política exterior de nuestro país.

Fue por ello que en enero de 1993, y por acuerdo del Consejo General del IFE, se establece la Coordinación de Asuntos Internacionales, unidad técnica especializada adscrita a la Presidencia de dicho Consejo General. Desde entonces, esta área ha sido la encargada de realizar las actividades relativas a la vinculación, información, cooperación y difusión internacional del Instituto.

Creación del IFE y condiciones generales de cooperación internacional

El Instituto Federal Electoral se estableció de manera formal el 11 de octubre de 1990 como resultado de una serie de reformas a la Constitución política aprobadas en 1989, y de la expedición, en agosto de 1990, de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que experimentó su más reciente proceso de reforma a finales de 2007.

En la integración del IFE participaron el Congreso de la Unión, los partidos políticos nacionales y, de manera destacada, los ciudadanos.³

Desde la creación del Instituto, la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado importantes procesos de reforma que han impactado de manera significativa en la integración y funciones del organismo depositario de la autoridad electoral.

Entre los principales cambios e innovaciones,⁴ resultado de estos procesos de reforma, destacan los siguientes:

² Para abundar más en el tema, véase Humberto Garza Elizondo, *Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994*, Foro Internacional, vol. 34, no. 4 (138) (octubre-diciembre de 1994), p. 536.

³ Instituto Federal Electoral, *Reseña electoral 2009*, IFE, México, 2009, p. 61.

⁴ Disponible en: <http://www.ife.org.mx/.../ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0>. Consulta: 25 de marzo de 2010.





- Durante la reforma de 1993 se facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.
- En la reforma de 1994 se incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y ampliando las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.
- Con la reforma de 1996 se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

Gracias a estas reformas fue que comenzó a forjarse el camino para desarrollar instituciones electorales confiables, producto de las luchas de los partidos políticos y de las demandas de organizaciones civiles y de la sociedad en su conjunto; debemos recordar que durante largo tiempo el Poder Ejecutivo manejó el proceso electoral en el país.

La evolución de las instituciones democráticas en México, como en los demás países de la región latinoamericana, se dio a través de órganos estatales encargados de las funciones electorales, en su mayoría situados al margen de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.⁵

Desarrollo histórico previo a la creación del IFE

El recorrido histórico del IFE como institución electoral pasó de una federalización de la estructura electoral con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (1946), la creación de la Comisión Federal Electoral y la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977), y la aparición del Tribunal Contencioso Electoral (1986), hasta llegar a la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dio vida al Instituto

⁵ Juan Jaramillo, "Los órganos electorales supremos", en *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, IIDH/CAPEL, Universidad de Heidelberg-TEPJF-IFE-FCE, 2007, pp. 371-436.





Federal Electoral como organismo administrativo encargado de la organización de los comicios y al Tribunal Federal Electoral (TRIFE) como instancia jurisdiccional en la materia (1990).⁶

Posteriormente vinieron las reformas electorales de 1993, 1994 y 1996, señaladas en el apartado anterior, que modificaron de manera sustancial la naturaleza del IFE e incorporaron el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Cabe recordar que la Comisión Federal Electoral (CFE), responsable de la organización y vigilancia de los comicios federales, estuvo bajo el control del gobierno federal de esa época.

A partir de 1946 la organización de las elecciones estuvo a cargo de una dependencia del gobierno representada por la Comisión; en esta época se limitó el pluripartidismo, hecho que detuvo el avance democrático del país.

En el periodo de 1973 a 1987 hubo una mayor participación partidista en el seno de la Comisión; sin embargo, las decisiones del partido hegemónico prevalecían en ese momento. En 1985 se instauró en la Comisión, con derecho a voto en sus decisiones, la participación de sólo tres partidos, hecho que hizo perder credibilidad en la institución.

Relaciones con Estados Unidos y avance en política internacional

Los elementos que se exponen a continuación permiten comprender la política internacional actual y las razones del IFE para promover y acreditar el régimen electoral mexicano mediante la participación del Instituto en las principales redes y circuitos internacionales de cooperación y asistencia técnico-electoral.

Las relaciones que históricamente ha tenido México con Estados Unidos de América están ligadas a la soberanía y al desarrollo de la democracia en el país. Dos han sido los factores preponderantes en esta relación: la vecindad y el in-

⁶ Respecto a detalles en la organización de los procesos electorales, véase Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández, *op. cit.*





tercambio intenso de temas, mismos que han influido en la historia de México, en procesos internos y en no pocas de sus instituciones; y fundamentalmente en la forma en que se condujo la política exterior de México en el período de la posguerra.

Tras la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, en su condición de potencia mundial, creó una relativa incertidumbre en Latinoamérica. No obstante, como apoyo a la política de cooperación con el vecino país del norte, el presidente Manuel Ávila Camacho impulsó reformas políticas entre 1944 y 1946. Más tarde, en 1988, año en que el inició el sexenio de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, se abrió una etapa distinta en la relación bilateral, caracterizadas por la economía y el impulso de distintas reformas.

La reforma electoral establecida por Ávila Camacho generó una ley electoral que impidió a los caciques locales controlar los comicios. También propició la transformación del partido hegemónico, que contaba con una base amplia, y eliminó la participación de los militares de la política electoral. Si bien pueden interpretarse estas transformaciones como el resultado de cambios internos, la reforma debe entenderse como respuesta a las exigencias del nuevo orden internacional.

La reforma de este período se anticipó a las presiones predecibles de Estados Unidos y fue una manera de detener el intervencionismo estadounidense en asuntos internos.

En un ensayo publicado por Adolfo Aguilar Zínser en la década de 1980, el autor señala que intervinieron factores importantes en las relaciones entre México y Estados Unidos, en donde se presentaron un conjunto de circunstancias políticas y económicas que impactaron a ambos países en sus relaciones bilaterales.

Respecto al papel de Estados Unidos en la evolución posterior a los años ochenta, Aguilar Zínser señala en primer lugar la existencia de una crisis de fondo de carácter económico; en segundo, establece un cambio estructural con el debilitamiento de las fórmulas de control político y la pérdida gradual de la legitimidad del régimen político.





Y, en tercer lugar, la resistencia de México a ingresar a tratos económicos y políticos con el vecino país del norte. Se consideró una actitud de defensa a la soberanía por parte del grupo político. A partir de estas circunstancias la postura del gobierno en turno fue anacrónica.

El Estado sustentó, durante muchos años, la tesis de que la soberanía estuvo permanentemente amenazada. Esta idea permitió mantener un gobierno autoritario y una desigualdad social, infortunios que el gobierno justificó por mantener la paz y garantizar la independencia del país.

Sin embargo, la combinación de los tres factores mencionados anteriormente influyó en la reforma y el cambio en México, con efectos en las relaciones de los dos países. El deterioro de la economía y la pérdida de legitimidad provocaron una crisis social en México; para Estados Unidos la imagen de México cambió y representó una limitante en las relaciones bilaterales.

En diferentes períodos se experimentaron cambios en la política exterior de México. La gestión de Carlos Salinas se caracterizó por la negociación de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ante la urgencia de reactivar la economía mexicana; y en el de Vicente Fox lo fueron las propuestas en materia de relaciones exteriores para fortalecer la democracia y los derechos humanos.

Blanca Torres plantea el surgimiento de nuevos actores internacionales, la participación de un sinnúmero de organismos, de organizaciones o grupos de la sociedad civil, que han trascendido fronteras en defensa del interés colectivo. La actuación de estos grupos ha representado un avance económico, en derechos humanos, electorales, sociales y políticos.

Es así que a pesar de que la política exterior se delineó en aras de la soberanía de los propios países, hoy en día han realizado un sinnúmero de acuerdos internacionales en muy distintos campos del quehacer internacional, sin perder autonomía y soberanía, sobre todo a la luz de un mundo cada vez más globalizado.





En este sentido, cabe recordar que el Instituto Federal Electoral como institución independiente en sus funciones y decisiones, y desde su creación en 1990, ha tenido un objetivo común: contribuir a la vida pacífica y al fortalecimiento en la transición democrática de los países en materia electoral.

En México, como en la mayor parte del mundo, asuntos que en el pasado se consideraban como exclusivos de la soberanía nacional han dejado de serlo, ahora se habla con gran naturalidad de actores y procesos transnacionales cuya existencia y dinámica no reconocen fronteras.⁷

La creación de la Coordinación de Asuntos Internacionales

Desde que se creó la Coordinación de Asuntos Internacionales, el IFE ha realizado una serie de acciones permanentes de acercamiento, vinculación y cooperación con una amplia gama de organismos e instituciones de la comunidad internacional especializada o interesada en temas político-electorales.

El objetivo fundamental de esta actividad ha sido el de poner al alcance del público extranjero interesado información precisa y oportuna que contribuya al debido conocimiento y valoración de los cambios experimentados por el régimen electoral mexicano producto de las reformas legales en la materia, así como lo referente a la organización, las políticas y los programas sustantivos del Instituto.

Los esfuerzos de vinculación internacional del IFE, que en un primer momento se concentraron en iniciativas de impulso institucional a través de la preparación y distribución de materiales informativos y en la atención de delegaciones extranjeras interesadas en el conocimiento o estudio del régimen electoral mexicano, pronto fueron sentando las bases y abriendo los canales para que el Instituto se insertara y participara en distintas redes de cooperación y asistencia técnica internacional en diferentes países.

⁷ Véase Soledad Loaeza, "En la frontera de la superpotencia. La inmediata posguerra y el primer reformismo mexicano 1944-1946", en Rolando Cordera Campos, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), *México: el reclamo democrático, Siglo XXI*, México, 1988, p. 134.





Sobre estos ejes fundamentales, el IFE ha logrado desplegar una estrategia integral y sistemática de vinculación y colaboración con la comunidad internacional, que ha tenido como principio rector contribuir al fortalecimiento y difusión de los principios e instituciones democráticas, dentro de un marco de respeto, armonía y corresponsabilidad.

En la actualidad, la proyección y valoración del IFE entre la comunidad internacional no sólo tiene que ver con el nivel de desarrollo técnico y profesional con que cumple su función de organizar, de manera transparente e imparcial, las elecciones federales en México, sino además con un compromiso de participar y apoyar activamente en las iniciativas de cooperación, intercambio y provisión de asistencia técnica a nivel internacional.

A continuación se mencionan algunas de las principales vertientes y acciones de la estrategia de vinculación y cooperación que el IFE ha desplegado entre 1993 y 2010 en cuanto a información, difusión y atención a delegaciones o representaciones del extranjero.

El principal soporte de la estrategia de acción internacional del IFE radica en su esfuerzo por establecer y mantener un proceso de vinculación y comunicación permanente con organismos e instituciones del extranjero especializadas en temas político-electorales, a través de la elaboración y distribución de diversos materiales informativos y de la atención oportuna de consultas sobre el régimen electoral mexicano, así como del intercambio de conocimientos y experiencias sobre aspectos concretos y puntuales de la organización electoral.

Observadores electorales internacionales en México

Desde 1993 la legislación reconoce como derecho de los ciudadanos mexicanos el de participar como observadores a lo largo de todo el proceso electoral en cualquier parte del territorio nacional, en la forma y términos que determine el Consejo General del IFE para cada elección federal, a partir de un conjunto de bases que han sido previstas en la ley; entre éstas se incluyen solicitar oportunamente su registro ante el IFE a más tardar el 31 de mayo del año de la elección, cumplir con ciertos requisitos de no vinculación partidista y asistir a cursos de





información y capacitación que imparta el Instituto o la organización a la que pertenezcan los observadores.

Además, una reforma aprobada en 1994 contempla la posibilidad de que los ciudadanos extranjeros también puedan conocer e informarse sobre el desarrollo de los procesos electorales federales bajo la figura de visitantes extranjeros.

En este sentido, la ley faculta al Consejo General del IFE para que, en ocasión de cada elección federal, resuelva sobre el particular y, en su caso, fije las bases y criterios para la acreditación de los visitantes extranjeros.

Por otra parte, desde las elecciones federales de 1994, el IFE ha promovido la constitución, a partir de recursos aportados por el gobierno federal, de un fondo para apoyar financiera y técnicamente los proyectos de observación electoral. Dicho fondo es administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Acreditación y visitantes extranjeros en los procesos electorales federales de México

En un primer momento el principal motivo de las visitas de observadores electorales extranjeros fue informarse sobre la organización y funcionamiento del Instituto.

Es importante destacar que en ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tienen efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.⁸

Los convenios de cooperación suscritos por el Instituto Federal Electoral comienzan en el proceso electoral federal de 1994, con la asistencia de grupos de observación electoral. Dado que en ese entonces el IFE formaba parte del Poder

⁸ Véase la *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y el Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones*, Acto de conmemoración celebrado en las Naciones Unidas el 27 de octubre de 2005, Nueva York. Disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/election_observation/docs/code_conduct_es.pdf





Ejecutivo federal, correspondió a la Secretaría de Relaciones Exteriores firmar el convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Con el fin de fortalecer las actividades de observación electoral en el proceso electoral de 1997, se formó un grupo de expertos mexicanos en técnicas de observación electoral. Con esta actividad se cumplía el proyecto de capacitación en el tema.

En las elecciones federales de 2000, 2003, 2006 y 2009 se apoyó técnica y financieramente a los visitantes extranjeros y a los grupos nacionales de observación (véase anexo). Entre las instituciones firmantes en dichos años, se adhirió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir de la elección presidencial del año 2000.

Es en el año 2003 cuando se crea el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral, mediante un convenio celebrado por el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Gobernación y el IFE.

En este sentido, se puede destacar que ya desde las elecciones de 1994 el Instituto había promovido la creación de un fondo de apoyo para la observación electoral, integrado con recursos aportados por el gobierno federal y administrado por el Programa de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyo fin era financiar parcialmente los proyectos de observación de los grupos nacionales que satisfacían los requerimientos técnicos que determina un consejo de normatividad, así como proveerles asistencia y orientación técnica especializada.

En ocasión de la celebración de cada proceso electoral federal la ley faculta al Consejo General del IFE para que acuerde las bases y criterios para atender e informar a los extranjeros interesados en el desarrollo de cada proceso en cualquiera de sus etapas, bajo la figura de visitantes extranjeros.

En el uso de sus facultades, el Consejo General ha aprobado el acuerdo para fijar las reglas en la recepción, acreditación y atención de visitantes extranjeros desde las elecciones federales de 1994. Para efectos de las elecciones de 2009,





el Consejo General aprobó el acuerdo correspondiente el 22 de diciembre de 2008, para que los interesados solicitaran su acreditación como visitantes extranjeros a más tardar el 23 de junio de 2009.⁹

En las cinco ocasiones previas en que ha resultado procedente, es decir, para las elecciones federales de 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006, el Consejo General del IFE no sólo aprobó por unanimidad el acuerdo en que se establecen las bases y criterios para la atención e información de los visitantes extranjeros, sino que también ha realizado un esfuerzo sistemático por brindarles las mayores garantías y facilidades para su acreditación y el desempeño de sus actividades.¹⁰

El IFE diseña y opera una estrategia integral que les permite contar con todo el apoyo y facilidades requeridas para el desempeño de sus actividades, con la colaboración de las dependencias competentes del Poder Ejecutivo federal, que incluye una campaña global para difundir y poner al alcance de todos los interesados la información y documentación necesarias para solicitar y obtener su acreditación como visitantes extranjeros.

Esta estrategia comprende una serie de sesiones informativas con funcionarios del Instituto para que los visitantes extranjeros tengan la oportunidad de conocer a detalle aspectos relevantes del proceso electoral federal, así como la elaboración y distribución de diversos materiales informativos.¹¹

Adicionalmente, el IFE organiza foros de análisis sobre temas electorales en perspectiva comparada, con la presencia de funcionarios electorales de otros países e instituciones.

La gráfica 1 muestra el número de solicitudes de visitantes extranjeros en ocasión de los diferentes procesos electorales desde 1994 hasta 2009 y el número de países acreditados.

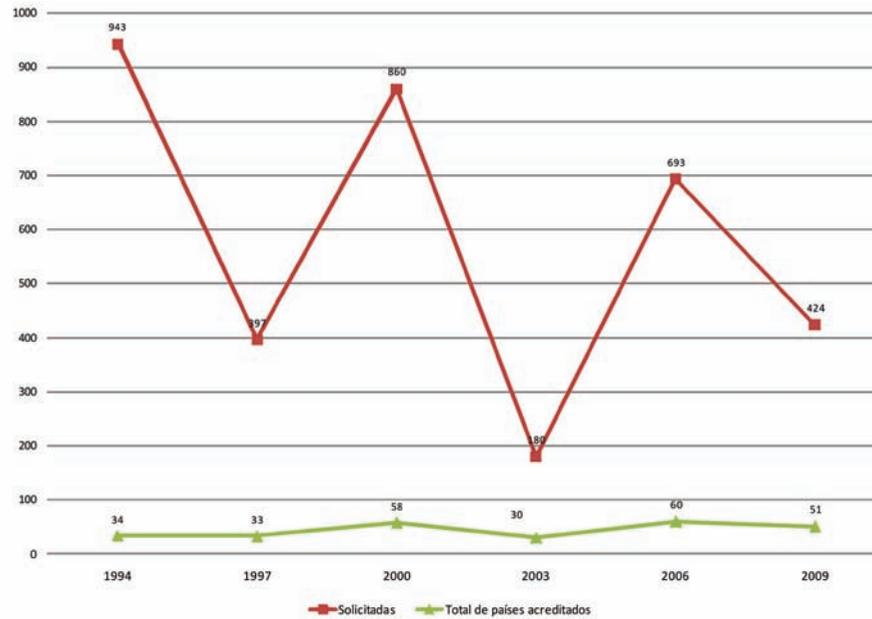
⁹ Instituto Federal Electoral, *op. cit.*, p. 117.

¹⁰ *Ibid.*, p. 129.

¹¹ Existen características distintivas de la observación electoral internacional; en este contexto no es sólo un mecanismo de evaluación de las elecciones, sino una cooperación horizontal en materia electoral. Véase José Thompson, *La dimensión internacional de la democracia y la observación electoral*, Tribunal Electoral de Panamá, "Mundo Electoral", año 1, núm. 2.



Gráfica 1
Solicitudes de visitantes extranjeros en diferentes procesos electorales federales de México



Fuente: Elaboración propia a partir del anexo *Numeralia sobre visitantes extranjeros en los procesos electorales federales de México*, Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales, junio de 2009.

Cooperación y asistencia internacional

Gracias a la creación de la Coordinación de Asuntos Internacionales y a su acercamiento y colaboración con otros países, tanto dentro como fuera de México, nuestro país pasó de solicitar apoyo a las Naciones Unidas a brindarlo en diversos lugares, como Haití, República Dominicana, Kosovo, Líbano, Irán y, más recientemente, Bosnia y Herzegovina.

Carlos Navarro,¹² en un amplio documento, señala que el proceso de vinculación que de manera paulatina ha desarrollado y consolidado el IFE con diversos organismos e instituciones de la comunidad internacional, ha ido creando

¹² Carlos Navarro es Director de Análisis Electoral y Acuerdo Político Internacional, en la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE. Véase su colaboración en *Proceso Electoral Federal 2009*, Instituto Federal Electoral, México, pp. 125-138.



espacios y condiciones propicias para pactar proyectos e iniciativas de colaboración en áreas de interés común, que han llegado a formalizarse a través de convenios de cooperación y asistencia técnica, lo que nos habla del gran avance que ha tenido el Instituto en materia internacional.

Navarro, en el documento mencionado, desglosa las actividades de difusión internacional del IFE desde su creación, y señala el interés que han mostrado los organismos e instituciones extranjeras, desde representantes de organismos electorales, partidos políticos y legisladores, hasta representantes diplomáticos y académicos, por realizar visitas y reuniones de trabajo con funcionarios del Instituto.

En primera instancia las visitas del extranjero tuvieron como finalidad conocer, constatar o informarse a detalle sobre las características del régimen electoral en lo general, o bien sobre la naturaleza, atribuciones, organización y funcionamiento del propio Instituto.

A medida que el IFE se ha ido posicionando como una institución de vanguardia a nivel internacional por su grado de desarrollo y profesionalización técnico-administrativa, el flujo de solicitudes para realizar visitas de trabajo ha cobrado un giro distinto.

Hoy en día lo común es que las visitas tengan como propósito intercambiar conocimientos y experiencias en áreas de interés específico tanto para México como para los demás países, que puedan ser útiles en otros contextos y con las particularidades y requerimientos de cada caso, para generar iniciativas de fortalecimiento institucional en la organización y gestión de los procesos electorales.

Para estos efectos, el IFE diseña agendas específicas de trabajo cuya duración y profundidad procuran ajustarse en lo posible a los requerimientos e intereses concretos de las representaciones o delegaciones extranjeras.

De junio de 1993 a principios de 2009, el IFE ha tenido la oportunidad de recibir a cerca de 307 delegaciones procedentes de más de 50 países de distintas





regiones del mundo y a representantes de diversos organismos e instituciones internacionales y regionales, así como a diplomáticos de casi 90 países.¹³

El acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas

Con motivo del proceso electoral federal de 1994, el IFE recibió de manera directa el apoyo y asistencia técnica de diversos organismos de la comunidad internacional, especialmente de la Organización de las Naciones Unidas, con la cual suscribió un acuerdo de cooperación.

Las acciones derivadas de este acuerdo fueron muy oportunas para orientar y desarrollar los trabajos de diversos grupos nacionales de observación electoral, como para evaluar, a través del trabajo de un grupo de especialistas internacionales, los avances del régimen electoral mexicano desde un punto de vista técnico.

Las autoridades electorales mexicanas a nivel federal no sólo han refrendado de manera periódica acuerdos de cooperación y asistencia técnica con la ONU; sobre esas bases se ha asentado un soporte y complemento a diversos programas relacionados con la organización y promoción de los procesos electorales federales, y además ha permitido proyectar el potencial de la organización electoral mexicana entre la comunidad internacional e involucrar al IFE en misiones de asistencia técnica internacional.

Los convenios de cooperación técnica

Existen algunas relaciones de vinculación y entendimiento que, por su nivel de desarrollo o especificidad, se han traducido en la suscripción de convenios formales que no sólo han permitido fortalecer los procesos de vinculación interinstitucional, sino además imprimir un mayor rigor e impulso al desarrollo de proyectos e iniciativas conjuntas en áreas de interés común.

¹³ *Ibíd.*, p. 128.





Es por ello que se considera pertinente destacar los convenios suscritos por el IFE con diversas instituciones extranjeras, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1
Convenios suscritos por el IFE con diversas instituciones extranjeras

Instituciones	A partir de:
Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	1994
Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional de Colombia	1996
Dirección General de Elecciones Canadá (EC)	1996
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)	1998
Autoridades electorales de España, el Consejo General del Poder Judicial, la Junta Electoral Central y la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior	1999
Jurado Nacional de Elecciones del Perú	2003
Tribunal Electoral de Panamá	2003
Comisión Electoral de la República de la India	2004
Organización de Estados Americanos (OEA)	2008
Asociación de Oficiales Electorales de Europa (ACEEEO)	2009
Instituto Electoral para el Sur de África (EISA)	2009

Fuente: Elaboración propia. Instituto Federal Electoral, *Reseña Electoral federal 2009*, México, p. 135.

En esta tesitura, el ingreso de las autoridades electorales federales mexicanas a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), formalizado en 1996, representa un momento prominente en el proceso de vinculación y cooperación interinstitucional.

En la UNIORE se encuentran representados la mayoría de los organismos electorales de América. Desde su constitución en 1991, su propósito ha sido impulsar e incrementar los niveles de intercambio y cooperación entre los países,



así como contribuir a la promoción de sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos.

Misiones de asistencia técnica

Desde finales de 1993, como resultado de gestiones y compromisos interinstitucionales de carácter bilateral o de invitaciones expresas de aquellos organismos e instituciones internacionales o regionales con los que se tienen convenios de cooperación o vínculos estrechos, en particular con la ONU, IFES y CAPEL, funcionarios y especialistas del IFE han tenido la oportunidad de colaborar en más de 64 misiones de asistencia técnica a 32 países, tal como lo señala Carlos Navarro en su texto.¹⁴ A continuación se enlistan los países en referencia:

América	África	Asia	Oriente Medio
1. Argentina 2. Bolivia 3. Brasil 4. Canadá 5. Chile 6. Colombia 7. Costa Rica 8. Ecuador 9. El Salvador 10. Guatemala 11. Guyana 12. Haití 13. Honduras 14. Nicaragua 15. Panamá 16. Paraguay 17. Perú	1. Argelia 2. Burkina Faso 3. Congo 4. Ghana 5. Guinea Ecuatorial 6. Marruecos 7. Namibia 8. Nigeria 9. Zambia 10. Zimbabue	1. Indonesia 2. Mongolia 3. Timor-Leste	1. Iraq 2. Líbano

Gran parte de la asistencia ofrecida se ha focalizado en temas inherentes a la integración, mantenimiento y actualización de registros electorales; sin embargo, la cantidad de apoyos brindados se ha ido ampliando y diversificando de manera gradual en temas como planeación, logística y capacitación electoral, financiamiento y fiscalización de partidos y campañas, sistemas electorales, educación cívica y programas para la provisión de resultados electorales preliminares, entre otros.

¹⁴ *Ibíd.*, pp. 131 y 132.



Esta actividad ha sido importante para el IFE, no sólo porque guarda relación con el compromiso y disposición de estrechar vínculos de cooperación y contribuir al desarrollo de proyectos de fortalecimiento electoral en otros países, sino porque también ofrece la oportunidad de compartir conocimientos y experiencias con sus homólogos en áreas de interés común.

Participación en misiones de observación electoral

En la medida en que el IFE ha establecido y estrechado vínculos con autoridades electorales de otros países, ha sido distinguido con múltiples invitaciones para participar en misiones de observación electoral promovidas por los propios organismos depositarios de la autoridad electoral, orientadas a intercambiar conocimientos de carácter técnico en un marco de respeto y reciprocidad.

Esta práctica no sólo es común en los países de América, donde tiene su origen y se le concibe como un espacio privilegiado para el intercambio de conocimientos y experiencias susceptibles de traducirse en proyectos e iniciativas concretas de intercambio y colaboración técnica, sino que está de manera expresa contemplada en el protocolo de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), de la que el IFE forma parte.

Es de esta forma que, desde 1993, representantes del IFE han participado en 87 misiones internacionales de observación electoral, conformadas fundamentalmente por representantes de organismos e instituciones electorales, que se han verificado en 24 países y han comprendido distintos tipos de procesos electorales.¹⁵ Si bien la mayoría se han desarrollado en países del continente americano, desde Canadá hasta Chile, también ha habido oportunidad de presenciar elecciones en España, la Federación de Rusia, la India y Sudáfrica.

Bajo esta perspectiva, vale la pena mencionar las invitaciones que recibió el IFE para formar parte de los comités directivos de las misiones internacionales que, por iniciativa de la ONU y a solicitud expresa de las respectivas autoridades electorales, se integraron para monitorear la organización de las elecciones y en especial proveer asesoría técnica en Iraq y Haití.

¹⁵ *Ibid.*, p. 132.





Como caso especial, se cubrió todo el ciclo electoral desarrollado durante 2005 en la Misión Internacional para las Elecciones de Iraq, donde el IFE contribuyó en la preparación de reportes técnicos sobre la actualización del registro electoral y la certificación de partidos políticos y candidatos.

Cabe resaltar que después del terremoto que devastó a Haití el 12 de enero de 2010, las autoridades electorales de esa nación y la ONU solicitaron la intervención del IFE para ayudar en la organización de las elecciones de este mismo año. Dicha solicitud la hizo personal y formalmente el presidente de Haití en ocasión de una visita oficial a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, que a su vez la transmitió de manera oficial al Consejero Presidente del IFE.

Programa Internacional de Investigación y Capacitación Electoral

Quizá la expresión más acabada y novedosa de los esfuerzos del IFE para participar en las redes globales de intercambio y cooperación técnica en materia electoral lo constituye su iniciativa, concebida de manera conjunta con el PNUD México y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para crear un Programa Internacional de Investigación y Capacitación Electoral.

El propósito fundamental de este programa es apoyar los procesos de fortalecimiento y profesionalización de los organismos electorales, a través de programas especializados de capacitación y actualización de sus cuadros directivos y ejecutivos, bajo una perspectiva de mediano y largo plazos y un especial énfasis en la planeación y conducción estratégica de la gestión electoral.

Esta iniciativa fue planteada y discutida con diversos organismos e instituciones electorales de todo el mundo, y en diciembre de 2006 fue avalada de manera formal por el sistema de las Naciones Unidas como un proyecto preparatorio del PNUD México, para arropar institucionalmente su fase inicial de desarrollo e instrumentación.

Como parte de este proyecto destacan seis seminarios internacionales sobre gestión electoral celebrados en la Ciudad de México.





Primero, el celebrado a iniciativa de la ONU en junio de 2004, para compartir con los integrantes de la entonces recién constituida Comisión Electoral Independiente de Iraq una serie de conocimientos y experiencias que les facilitarían el cumplimiento de las importantes responsabilidades que tenían que enfrentar para organizar y conducir el ciclo electoral que enmarcó el proceso de cambio político en ese país en 2005. Luego, el organizado en diciembre de 2008 para los integrantes de la Comisión Electoral Independiente de Bosnia y Herzegovina. Asimismo, el dirigido para el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, en febrero de 2009.

En marzo del mismo año, se llevó a cabo el seminario para miembros del Ministerio de Administración Estatal y Ordinario del Territorio (MAEOT) y del Secretariado Técnico de Administración Electoral (STAE) de la República Democrática de Timor-Leste. Entre marzo y abril de 2009 se celebró el de medios y elecciones en perspectiva comparada para Líbano. Y por último, el preparado para la Comisión Electoral de Zambia, en abril de 2009.

En la misma tesitura, y al amparo del convenio de colaboración suscrito con la Organización de Estados Americanos (OEA), se puede destacar la celebración de las Primeras Jornadas Interamericanas sobre Democracia, en noviembre de 2008, que contaron también con la colaboración de IDEA Internacional y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en las que se reunieron especialistas de los organismos electorales de los países miembros de la OEA para intercambiar conocimientos y experiencias de interés común, bajo un novedoso formato de discusión que se pretende realizar cada año.

Estudios y foros

Desde 1993, el IFE ha tenido la oportunidad de fungir como organizador o co-organizador de foros de divulgación y deliberación de carácter internacional, y ha sido invitado con frecuencia para participar en múltiples foros celebrados en el extranjero, usualmente para referir aspectos relativos al régimen político-electoral mexicano.



A continuación se mencionan algunos de los foros internacionales más relevantes en los que las autoridades electorales mexicanas a nivel federal han tenido oportunidad de ser anfitrionas:

Tabla 2
Conferencias, seminarios y cursos

Conferencias, seminarios, cursos	Año
I Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre sistemas electorales	mayo de 1994
III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales	julio de 1996
Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero	agosto de 1998
Conferencia Trilateral sobre el Voto en el Extranjero	septiembre de 1998
Seminario Internacional sobre Participación de Niños y Jóvenes en Procesos Cívico-Electorales	noviembre de 1998
Taller Internacional: Los Organismos Electorales como Instituciones de Gobernabilidad	mayo de 1999
IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia	noviembre de 1999
Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia	junio de 2001
Seminario sobre Transición y Consolidación Democrática: el Contexto Internacional y la Experiencia Mexicana	febrero de 2003
Segunda Conferencia de la Red Mundial de Organismos Electorales	marzo de 2003
Seminario Internacional sobre Medios de Comunicación y Elecciones	octubre de 2005
Seminario Internacional sobre Institucionalidad Democrática. Experiencias Electorales Comparadas	marzo de 2006
XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia	abril de 2006
Primeras Jornadas Electorales Interamericanas	noviembre de 2008

Fuente: Instituto Federal Electoral, *Reseña Electoral Federal 2009*, p. 135.



Estudios comparados

Con el propósito de coadyuvar a su conocimiento, estudio o evaluación y de facilitar los procesos de vinculación y cooperación interinstitucional, el IFE ha desarrollado o colaborado en diversos estudios sobre temas electorales de actualidad o relevancia desde una perspectiva internacional comparada.¹⁶

En algunas ocasiones, estos proyectos han respondido a iniciativas o requerimientos institucionales específicos; en otras, a compromisos de colaboración pactados en el marco de sus convenios de cooperación con organismos e instituciones internacionales.

Entre los estudios comparados emprendidos por iniciativa institucional se pueden mencionar el *Estudio internacional comparado sobre el voto en el extranjero*, publicado de manera conjunta con la ONU y el TEPJF en 2002 en español e inglés, y el *Estudio comparado sobre los regímenes de financiamiento y fiscalización y las condiciones de equidad en 19 países de América Latina*, publicado de manera conjunta con la Organización de los Estados Americanos en 2005. Por la actualidad y relevancia de estos temas, se realizan esfuerzos para actualizar sus contenidos de manera sistemática.

Como parte de los esfuerzos de cooperación interinstitucional en esta materia, el IFE colaboró con IDEA Internacional en la concepción, el diseño y la preparación del *Manual Internacional sobre el Voto en el Extranjero*, publicado en

¹⁶ Manuel Carrillo Poblano, Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral, ha llevado a cabo desde la creación de la Coordinación un excelente trabajo institucional a nivel internacional. Véanse las investigaciones realizadas: Carrillo Poblano, Manuel, a) "La inserción de México en el sistema internacional electoral", en *Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, Luis J, Molina Piñeiro, et al. (coords.), Editorial Porrúa-UNAM, México, 2010, pp. 274-293; b) "El proceso democratizador en América Latina: el caso de las asociaciones entre organismos electorales", disponible en: <http://174.36.232.8/html/index.php?id=370>, consulta el 13 de abril de 2010; c) *Cooperación internacional, 2007*, disponible en: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/V.pdf, consulta 15 de abril de 2010; d) *Perspectivas globales para las asociaciones y alianzas: el caso de América Latina*. Disponible en: www.ife.org.mx/docs/IFEv2/CAI/CAI.../GEO2005_cooperacion_AL.pdf





inglés en noviembre de 2007 y cuya versión en español se hizo en noviembre de 2008.

De igual forma, se ha hecho cargo de la preparación de la versión en español de otras obras publicadas por IDEA, como el *Manual Internacional sobre Sistemas Electorales*.

Generación de información y servicios electorales

En este apartado vale la pena destacar la participación del IFE como institución asociada del proyecto denominado *ACE Project*, que no sólo permitió la creación de la primera fuente de consulta electrónica con información completa, detallada y comparada sobre temas y opciones clave para el conocimiento, estudio o reforma de las elecciones, sino que se ha convertido en una auténtica red de conocimientos y servicios especializados en la materia.¹⁷

Desde 1998 el IFE colabora activamente en el Proyecto sobre Administración y Costo de Elecciones (ACE, por su acrónimo en español, inglés y francés). En razón de sus aportes para el desarrollo y promoción de este proyecto, a partir de 2004 el IFE es una de las nueve instituciones asociadas con derechos plenos.

En esencia, la hoy denominada Red de Conocimientos Electorales ACE es un concepto integral en elecciones que busca poner al alcance de todas las instituciones, especialistas electorales y personas interesadas en estos temas, un amplio repertorio de productos y servicios informativos que contribuyan tanto al conocimiento y la confiabilidad en las normas, instituciones y procedimientos electorales, como al fortalecimiento y profesionalización de los organismos responsables de la gestión electoral en todo el mundo.

Acompañan al IFE otras instituciones que tienen el estatus de socio principal del Proyecto, como IDEA Internacional, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Elecciones Canadá, el Instituto Electoral para el Sur de África (EISA), la Organización de las Naciones Unidas, que está representada a través

¹⁷ Los contenidos se pueden consultar en www.aceproject.org.





de tres instancias distintas: su Departamento de Estudios Económicos y Sociales (UNDESA), su Programa para el Desarrollo (PNUD) y su División de Asistencia Electoral; de igual manera, el Consejo de Europa participa con el carácter de miembro *ex officio*.

En el marco de este Proyecto, el IFE desempeña una triple función: en primer lugar, en su calidad de socio principal tiene responsabilidades relacionadas con el desarrollo, mantenimiento y actualización de los productos y servicios que ofrece ACE a escala global. En segundo lugar, es la institución encargada de la preparación y actualización de los contenidos estratégicos de la versión en español del portal en Internet. En tercer lugar, a partir de finales de 2007 el IFE opera como el centro regional de apoyo y promoción del Proyecto para América Central, Panamá y el Caribe.

En este sentido, se ha previsto que en un corto plazo y en colaboración con el Jurado Nacional de Elecciones de Perú, que funge como Centro Regional para América del Sur, el IFE despliegue una iniciativa para brindar un servicio de consulta en línea para usuarios hispanoparlantes a través de una amplia red de especialistas de la región.

Conclusiones

En el presente trabajo se examinó el proceso que siguió el Instituto Federal Electoral en materia de cooperación internacional desde su fundación, con una breve revisión de la política exterior durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, caracterizada por dos principios: la soberanía y la independencia relativa respecto de las grandes potencias y en particular de Estados Unidos.

Es así que a pesar de que la política exterior de las naciones se delineó en aras de la soberanía de los propios países, hoy en día los países han realizado un sinnúmero de acuerdos internacionales en muy distintos campos de su quehacer internacional, sin perder autonomía y soberanía, sobre todo a la luz de un mundo cada vez más globalizado. El Instituto Federal Electoral como institución





independiente en sus funciones y decisiones, desde su creación en 1990 ha tenido un objetivo común, contribuir a la vida pacífica y al fortalecimiento en la transición democrática de los países en materia electoral.

La situación histórica en materia electoral antes y después de la creación del IFE contribuyó a la transición política, al proceso democratizador del país y a la consolidación de la institución organizadora de las elecciones en México, hecho que ha permitido que el Instituto haya sido receptor de visitantes extranjeros registrados en elecciones federales desde 1993.

Esta labor desempeñada por parte de los observadores internacionales da fe de la transparencia con que se han realizado las jornadas electorales. Ante este panorama, el país se ha visto cada vez más beneficiado por el reconocimiento en el ámbito internacional.

Es entonces que la observación se ve como parte de un proceso continuo de acompañamiento técnico a los organismos electorales.

Es importante puntualizar que las observaciones que realizan los visitantes extranjeros y observadores electorales confirman la importancia del trabajo que se realizó con los Estudios de Evaluación del Proceso Electoral Federal 2008-2009.

En este sentido, uno de los mayores retos ante las sugerencias de los visitantes extranjeros ha sido la realización de estudios de evaluación en materia electoral, teniendo como eje fundamental aportar elementos de información y conocimiento relevantes para realizar los cambios necesarios del material electoral, de procesos y capacitación.

Hoy en día lo común es que las visitas tengan como propósito intercambiar conocimientos y experiencias en áreas de interés específico tanto para México como para los demás países, que puedan ser útiles en otros contextos y con las particularidades y requerimientos de cada caso para generar iniciativas de fortalecimiento institucional en la organización y gestión de los procesos electorales.





El IFE a lo largo de 20 años se ha ido posicionando como una institución de vanguardia a nivel internacional por su grado de desarrollo y profesionalización técnico-administrativa; el flujo de solicitudes para realizar visitas de trabajo ha cobrado un giro distinto al de 1990.

Gran parte de la asistencia ofrecida se ha focalizado en temas relativos a la integración, mantenimiento y actualización de registros electorales; la cantidad de apoyos internacionales se ha ido ampliando y diversificando de manera gradual en temas como planeación, logística y capacitación electoral, financiamiento y fiscalización de partidos y campañas, sistemas electorales, educación cívica y programas para dar resultados electorales preliminares.

El Instituto Federal Electoral, a 20 años de su creación, sigue trabajando por la democracia. Hoy mantiene una mayor vinculación con los países y un intercambio internacional constante en materia electoral. Los retos que se presentan son con miras a una mayor participación ciudadana en las elecciones, a una cultura política donde imperen los valores y principios democráticos.

Basta recordar que en 2001 la diplomacia mexicana logró diversificar y profundizar los vínculos con otras naciones, para ubicar a México en una posición en el escenario internacional que le permitió su consolidación como un puente estratégico entre regiones y naciones, para fortalecer la democracia y los derechos humanos.

La actividad internacional del IFE ha comprendido una sistemática vinculación y cooperación con diversos países y organismos internacionales, así como en el diseño y la ejecución de diversos proyectos de investigación y difusión.

En esencia, estos proyectos han consolidado la promoción de instituciones, prácticas y valores democráticos entendidos en su más amplia acepción.

Es innegable que contribuir al conocimiento, la reflexión o al estudio de temas de interés, actualidad o relevancia tanto a nivel nacional como internacional, ha dado como resultado el cumplimiento de compromisos negociados en el marco





de convenios de colaboración con organismos e instituciones internacionales, o bien de iniciativas propias.

Sin embargo, aún queda mucho por hacer, ya que es preciso definir las necesidades y cambios en la agenda internacional del IFE ante los nuevos retos a raíz de la reforma de 2007 y de las próximas elecciones federales de 2012 en México.

En este contexto, es menester retomar el tema del voto en el extranjero en las próximas elecciones presidenciales de 2012; el voto electrónico; la seguridad en las elecciones, en el marco de una situación nacional y mundial compleja; y el blindaje electoral, entre otros temas de la democracia y el quehacer internacional.

La democracia mexicana requiere de elecciones limpias y confiables, en las que los ciudadanos puedan participar con libertad absoluta y los actores políticos puedan competir en igualdad de condiciones.

Es significativo intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, continuando con un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional.

Promover posiciones comunes sobre asuntos de interés nacional y apoyar a aquellos que requieran amplia cooperación y concertación internacional en asuntos que tienen que ver con elecciones y democracia, son temas prioritarios y de gran calado, que se encuentran inmersos en la agenda internacional del Instituto Federal Electoral.

Son tarea esencial en la agenda política internacional en materia electoral de México, señaladamente del IFE, a fin de estar en posibilidad de continuar, como hasta ahora, cooperando con la comunidad internacional a fin de que en nuestros respectivos países se garantice la celebración de elecciones libres, en las que exista equidad y transparencia.





Bibliografía

Carrillo Poblano, Manuel, *El proceso democratizador en América Latina: El Caso de las Asociaciones entre Organismos Electorales*, Tribunal Electoral de Panamá, "Mundo Electoral", año 2, núm. 6, septiembre de 2009. Disponible en: <http://174.36.232.8/html/index.php?id=370>.

_____, *Perspectivas globales para las asociaciones y alianzas: El caso de América Latina*. Disponible en: www.ife.org.mx/docs/IFEv2/CAI/CAI.../GEO2005_cooperacion_AL.pdf

_____, "Cooperación Internacional", en *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007. Disponible en: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/V.pdf.

Cordera Campos, Rolando, Trejo Delarbre, Raúl y Juan Enrique Vega (coords.), *México: El reclamo democrático*, Siglo XXI, México, 1988.

Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones, Acto de conmemoración celebrado en las Naciones Unidas el 27 de octubre de 2005, Nueva York. Disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/election_observation/docs/code_conduct_es.pdf

Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández, *Lecturas sobre el cambio político*, CIDE-FCE, México, 2006.

Garza Elizondo, Humberto, *Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994*, Foro Internacional, v. 34, no. 4 (138), octubre-diciembre de 1994.

Navarro, Carlos, *Reseña electoral 2009*, Material de divulgación, Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral, México, 2009.





IIDH/CAPEL, *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, TEPJF-IFE-FCE-Universidad de Heidelberg, México, 2007.

Madrazo, José Ignacio, *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, 2002. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/martinez_c_c/capitulo4.pdf

Molina Piñeiro, Luis J., Ojesto M. P. José Fernando y Ruperto Patiño Manffer (Coords.), *Balance en el proceso democratizador de México 1988-2000*, Porrúa-UNAM, México, 2010.

Principales proyectos para 2008, Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral. Disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-Misiones/convenios_y_talleres2008.pdf

Thompson, José, *La dimensión internacional de la democracia y la observación electoral*, Tribunal Electoral de Panamá, "Mundo Electoral", año 1, núm. 2. Disponible en: <http://174.36.232.8/html/index.php?id=80>.

Vega Cánovas, Gustavo (Coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 2009.



Numeralia sobre visitantes extranjeros en los procesos electorales federales de México

Proceso Electoral	1994	1997	2000	2003	2006	2009	Total
Solicitudes Recibidas	953	417	914	181	693	428	3,586
Solicitudes Aprobadas	943	397	860	180	693	424	3,497
Solicitudes Rechazadas	10 ¹	20 ²	54 ³	1 ⁴	0	4 ⁵	89
Total de países de procedencia de acreditados	34	33	58	30	60	51	92
Países con mayor número de acreditados	Estados Unidos 653 (68.6%) Canadá 55 (5.8%) España 39 (4.1%)	Estados Unidos 223 (56.2%) Canadá 46 (11.6%) El Salvador 21 (5.3%)	Estados Unidos 415 (48.3%) Canadá 70 (8.1%) España 37 (4.3%)	Estados Unidos 61 (33.9%) Paraguay 12 (6.7%) Brasil 9 (5.0%) Venezuela 9 (5.0%)	Estados Unidos 219 (31.6%) España 51 (7.4%) Argentina 33 (4.8%) Canadá 33 (4.8%)	Estados Unidos 82 (19.3%) Canadá 39 (9.2%) Argentina 28 (6.6%)	Estados Unidos 1,653 (47.3%) Canadá 250 (7.1%) España 160 (4.6%)

Fuente: Coordinación de Asuntos Internacionales, Instituto Federal Electoral. Actualizado en junio de 2009.

- 1 Cuatro por ser ciudadanos mexicanos, cuatro por no entregar la documentación en tiempo y forma, y dos por ser menores de edad.
- 2 18 por no entregar la documentación en tiempo y forma, y dos por tratarse de ciudadanos mexicanos.
- 3 53 por no entregar la documentación en tiempo y forma, y la otra por tratarse de una ciudadana mexicana.
- 4 No cumplió con la entrega de su documentación completa.
- 5 Todos por ser mexicanos por nacimiento.

Convenios de cooperación signados por el Instituto Federal Electoral en materia de asistencia a la observación electoral

Nombre del convenio	Objeto	Instituciones firmantes	Fecha de firma	Vigencia
Asistencia a los Grupos de Observación Electoral	Apoyar técnica y financieramente a las organizaciones nacionales que realizaron observación durante el Proceso Electoral Federal de 1994.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Relaciones Exteriores.⁶ • Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 	7 de julio de 1994	
Asistencia a la Observación Electoral	Continuar con la formación de expertos mexicanos en técnicas de observación electoral, para continuar el proyecto de capacitación en la materia.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Relaciones Exteriores. • Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 	18 y 19 de diciembre de 1996	Vencido
Fortalecimiento a la Observación y al Proceso Electoral	Contribuir al desarrollo y desempeño profesional de las actividades de observación electoral en el Proceso Electoral Federal de 1997.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Relaciones Exteriores. • Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. • Instituto Federal Electoral. 	22 de mayo de 1997	Vencido
Apoyo a la Observación Electoral y a la Coordinación de Visitantes Extranjeros	Apoyar técnica y financieramente las actividades de los grupos nacionales de observación, así como brindar apoyo técnico a los visitantes extranjeros, en el marco del Proceso Electoral Federal 2000.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Relaciones Exteriores. • Secretaría de Gobernación. • Instituto Federal Electoral. • Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. • Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 	17 de marzo de 2000	Vencido
Convenio de apoyo en materia de observación electoral que celebran el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral	Contribuir financieramente a la creación del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2003.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación. • Instituto Federal Electoral. 	13 de marzo de 2003	Vencido

... continúa

⁶ Dado que el IFE formaba parte del Poder Ejecutivo federal, la Cancillería firmó el convenio en representación del Instituto.

Nombre del convenio	Objeto	Instituciones firmantes	Fecha de firma	Vigencia
Apoyo a la Observación Electoral	Apoyar técnica y financieramente a las organizaciones nacionales que realizaron observación durante el Proceso Electoral Federal de 2003.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Relaciones Exteriores. • Secretaría de Gobernación. • Instituto Federal Electoral. • Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. • Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 	16 de abril de 2003	Vencido
Convenio de apoyo en materia de observación electoral que celebran el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral	Contribuir financieramente a la creación del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2005-2006.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación. • Instituto Federal Electoral. 	12 de octubre de 2005	Vencido
Apoyo a la Observación Electoral 2006	Apoyar técnica y financieramente el ejercicio de observación del Proceso Electoral Federal de 2006.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Relaciones Exteriores. • Secretaría de Gobernación. • Instituto Federal Electoral. • Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. • Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 	12 de octubre de 2005	Vencido
Convenio de apoyo en materia de observación electoral que celebran el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral	Contribuir financieramente a la creación del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2008-2009.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación. • Instituto Federal Electoral. 	30 de octubre de 2008	30 de abril de 2010
Documento de Proyecto "Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2009"	Apoyar técnica y financieramente el ejercicio de observación del Proceso Electoral Federal de 2009.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Relaciones Exteriores. • Secretaría de Gobernación. • Instituto Federal Electoral. • Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. • Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 	25 de noviembre de 2008	Junio de 2010

Fuente: Coordinación de Asuntos Internacionales, Instituto Federal Electoral. Actualizado al 10 de febrero de 2010.

Asistencia técnica brindada por el IFE a nivel internacional

Total de asistencias	64		
Total de países	31	17 de América (47 asistencias)	Argentina, Bolivia (8), Brasil, Canadá, Chile, Colombia (3), Costa Rica, Ecuador (3), El Salvador (3), Guatemala (7), Guyana (2), Haití (2), Honduras (2), Nicaragua (6), Panamá (2), Paraguay y Perú (3)
		10 de África (11 asistencias)	Argelia, Burkina Faso, Congo, Ghana (2), Guinea Ecuatorial, Marruecos, Namibia, Nigeria, Zambia y Zimbabue
		5 de Asia (6 asistencias)	Indonesia, Irak, Líbano, Mongolia y Timor-Leste
Temas abordados	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso de los partidos a los medios de comunicación • Administración de elecciones • Atención a observadores internacionales • Capacitación electoral • Cartografía electoral • Coordinación entre el órgano central y los órganos descentralizados • Credencial para votar • Diagnóstico • Educación cívica • Elaboración de estudios sobre sistemas electorales nacionales • Evaluación técnica • Financiamiento y fiscalización a los recursos de los partidos políticos • Logística electoral • Materiales electorales • Monitoreo de medios electrónicos e impresos • Participación ciudadana • Planeación estratégica • Posicionamiento institucional • Reforma al sistema electoral • Registro de electores • Servicio Profesional Electoral • Sistemas y equipo de informática • Transmisión de resultados preliminares • Ubicación de mesas receptoras del voto • Voto en el extranjero 		

Fuente: Coordinación de Asuntos Internacionales, Instituto Federal Electoral. Actualizado al 10 de febrero de 2010.



Sesión del
Consejo General
1997





Profesionalización a través de una alianza: relación entre la Dirección General de Elecciones de Canadá y el Instituto Federal Electoral de México

MARC MAYRAND*





En las últimas décadas, la administración de la democracia electoral se ha hecho cada vez más compleja y sofisticada, haciendo necesario que las entidades de administración electoral incrementen, con gran beneficio, su colaboración para compartir prácticas y experiencias. Esto es especialmente cierto cuando tienen mandatos similares y enfrentan retos comunes, como sucede en el caso de la Dirección General de Elecciones de Canadá (*Elections Canada*, o EC) y el Instituto Federal Electoral (IFE) de México. Desde 1993, la EC y el IFE han desarrollado una relación sólida y de mutua confianza, compartiendo retos comunes y colaborando en posibles soluciones. Ambas entidades han aprendido una de la otra a medida que continúan conformando sistemas electorales accesibles, equitativos y transparentes que los ciudadanos de sus respectivos países consideran fiables y utilizan.

El presente documento destaca los logros del IFE en ocasión de la celebración de su vigésimo aniversario. Explica la manera en que una alianza sólida ha beneficiado a ambas instituciones, ampliando las bases de su conocimiento y construyendo reservas más amplias de administradores electorales profesionales. Primero se resaltan los principios rectores que guían la evolución del proceso electoral en Canadá, describiendo algunas de sus características principales. Luego se explica la importancia de la relación entre la EC y el IFE, que –además de mantener una sólida interacción bilateral– ha contribuido a la democracia internacional, ayudando activamente a otros países a desarrollar sus capacidades de administración electoral. Este apartado incluye la evolución de la relación entre la EC y el IFE en los últimos 17 años. Para concluir, se describen brevemente las prioridades estratégicas de la EC y el futuro del camino que comparten la EC y el IFE.

Principales características de la evolución del proceso electoral federal de Canadá

Entre los numerosos pasos que han definido al proceso electoral federal de Canadá, la adopción en 1982 de la *Carta de Derechos y Libertades de Canadá* fue decisiva. El artículo 3° de la Carta es especialmente importante, ya que establece

* Director General de Elecciones de Canadá.





el derecho constitucional de todos los ciudadanos de votar y de ser candidatos. La Corte Suprema de Canadá ha interpretado de manera amplia esos dos derechos fundamentales,¹ a raíz de lo cual se han hecho algunas modificaciones significativas a la *Ley electoral de Canadá* y a la manera en que la EC gestiona el proceso electoral canadiense.

Las decisiones de la Corte Suprema de Canadá también han fortalecido las bases del proceso electoral canadiense, a saber: *la confianza, la imparcialidad, la transparencia y la accesibilidad*. Estos principios se ilustran en el presente documento, describiendo algunos elementos clave del sistema electoral canadiense y explicando cómo reflejan la evolución del proceso electoral canadiense. Entre esos elementos clave están la Oficina del Director General de Elecciones de Canadá, el régimen de financiamiento político, el acceso al proceso electoral, el registro electoral permanente y los requisitos para la identificación de votantes en las casillas electorales.

La Oficina del Director General de Elecciones de Canadá

La Oficina del Director General de Elecciones² es responsable de administrar la *Ley electoral de Canadá* y la *Ley de referendos*, que cubren todos los aspectos del proceso electoral canadiense durante una elección, entre dos elecciones y para la realización de consultas populares. Esta Oficina fue establecida en 1920 por el Parlamento como entidad imparcial, independiente del gobierno y de los partidos políticos, responsable sólo ante el Parlamento. Este marco ha permanecido básicamente inalterado desde su creación porque demostró ser eficaz, especialmente en lo referente a la preservación de la integridad del proceso electoral y la confianza del electorado canadiense.

¹ En el caso de *Figueroa contra Canadá*, la Corte Suprema de Canadá expresó lo siguiente: “Aunque a primera vista el artículo 3° sólo otorga el derecho a votar y a presentarse como candidato en las elecciones, el análisis de la Carta exige ir más allá de las palabras y adoptar un enfoque amplio y deliberado”. [2003] 1 S.C.R. 912; véase también *Referencia, Cuestión de la circunscripción electoral provincial (Saskatoon)* [1991] 2 S.C.R. [fallos de la Corte Suprema de Canadá] 158.

² La Oficina del Director General de Elecciones de Canadá también es conocida como Dirección General de Elecciones de Canadá.





El Director General de Elecciones de Canadá (*Chief Electoral Officer*, o CEO por sus siglas en inglés) es nombrado por resolución de la Cámara de los Comunes y permanece en funciones hasta su jubilación (a los 65 años) o hasta su renuncia. A lo largo de los años, el nombramiento de todos los CEO –que hasta la fecha han sido seis– se ha efectuado por acuerdo unánime de todos los partidos representados en la Cámara de los Comunes. El Director General de Elecciones sólo puede ser cesado por el Gobernador General, por causa justificada y a petición conjunta de la Cámara de los Comunes y del Senado. Dado que el estatus del Director General de Elecciones es similar al de un juez federal, su independencia e imparcialidad están aseguradas. El Director General de Elecciones es el único ciudadano canadiense que no puede votar en las elecciones federales. En los últimos 90 años, estas medidas para asegurar la imparcialidad, la independencia y el profesionalismo del Director General de Elecciones han dado buen resultado para los canadienses .

El Director General de Elecciones debe rendir cuentas de sus actividades a través de varios mecanismos, especialmente informando al Parlamento y presentándose ante los comités permanentes responsables de asuntos electorales en ambas cámaras del Parlamento. La Oficina del Director General de Elecciones de Canadá también está sujeta a auditorías del Interventor General de Cuentas de Canadá, que notifica sus resultados al Parlamento; este es un ejemplo del contrapeso que instaura el Parlamento para fiscalizar el alto grado de autonomía del Director General de Elecciones. Otras leyes que se aplican a la Dirección General de Elecciones de Canadá son la *Ley de protección de los datos personales*, la *Ley de acceso a la información*, la *Ley sobre la gestión de las finanzas públicas*, la *Ley sobre las lenguas oficiales* y la *Ley sobre el empleo en la función pública*. Para asegurar aún más la transparencia, la confianza pública y la responsabilidad, el Director General de Elecciones de Canadá se reúne en forma regular con el Comité Consultivo de los Partidos Políticos³ y se mantiene en comunicación con los miembros del Parlamento a través de correspondencia y reuniones.

³ El Comité Consultivo de Partidos Políticos fue creado como foro para intercambiar información, alentar las buenas relaciones de trabajo, llevar a cabo consultas sobre cambios legislativos y resolver las cuestiones administrativas que puedan repercutir sobre los partidos y los candidatos.





Desde 1974, el Director General de Elecciones de Canadá nombra al Comisionado de Elecciones Federales, cuya responsabilidad es velar por el cumplimiento de la *Ley electoral de Canadá*. Aunque interponer una acción judicial sigue siendo la vía de última instancia para imponer el cumplimiento, en el año 2000 entraron en vigor dos nuevas vías: la habilitación para suscribir acuerdos de cumplimiento y la posibilidad de obtener un requerimiento judicial durante un periodo electoral. Si el Comisionado cree que se ha cometido una infracción a la *Ley electoral de Canadá*, puede remitir el asunto al Director de la Fiscalía Pública, quien decide si se debe iniciar un proceso. La Oficina del Comisionado es un elemento importante del proceso electoral canadiense porque puede atender cualquier queja relacionada con el incumplimiento de la *Ley electoral*.

Desde 1983, la *Ley electoral de Canadá* también faculta al Director General de Elecciones de Canadá para nombrar al *Árbitro en materia de radiodifusión*, quien asigna el tiempo de transmisión a cada partido político de conformidad con dicha ley. Este árbitro también establece lineamientos sobre las obligaciones de las emisoras durante las elecciones generales y arbitra las controversias entre partidos políticos y emisoras en cuestiones de aplicación de la *Ley electoral*.

Cabe destacar que el poder de nombrar directores de escrutinio fue transferido del gobierno al Director General de Elecciones de Canadá en 2006. Actualmente los nombramientos se realizan sobre una base meritatoria. Como estos funcionarios son responsables de administrar las elecciones a nivel de distrito, este cambio aumentó la imparcialidad y el profesionalismo del proceso electoral en general.

En los últimos 40 años, cambios legislativos han ampliado el mandato de la Dirección General de Elecciones, incluyendo en el mismo los elementos siguientes: gestión del régimen de financiamiento político; supervisión del acceso ciudadano al proceso electoral y difusión de un programa público de educación e información electoral; mantenimiento de un Registro Nacional de Electores, e implementación de nuevos requisitos de identificación para los electores.





Régimen de financiamiento político

A lo largo de toda su historia, Canadá ha expresado diversos grados de inquietud por la imparcialidad de la competencia política y por la influencia indebida que los donadores de fondos pueden ejercer sobre los políticos. Cuando el cargo de Director General de Elecciones de Canadá fue creado en 1920, los partidos políticos no eran objeto de ninguna ley y los candidatos estaban sometidos a regulaciones mínimas.

El actual régimen de financiamiento político tiene sus raíces en *la Ley sobre gastos electorales* de 1974. Desde entonces, los partidos políticos y los candidatos deben acatar los límites de gastos electorales y divulgar públicamente sus estados financieros a través de la Dirección General de Elecciones.⁴ Asimismo, se establecieron reglas para controlar los gastos de publicidad de terceros y asegurar que las reglas del juego sean las mismas para todos los partidos políticos en contienda. Más recientemente, en 2003 y 2006, el Parlamento aprobó enmiendas que restringieron aún más las contribuciones a las entidades políticas, incluyendo partidos y asociaciones de circunscripciones electorales, así como candidatos a la diputación, investidura o jefatura de un partido. Ahora sólo los individuos pueden hacer donaciones, que tienen un límite y deben aparecer en los estados financieros de las entidades políticas. El propósito de estas reglas es fortalecer la imparcialidad electoral y aumentar la transparencia de los ingresos y egresos de los dineros utilizados por los candidatos políticos, tanto durante una elección como entre elecciones.

Como contrapeso a los nuevos límites de financiamiento, se implantó el financiamiento público con el fin de salvaguardar aún más la integridad de los cargos políticos y facilitar el acceso de los menos ricos a puestos políticos. Para recibir financiamiento público, los candidatos y los partidos políticos deben cumplir ciertos requisitos, basados en el número de votos obtenidos conforme a lo estipulado en la *Ley electoral de Canadá*.

⁴ Todos los informes financieros recibidos por la Dirección General de Elecciones se publican en su sitio web (www.elections.ca).





El objetivo de todos los cambios implantados en los últimos años es lograr un sistema de financiamiento político que establezca una igualdad de condiciones y que fortalezca la transparencia, la accesibilidad y la imparcialidad.

Acceso al proceso electoral

Como en todo país democrático, el derecho de gobernar de los representantes electos de Canadá se deriva de la participación del electorado, y este último a su vez requiere el máximo grado de acceso al proceso electoral. En este aspecto, la función de la Dirección General de Elecciones consiste en informar y educar a los electores sobre el proceso electoral y en facilitar al máximo el acceso al proceso electoral.

La votación anticipada (es decir, la posibilidad de votar antes del día de las elecciones) ha existido desde 1920 para ciertas categorías de electores, tales como los viajeros. En la actualidad, la *Ley electoral de Canadá* establece tres días de votación anticipada para todos los electores. Además, un elector puede votar mediante una papeleta especial de voto en cualquier momento antes del cierre de los centros de votación el día de las elecciones. La votación especial para todos existe desde 1993 y puede hacerse por correo o en persona en las oficinas de los directores del escrutinio. Los electores que se encuentran fuera de Canadá durante una elección también pueden votar utilizando una papeleta especial de voto, siempre y cuando tengan la intención de regresar a Canadá en un periodo no mayor de cinco años. Además, la ley exige que todas las casillas electorales sean de fácil acceso para todos y que se instalen casillas electorales móviles en las instituciones para ancianos y para discapacitados. Por último, la *Ley electoral de Canadá* prevé los servicios de interpretación y lenguaje de signos si es necesario, así como papeletas de voto especiales para las personas con discapacidad visual.

El Director General de Elecciones puede ejecutar programas públicos de educación e información electoral para difundir el proceso electoral, especialmente entre las personas y las agrupaciones más susceptibles a no ejercer sus derechos democráticos. En la actualidad, la Dirección General de Elecciones se concentra en la juventud, ya que la participación de los jóvenes continúa disminuyendo





desde hace 40 años, afectando las cifras de participación electoral general desde principios de la década de 1990.

Registro Nacional de Electores e identificación en las casillas electorales

Antes de 1997, para establecer las listas de electores se realizaba un censo casa por casa para cada elección. Con los años surgieron nuevas tecnologías que permitieron establecer una lista permanente de electores. Además de las enmiendas efectuadas en 1996 a la *Ley electoral de Canadá*, en abril de 1997 se efectuó un último censo que sirvió de base para la lista permanente, denominada Registro Nacional de Electores. Desde entonces, el Registro proporciona las listas preliminares utilizadas en las elecciones federales. Se actualiza con información (nombre, domicilio, sexo y fecha de nacimiento) proporcionada por fuentes provinciales, territoriales y federales, o bien por los electores mismos durante los periodos entre elecciones. Asimismo, los electores pueden registrarse directamente ante los directores de escrutinio o mediante revisiones especiales durante las elecciones.

Anteriormente, los electores canadienses no necesitaban mostrar una identificación en las casillas electorales antes de votar. Sólo tenían que mostrar una identificación si el día de las elecciones no estaban registrados en la lista de electores de su casilla electoral correspondiente. En 2007, el Parlamento enmendó la *Ley de elecciones de Canadá* para que todos los electores, registrados o no, debieran mostrar una identificación en la casilla electoral. Esta medida añadió un control adicional para verificar la validez del voto de una persona, fortaleciendo con ello la integridad del proceso electoral y la percepción pública de dicho proceso. El Director General de Elecciones también está facultado para establecer una lista de los documentos que son aceptados para cumplir con los nuevos requisitos de identificación. Esa lista busca proporcionar el mayor grado de acceso posible, especialmente a electores tales como los jóvenes o las personas sin hogar.

Los principios democráticos de confianza, imparcialidad, transparencia y accesibilidad son reconocidos en todo el mundo y se citan en varios instrumentos internacionales, tales como la *Carta Democrática Interamericana*. Estos valo-





res electorales fundamentales que comparten todas las democracias sentaron la base común sobre la cual Canadá y México pudieron iniciar su alianza de colaboración. De hecho, forman el núcleo de la relación entre la EC y el IFE.

Relación entre la Dirección General de Elecciones y el Instituto Federal Electoral

Este apartado describe las áreas similares y las iniciativas compartidas por la Dirección General de Elecciones y el IFE, que ilustran nuestros proyectos conjuntos para la profesionalización de la administración electoral. Entre otros, el Registro Nacional de Electores de Canadá es un ejemplo de los beneficios tangibles derivados de esta relación.

El IFE ha destacado que el concepto de cooperación internacional se aplica no sólo a la ayuda entre países, sino también a una situación en la que “dos o más entidades trabajan juntas para lograr un objetivo común que beneficia sus intereses mutuos”.⁵ Estas palabras definen con precisión los objetivos subyacentes a la relación entre la EC y el IFE. Al paso de los años esta relación ha evolucionado, pasando de colaboraciones puntuales a una asociación permanente que proporciona beneficios mutuos y apoya la profesionalización de la administración electoral de ambas instituciones.

Génesis de una alianza beneficiosa

Los lazos entre las dos organizaciones se remontan a casi dos décadas, cuando a principios de 1993 México inició un programa de profunda reforma electoral. Durante la década de 1990 hubo intercambios de información mediante visitas mutuas. Esos intercambios sentaron una valiosa base para fundar una relación sólida. Los avances en la administración electoral mexicana inspiraron a los funcionarios electorales canadienses, especialmente cuando México implementó una lista permanente de electores para las elecciones presidenciales de 1993. La buena disposición del IFE para compartir información permitió que la Dirección General de Elecciones pudiera observar, de manera directa, la adopción de la

⁵ Manuel Carrillo, “Cooperación Electoral Internacional: Visión desde México,” en *Comprensión Electoral*, vol. 8, núm. 1, marzo de 2006, pp. 6-12.





más moderna tecnología electoral: una credencial electoral que utilizaba la biometría, una innovación muy adelantada para su tiempo. Las interacciones del IFE con el sector privado para concretar esas innovaciones también fueron fuente útil de inspiración. A su vez, la EC apoyó al IFE en sus iniciativas de reforma electoral. Conforme las dos instituciones fueron aprendiendo una de la otra, se fue desarrollando una alianza de colaboración sana y duradera.

En 1994, México, Canadá y Estados Unidos dieron pasos importantes para integrar sus economías mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Entretanto, las autoridades electorales avanzaban hacia mayores intercambios de información en el área de la administración electoral. A mediados de la década de 1990, cada uno de los tres países fue anfitrión de una conferencia anual sobre asuntos de administración electoral. En esas reuniones se examinaron asuntos relacionados con la reforma electoral, la redefinición de distritos, la inscripción en el registro electoral y el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

Desde entonces, nuestra cooperación se ha ampliado, tanto en ámbito bilateral como multilateral, para beneficio de todos. Esto condujo a la creación de un marco formal para la relación bilateral entre el IFE y la EC. En junio de 1996, ambas instituciones firmaron un Acuerdo de Cooperación Técnica de cinco años.⁶

Alianza de cooperación bilateral

El Acuerdo de Cooperación Técnica estableció un marco formal para el intercambio de expertos y de experiencias entre el IFE y la Dirección General de Elecciones de Canadá en el ámbito de la administración electoral, transformando la relación de colaboración entre ambas instituciones en una asociación de cooperación. En 2001, el Acuerdo se prorrogó por cinco años más. Desde entonces, la EC y el IFE continúan su labor conjunta.

⁶ Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Instituto Federal Electoral de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina del Director General de Elecciones de Canadá, Ottawa, 12 de junio de 1996.





El registro de electores fue una de las áreas de cooperación del acuerdo técnico firmado en 1996. Ello coincidió con la creación del Registro Nacional de Electores en Canadá un año después. En este aspecto, la Dirección General de Elecciones de Canadá siguió los pasos del IFE, que había establecido el *Padrón Electoral*, o lista de electores, para las elecciones federales mexicanas de 1993. Esa fue una de las numerosas reformas que han establecido el prestigio del IFE como líder en materia de administración electoral.

Otra cuestión de interés mutuo ha sido encontrar vías para que puedan votar los electores calificados que se encuentran fuera del país. En Canadá existe un mecanismo desde 1993, cuando la votación mediante papeleta especial de voto se extendió a todos los electores en las elecciones federales, incluyendo a las personas que estaban de viaje o residiendo temporalmente en el extranjero. Esta cuestión ha sido motivo de muchas deliberaciones, especialmente durante la Cuarta Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) de la cual la Dirección General de Elecciones de Canadá fue anfitriona en 1998. En 2000, el IFE recibió a un delegado de la EC para intercambiar ideas sobre la votación fuera del país. En 2005, el Congreso de la Unión de México otorgó a los ciudadanos mexicanos que residen fuera del país el derecho a votar en las elecciones presidenciales. El procedimiento no es muy diferente del que se estableció en 1993 para las elecciones canadienses.

Como se ha destacado, una de las áreas de cooperación propuestas en el acuerdo técnico de 1996 fue la capacitación de los funcionarios electorales. Desarrollar un plantel de profesionales es fundamental para instaurar y mantener un sistema electoral eficaz y fiable. Esta es una de las áreas en las que la Dirección General de Elecciones de Canadá y el IFE han intercambiado expertos y experiencias en numerosas ocasiones, tanto de manera recíproca como con otras instituciones.

Intercambios y cooperación multilaterales

La experiencia y los conocimientos que adquirimos mediante intercambios bilaterales han sido compartidos con colegas en foros multilaterales. Tanto el IFE como la Dirección General de Elecciones han sido participantes activos, y la





solidez de su relación de colaboración les ha permitido compartir sus mejores prácticas con un auditorio más amplio.

El IFE y la EC han trabajado juntos en encuentros auspiciados por diversas organizaciones, tales como la Organización de los Estados Americanos. Por ejemplo, el IFE dirigió la iniciativa para organizar los Seminarios Interamericanos de Capacitación Electoral con la OEA, y la EC contribuye activamente al desarrollo de los mismos.

Ambas entidades electorales también han contribuido de forma notable al establecimiento de la Red Mundial de Organismos Electorales (*Global Electoral Organization*, o GEO por sus siglas en inglés). La EC y el IFE fueron sede de la primera y segunda Conferencia GEO, en 1999 y en 2000, respectivamente. La Conferencia GEO reúne a las autoridades electorales de seis continentes y sirve como foro mundial de reflexión e intercambio colectivo sobre numerosos y complejos desafíos de administración electoral.

En fecha reciente, la Dirección General de Elecciones de Canadá y el IFE prestaron asesoría conjunta a otros países. Dos éxitos notables a los que ambas instituciones contribuyeron fueron la Misión Internacional para las Elecciones Iraquíes (establecida en diciembre de 2004) y la Misión Internacional para el Monitoreo de las Elecciones en Haití, efectuada en junio de 2005. El IFE integró los comités de dirección de ambas misiones, que la EC presidió. El IFE aportó, en ambas misiones, el valor de la experiencia que acumuló durante las profundas reformas electorales efectuadas en México.

Ambas misiones tuvieron por objetivo monitorear los procesos electorales democráticos en Irak y en Haití, así como ayudar a desarrollar la capacidad de esos países para administrar sus procesos electorales a largo plazo. En las dos misiones se trabajó en colaboración con las autoridades locales. Las misiones contribuyeron a asegurar que las elecciones en Irak y en Haití acataran las normas electorales internacionales y que sus resultados electorales fueran aceptados por la mayoría de sus ciudadanos y por la comunidad internacional.





En años recientes, el IFE ha desempeñado un importante papel en el desarrollo de la capacidad profesional de las instituciones de administración electoral, como atestigua el número de seminarios internacionales de capacitación de funcionarios electorales que ha impartido. El IFE ha invitado a la Dirección General de Elecciones de Canadá a participar en esos seminarios para beneficio de los países participantes.

El liderazgo internacional del IFE se complementa con una participación activa en la Red de Conocimientos Electorales ACE. El IFE ha asumido el liderazgo de ese proyecto desde su inicio en la década de 1990, principalmente traduciendo al español el contenido de su sitio *web* y convirtiéndose en centro regional de ACE para Centroamérica. En forma paralela, la EC se encarga de traducir al francés el contenido del sitio *web* de ACE. Ambas instituciones se afiliaron a ACE en 2004, cuando los socios fundadores acordaron ampliar la capacidad de ACE estableciendo una red de funcionarios. Esa red fue inaugurada oficialmente en Ottawa en mayo de 2006 y un mes después se inauguró el capítulo regional en México.

Futuro de las relaciones entre la EC y el IFE

Para el periodo 2008-2013, la Dirección General de Elecciones de Canadá ha adoptado un plan estratégico enfocado en la confianza, la accesibilidad y el compromiso. Buscamos aumentar la confianza ciudadana fortaleciendo el reconocimiento entre la población canadiense de que administramos la legislación electoral de manera imparcial, uniforme, eficaz y transparente. Asimismo, buscamos incrementar el acceso ofreciendo vías adicionales de inscripción al registro electoral y ensayando nuevas formas de votar. Por último, buscamos involucrar a los canadienses jóvenes en el proceso electoral y trabajar con los representantes electos y con los partidos políticos para fortalecer el marco electoral.

En el marco de esos objetivos, acogemos con beneplácito la oportunidad de proseguir nuestra alianza de cooperación con el IFE. Existen muchas áreas de cooperación en las cuales ambas entidades pueden continuar beneficiándose: financiamiento electoral; profesionalización de los funcionarios electorales,





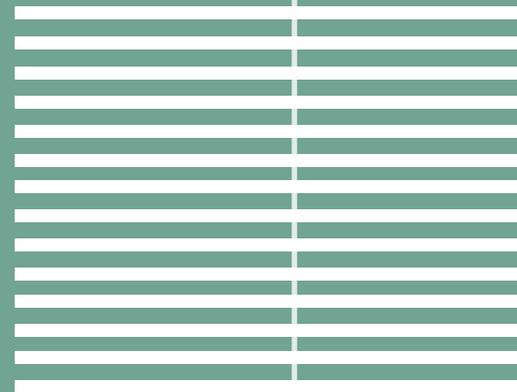
desarrollo de la capacidad electoral en el ámbito internacional y aumento de la participación ciudadana en las elecciones (incluyendo la participación de los jóvenes). Todos son asuntos de interés para ambas instituciones.

Encabezar la iniciativa para mejorar el proceso electoral requiere un alto nivel de experiencia y profesionalización que es fundamental para el funcionamiento eficaz de nuestra forma de gobierno. Para que los ciudadanos se beneficien con los valores fundamentales de la confianza, la transparencia, la justicia y la accesibilidad, es importante que las instituciones de administración electoral compartan las mejores prácticas y las lecciones aprendidas y que mejoren la administración de sus sistemas electorales. Conforme el siglo XXI va presentando sus nuevos retos, la Dirección General de Elecciones de Canadá compartirá la misión de navegar las nuevas aguas con el Instituto Federal Electoral como con un socio capaz.





La evolución del proceso electoral en Zambia y las relaciones entre la Comisión Electoral de Zambia y el Instituto Federal Electoral de México



COMISIÓN ELECTORAL DE ZAMBIA





Introducción

El proceso electoral en Zambia se basa directamente en la Constitución, y su génesis se remonta hasta 1924, cuando el gobierno británico estableció el dominio colonial en el territorio. Zambia heredó un sistema electoral de escrutinio uninominal mayoritario de su poder colonial y su Constitución ha sido enmendada de manera gradual para adecuarse al clima político, social y económico imperante.

Las elecciones presidenciales y de la Asamblea Nacional se celebran cada cinco años. La Asamblea Nacional está integrada por 150 miembros elegidos por voto popular, no más de ocho miembros nominados por el Presidente y el presidente de la Cámara de los Comunes. Las elecciones gubernamentales locales también se llevan a cabo cada cinco años; hay 1,422 asientos para miembros de los consejos municipales.

La época colonial

La Gran Bretaña estableció tres órdenes de gobierno –el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial– en Rhodesia del Norte en 1924, tras la entrega del territorio por la Compañía Británica de Sudáfrica, que lo manejó con fines de lucro en virtud de una Carta Real del Gobierno Británico. Las ramas del gobierno fueron estrechamente fusionadas sin mucha separación de poder entre ellas.

El gobernador, quien era la cabeza del gobierno, era también el jefe de la Legislatura, y era nombrado por el rey de Inglaterra. Un juez encabezaba el Poder Judicial y también era miembro del Ejecutivo, además de ser el asesor jurídico principal del gobierno.

Un Consejo Ejecutivo encabezado por el gobernador fue puesto en marcha para establecer la ley y el orden, mientras que el Consejo Legislativo era responsable de la elaboración de leyes. El Consejo Legislativo y el Ejecutivo también estaban encabezados por el gobernador.





La membresía del Consejo Legislativo estaba limitada a los colonos y los cinco miembros eran nominados por el gobernador. Con los años, los miembros del consejo fueron elegidos por los colonos y su número aumentó a 12. Las elecciones fueron llevadas a cabo por el Consejo Ejecutivo bajo el liderazgo del gobernador, utilizando el sistema de escrutinio uninominal mayoritario, en donde el ganador se lleva todo. El gobernador supervisaba directamente las elecciones y todas las disputas electorales eran determinadas por él.

El gobernador renunció a la presidencia del Consejo Legislativo en 1948, cuando el presidente de la Cámara de los Comunes fue introducido en el noveno Consejo Legislativo, estableciendo la separación de poderes entre el Ejecutivo y la Legislatura. En el mismo año los indígenas africanos entraron en el Consejo Legislativo, con dos de ellos elegidos por el Consejo Africano de Representantes.

Antes de 1948 los indígenas no tenían derecho a votar o presentarse a la elección para un cargo público. Sólo los colonos tenían derecho a ello. A los africanos se les otorgó el derecho a votar, de manera selectiva, después de 1948: solamente podían votar los africanos que tenían cierta cantidad de propiedades, ingresos anuales y educación. Esto excluía a la mayoría, que carecía de dichos requisitos. Además, el registro de votantes estaba dividido en dos, uno para colonos blancos, llamado "Upper Roll", y otro para indígenas, llamado "Lower Roll".

Durante ese tiempo, los indígenas africanos se volvieron políticamente conscientes e hicieron campaña a favor del autogobierno a través de líderes democráticamente electos por el sufragio universal adulto. Así, conformaron el Consejo Africano de Representantes, precursor de su primer movimiento político, el Congreso Nacional Africano.

Las autoridades coloniales respondieron con la imposición de leyes estrictas que regulaban la libertad de movimiento y asociación, amalgamando los tres territorios coloniales, Rhodesia del Norte (Zambia), Rhodesia del Sur (Zimbabue) y Nyasaland (Malawi), en un Estado federal en 1953. La federación duró 10 años, hasta 1963, cuando fue abolida en medio de mayores demandas de autogobierno.





La Primera República: 1964-1972

Zambia ganó independencia política del gobierno de Gran Bretaña en 1964, después de 40 años de gobierno colonial directo. Antes del Día de la Independencia, 24 de octubre de 1964, se celebraron las elecciones, en enero de ese año, marcando el comienzo del autogobierno con una Asamblea Legislativa de 75 miembros. Las elecciones fueron celebradas bajo el sufragio universal adulto para todos los ciudadanos de 21 años de edad o más, utilizando el sistema electoral de escrutinio uninominal mayoritario que el país había adoptado de las prácticas coloniales.

Tras el logro de la independencia, el país reconoció dos tipos de elecciones: las votaciones presidenciales y las de la Asamblea Nacional, las cuales se celebraron por primera vez el 19 de diciembre de 1968. Las elecciones de gobierno local fueron introducidas para elegir a los líderes municipales en niveles locales de gobierno.

La etapa posterior a la independencia ancló el derecho al voto en la Constitución Republicana y otorgó a los ciudadanos con 21 años de edad o más el derecho a votar. Tal derecho fue negado a los ciudadanos en bancarrota, así como a los ciudadanos dementes o en cumplimiento de una condena de cárcel. El gobierno estableció una Comisión Electoral de tiempo parcial que fue disuelta luego de las elecciones. La Comisión era atendida por un secretariado de tiempo completo, operando como una junta directiva de las elecciones, y fue parte de la rama ejecutiva del gobierno, dependiente del primer ministro y más tarde del vicepresidente.

La Segunda República: 1972-1991

En 1972 el país experimentó grandes cambios constitucionales a través de la introducción de un partido único de Estado. La Constitución fue enmendada para establecer al Partido Unido de la Independencia Nacional (UNIP, por sus siglas en inglés) como el único partido político reconocido por la ley. El derecho a participar en las elecciones para presidente y para los escaños parlamentarios fue limitado a los miembros portadores de la tarjeta del UNIP. Además, para





resultar electo, un candidato presidencial tenía que reunir el 50% + 1 de los votos emitidos. El UNIP desempeñaba un papel central al momento de elegir qué candidato participaría en las elecciones presidenciales y, de esta manera, el que fuera elegido no tenía ninguna competencia real.

A pesar de su carácter restrictivo, las elecciones bajo el partido único de Estado fueron generalmente pacíficas y libres de problemas. Cuatro elecciones presidenciales y parlamentarias sucesivas fueron celebradas bajo la influencia del partido único de Estado, en 1973, 1978, 1983 y 1988. Sin embargo, hubo siempre una baja participación, con un 39% en 1973 y un 59% en 1988, por ejemplo.

Tercera República: 1991-a la fecha

A principios de los años setenta, el precio del cobre, principal fuente de divisas de Zambia, cayó drásticamente, impactando de manera negativa la economía. Además, los precios del petróleo se dispararon y el país se quedó sin suficientes divisas extranjeras para la importación de los servicios esenciales. El país también financió y proporcionó un paraíso seguro para los movimientos de liberación de los países vecinos. Como consecuencia del deterioro de las condiciones económicas y de la creciente presión interna, el gobierno del UNIP enfrentó una demanda cada vez mayor de cambio, lo cual culminó con una enmienda a la Constitución y una revolución política que sacó al partido dominante del poder y fue el punto de partida del Movimiento para la Democracia Multipartidista (MMD, por sus siglas en inglés). El MMD reintrodujo la democracia multipartidaria y puso en marcha profundos cambios económicos y sociales. Las elecciones presidenciales y generales bajo el nuevo esquema se llevaron a cabo el 31 de octubre de 1991.

Establecimiento de la Comisión Electoral de Zambia

Antes de 1996, las elecciones eran administradas por la oficina del vicepresidente a través de la Oficina de las Elecciones. Las políticas electorales eran responsabilidad de una Comisión Electoral de tiempo parcial presidida por un juez del Tribunal Supremo; la Comisión era disuelta después de cada elección.





En 1996, el nuevo gobierno introdujo medidas destinadas al fortalecimiento del proceso electoral y en consecuencia se modificó la Constitución a fin de establecer una Comisión Electoral Autónoma, en virtud del artículo 76 constitucional, con funciones constitucionales y legales.

Funciones constitucionales

La Constitución Republicana de 1991, en su versión modificada en 1996, ordenaba a la Comisión Electoral cumplir las siguientes funciones constitucionales:

- Supervisar el registro de los votantes y revisar el Registro Electoral;
- Conducir las elecciones presidenciales y de la Asamblea Nacional; y
- Revisar los límites de los distritos electorales en los que Zambia está dividida para la organización de las elecciones.

Funciones legales

Además de las funciones constitucionales, el Parlamento instruyó a la Comisión para realizar las siguientes:

- Supervisar un Referéndum (*Referendum Act CAP 14*);
- Conducir y supervisar las elecciones de gobierno local (*Local Government Elections Act CAP 282*);
- Llevar a cabo un registro continuo de votantes;
- Llevar a cabo una educación del votante (Ley Electoral No. 12 de 2006)
- Formular y revisar el Reglamento General Electoral;
- Dirimir las controversias electorales mediante el establecimiento de comités para el manejo de conflictos; y
- Desempeñar cualquier otra función legal que la Asamblea Nacional pueda requerir.

La independencia de la Comisión Electoral está consagrada en la Constitución Republicana y está ampliada por la Ley Electoral No. 12 de 2006, que establece el modo de llevar a cabo las elecciones presidenciales y de la Asamblea Nacional. La Ley Electoral además mandata que la Comisión no debe estar sujeta a la





dirección o control de ninguna otra persona o autoridad en el ejercicio de sus funciones.

Composición y funcionamiento de la Comisión

La composición y la administración de la Comisión están reguladas por la Ley Electoral No. 24 de 1996, que faculta al presidente de la República para nombrar al presidente y a los miembros de la misma, con sujeción a la ratificación del Parlamento por un periodo no mayor a siete años. La Comisión se integra por un presidente y no más de cuatro miembros. La Ley también establece las circunstancias bajo las cuales el presidente puede remover a un miembro de la Comisión. Todos los integrantes sirven de tiempo completo.

El presidente de la Comisión debe ser una persona que haya desempeñado altos cargos judiciales o que califique para ocuparlos, o cualquier otra persona que esté adecuadamente calificada.

La Comisión tiene poderes reguladores para determinar cómo deben ejecutarse todas las actividades electorales. La Ley Electoral faculta a la Comisión para hacer dichas regulaciones con respecto al registro de votantes, las elecciones presidenciales y parlamentarias, los delitos electorales, el Código de Conducta Electoral, las peticiones electorales y la escucha de las peticiones al Parlamento. La Comisión tiene poderes para administrar y hacer cumplir las leyes electorales y las regulaciones.

Considerando que el presidente y los miembros de la Comisión constituyen el órgano regulador, la Ley No. 24 dispone que la Comisión nombre un director que sea un funcionario ejecutivo en jefe de la misma, y sea responsable del manejo y administración, así como de la implementación de las decisiones de este organismo.

El director es asistido por aquel personal que la Comisión nombre, por decreto, en los términos y condiciones que ésta pueda determinar. La Comisión es centralizada y no tiene presencia en provincias y distritos. Sin embargo, la Ley Electoral y la Ley de Elecciones de Gobierno Local la facultan para nombrar fun-





cionarios electorales para cualquier circunscripción electoral o provincia, según pudiera considerarse necesario para llevar a cabo las elecciones en cuestión.

En virtud de las dos leyes, la Comisión cuenta con los siguientes funcionarios electorales:

- Funcionario electoral de provincia;
- Oficial del distrito electoral/oficial de registro;
- Funcionario escrutador y funcionario escrutador asistente; y
- Funcionario presidente, asistente de votación y asistente de escrutinio.

Cada funcionario electoral debe prestar y suscribir un juramento de confirmación antes de ejercer cualquiera de las funciones de su cargo.

Financiación de la Comisión

La Comisión es financiada por el gobierno a través del Ministerio de Finanzas y Planificación Nacional para que pueda llevar a cabo sus actividades. Está sujeta a todos los requisitos de rendición de informes del Ministerio de Finanzas, y estos incluyen la presentación de declaraciones de gastos mensuales, estados financieros anuales e informes de administración. Las cuentas de la Comisión son auditadas por el Auditor General.

La legislación electoral después de 1996

Después de las elecciones presidenciales y de la Asamblea Nacional de 1996, las primeras elecciones tripartitas (presidencial, parlamentaria y de gobierno local) se llevaron a cabo en 2001, siendo ampliamente impugnadas. En un esfuerzo por mejorar el proceso electoral y abordar las preocupaciones de los interesados, el gobierno nombró un Comité Técnico de Reforma Electoral y una Comisión de Revisión Constitucional para verificar que todo el marco jurídico electoral estuviera listo para las elecciones generales de 2006. Se hicieron numerosas recomendaciones, lo que dio como resultado la promulgación de la nueva Ley Electoral No. 12 de 2006, en virtud de la cual se realizaron las elecciones tripartitas de ese mismo año.





Entre las nuevas disposiciones de la Ley estaba el mandato a la Comisión para mantener y actualizar el censo electoral de manera continua, llevar a cabo la educación del votante y manejar los conflictos electorales. Cuando una petición electoral cita a la Comisión, ésta se apega a los procedimientos correspondientes.

Educación del votante

En consonancia con las disposiciones de la Ley Electoral, la Comisión estableció un Comité Nacional de Educación para el Votante y Comités Distritales de Educación para el Votante en los 72 distritos, como parte de su estrategia para enfrentar la apatía electoral, aumentando el conocimiento y la comprensión del electorado e incrementando la conciencia sobre el proceso electoral.

El impacto inmediato de esta estrategia fue la creciente participación de votantes registrados, que pasó de 39.8% en 2001 a 60.2% en 2006. Hubo también una marcada reducción en las papeletas rechazadas de 2006, en comparación con las de 2001.

El Comité Nacional de Educación del Votante está integrado por organizaciones de la sociedad civil, la Iglesia e instituciones gubernamentales, como el Centro de Desarrollo Curricular, Servicios de Información Nacional de Zambia, la policía de Zambia, la Comisión Anticorrupción y la Comisión de Control de Drogas. El Comité elige a su propio presidente, mientras que la Comisión actúa como su secretaría.

La membresía de los Comités distritales de educación al votante está basada en la presencia de las organizaciones que integran el Comité Nacional de Educación del Votante en los distritos. Los comités distritales de educación del votante reclutan facilitadores que ayudan a llevar a cabo dicha tarea en todo el país, en todas las circunscripciones y distritos.





Manejo de conflictos

La nueva Ley Electoral también ordena que la Comisión establezca comités para el manejo de conflictos, a fin de resolver las controversias antes, durante y después de las elecciones a través de la mediación.

La Comisión propuso por primera vez la idea de dichos comités a nivel nacional y distrital en 2001, ya que estaba preocupada por el aumento de los conflictos durante las elecciones parciales o extraordinarias. La Comisión consideraba que tales conflictos podían prevenirse y manejarse mediante el arbitraje, reduciendo así, posiblemente, las peticiones electorales si los conflictos se podían resolver de forma amistosa.

La revisión a la Ley Electoral en 2006 dio a la Comisión el mandato de manejar los conflictos, y los comités nacionales y distritales para el manejo de conflictos fueron reconstituidos para las elecciones tripartitas de 2006.

El Comité Nacional de Manejo de Conflictos cuenta actualmente con 46 miembros procedentes de la sociedad civil, las instituciones gubernamentales, la policía, la Comisión Anticorrupción y la Comisión para el Control de Drogas. El presidente del Comité es nombrado por la Comisión, y el vicepresidente es elegido por sus miembros. La secretaría corre a cargo de la Comisión.

Los comités distritales para conflictos tienen entre ocho y 15 miembros, cuya composición es similar a la del comité nacional, dependiendo de las organizaciones/instituciones que se encuentran en el distrito. El presidente del comité distrital es elegido por los miembros y la secretaría corre a cargo del consejo de distrito.

La función principal de los comités de manejo de conflictos, como ya se ha establecido, es resolver las controversias electorales antes, durante y después de una elección. No son tribunales y no tienen poderes de enjuiciamiento. Se limitan a la amonestación y/o asesoramiento para evitar errores del partido/candidato, y si el delito es de carácter penal pueden reportarlo a la policía. El objetivo de





los comités de manejo de conflictos es ser conciliatorio; este ha sido el enfoque adoptado tanto a nivel nacional como distrital.

La Ley Electoral también introdujo penalizaciones más severas para la corrupción, las prácticas ilegales y los delitos electorales. La ley, complementada con nuevas y exhaustivas regulaciones electorales que incluían la revisión del Código de Conducta, proporcionó un entorno propicio para que la Comisión ejerciera mayor autonomía y liderazgo en el manejo de las elecciones, aumentando la transparencia y mejorando la confianza pública en el proceso general, como reconocieron los observadores nacionales e internacionales.

Código de Conducta Electoral

En 1996 la Comisión consultó a los interesados sobre la formulación del Código de Conducta Electoral que debía guiar la actuación de los participantes en las elecciones y ayudar a “nivelar el campo de juego”. El Código establece regulaciones para todas las categorías de interesados y las penalizaciones consecuentes de las infracciones.

A pesar de haber estado involucradas en el desarrollo del Código, las partes interesadas, en los años siguientes –especialmente durante las elecciones presidenciales, de Asamblea Nacional y de gobierno local de 2001– encontraron que el Código era inadecuado y por lo tanto ineficaz. La principal preocupación era su falta de cumplimiento por parte de los organismos de aplicación de la ley, lo cual se vio agravado por la incapacidad de la Comisión para hacer cumplir el Código, ya que no había disposiciones específicas ni en la Ley Electoral ni en el mismo Código que la facultaran al respecto.

En respuesta a las inquietudes de los interesados, la Comisión pidió la revisión del Código de Conducta Electoral antes de las elecciones tripartitas del 2006.

La Comisión celebró un taller de consulta con una sección transversal de las partes interesadas procedentes de los partidos políticos, la sociedad civil, el Ministerio de Justicia, la policía, la Comisión para el Control de Drogas y los medios de comunicación, a fin de revisar el Código. El Instituto Electoral de África





Austral (EISA, por sus siglas en inglés) y el Instituto Holandés para la Democracia ayudaron con la facilitación del taller. También fueron invitados dos miembros del Parlamento de Kenia y de Ghana para compartir las experiencias de sus países.

La Ley Electoral establece ahora la aplicación de la ley y del Código por parte de la Comisión, la policía y la Comisión Anticorrupción. También se introdujeron penalizaciones más severas para los casos de violación al Código, tales como un aumento a la multa máxima de K72,000 (12 dólares estadounidenses) a K3,600,000 (620 dólares estadounidenses), y la pena máxima privativa de la libertad de seis meses a dos años.

La Comisión también podía hacer cumplir la Ley Electoral y el Código de Conducta Electoral, lo cual llevó, por ejemplo, al enjuiciamiento de individuos que se registraron como votantes más de una vez. Después del ejercicio de registro de votantes en 2005, 126 personas fueron condenadas por registro doble y multadas con cantidades que iban de los 10 a los 100 dólares, en tanto un individuo fue condenado a seis meses de prisión.

Además, la Comisión facilitó la cobertura televisiva semanal de los candidatos presidenciales a costa suya durante el periodo de campaña. Estos avances impactaron positivamente en el mejoramiento de la confianza pública en el proceso electoral y en la eficacia del apoyo que la Comisión recibía para las elecciones del 2006 por parte de los asociados cooperantes.

Otros aspectos que mostraron un destacado mejoramiento fueron:

- Un número récord de votantes registrados (3.9 millones);
- Una participación electoral del 75% de los votantes registrados;
- Una organización eficiente de las actividades de la jornada electoral;
- Materiales adecuados para la elección, distribución oportuna de los materiales de la elección; y
- La introducción de una campaña intensiva de educación del votante que llegó a más de un millón de personas.





Debido al mejoramiento general de la situación y al manejo electoral por parte de la Comisión, las elecciones del 2006 fueron ampliamente elogiadas por los observadores internacionales, los supervisores nacionales y otros interesados.

El Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la UE establece que:

La conducción de las elecciones tripartitas mostró una mejora en comparación con las elecciones del 2001. La alta participación en la jornada electoral sugiere un fuerte compromiso del pueblo de Zambia para promover el desarrollo democrático de su país. En general, las elecciones estuvieron marcadas por una mayor transparencia y confianza en la Comisión Electoral de Zambia (ECZ, por sus siglas en inglés) durante la mayor parte del proceso electoral, una campaña de educación al votante exitosa en general, un ambiente de campaña plural en el que se respetó la libertad para llevar a cabo asambleas, así como una participación activa en el proceso electoral de numerosos grupos de la sociedad civil.

La Fundación para el Proceso Democrático, una organización local no gubernamental, concluyó que las elecciones cumplieron con la mayoría de los puntos de referencia para una elección aceptable.

A pesar de estos notables logros, la Comisión tomó nota de las áreas que necesitan mejorar para futuras elecciones, según lo señalado por los grupos de observadores internacionales y locales. Por ello, la Comisión comenzó a abordar las deficiencias indicadas por diversas evaluaciones postelectorales encargadas tanto por la Comisión como por la comunidad donante.

Elecciones presidenciales de 2008

La Comisión tuvo que organizar una apresurada elección presidencial en 2008, después de que el Presidente Mwanawasa murió mientras estaba en servicio, el 19 de agosto de ese año. La Constitución establece que las elecciones deben celebrarse dentro de los 90 días posteriores a la muerte de un presidente en el cargo. Durante ese estrecho lapso, la Comisión tuvo que lidiar con la forma en que llevaría a cabo la elección, teniendo en cuenta el hecho de que no se había





realizado un nuevo registro de votantes y que la planificación de las elecciones generales de 2011 acababa de empezar.

Evidentemente, la Comisión no estaba lista y el tiempo no fue suficiente para permitir la implementación de las actividades de la mejor manera posible. Sin embargo, fue capaz de cooperar con todas las actividades principales de forma adecuada, un hecho que fue reconocido por los observadores nacionales e internacionales.

Dado que ésta era una elección anticipada, el reto más grande estaba relacionado con el registro de votantes, ya que no estaba actualizado, y por lo tanto se utilizó el registro de 2006. Los ciudadanos que habían cumplido 18 años desde 2006 y los que habían cambiado de domicilio fueron *de facto* privados de sus derechos.

El otro reto eran los medios de comunicación. Aparentemente llegó a ser claro que tanto los medios propiedad del Estado como los privados tomaron una posición partidista y no se adhirieron a las normas éticas en sus coberturas de candidatos y partidos políticos. En algunos casos no interpretaron el proceso electoral correctamente, contradiciendo así el Código de Conducta Electoral en muchas ocasiones.

La conducta de algunos partidos políticos y de sus candidatos fue otra fuente de preocupación, ya que violaron el Código de Conducta Electoral durante sus campañas y mítines. La Comisión censuró y convocó a los candidatos y partidos políticos con conductas erróneas a comparecer ante los comités de manejo de conflictos. En cierta medida, esto ayudó a mejorar la situación, pero algunos participantes sintieron que la Comisión debió haber sido más firme en el trato con los infractores, con sanciones punitivas que, sin embargo, no estaba facultada para efectuar.



Relaciones con México

Las interacciones con el Instituto Federal Electoral (IFE) de México comenzaron en el año 2005. Mientras la ECZ se preparaba para realizar las elecciones generales de 2006, recibió una misión de asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, por sus siglas en inglés) y el IFE, coordinada por la oficina del UNDP en Zambia. La misión mejoró los preparativos de la ECZ mediante el intercambio de mejores prácticas internacionales en el manejo de procesos electorales.

La primera colaboración directa entre las dos instituciones fue mediante una misión de la ECZ al IFE en abril de 2009. A solicitud de la Comisión, el IFE recibió a una delegación de cuatro miembros de la Comisión y organizó un taller internacional de tres días sobre administración electoral. El taller fue realizado en colaboración con la oficina del UNDP en México y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de México.

Durante el taller, se compartieron experiencias en diferentes áreas:

- El papel de los organismos de administración electoral en la gobernabilidad democrática;
- La planificación estratégica para el proceso electoral;
- El registro de votantes y delimitaciones de distritos;
- La educación cívica;
- El voto en el extranjero; y
- La justicia electoral.

Las experiencias del IFE y el TEPJF se destacaron en las diversas presentaciones del taller. La delegación del ECZ, encabezada por la Comisionada Grace M. Mulapesi, estaba compuesta por altos funcionarios de los departamentos de Tecnología de la Información, Jurídico y de Operaciones Electorales. Se aprendieron muchas lecciones valiosas y útiles para la ECZ en su preparación para iniciar el registro continuo de votantes y de los planes para las elecciones generales de 2011.



La ECZ busca futuros intercambios técnicos con el IFE para seguir recurriendo a sus conocimientos y experiencia en áreas tales como la interacción de los actores, especialmente los partidos políticos, el registro de votantes, la delimitación de distritos, educación (cívica) del votante y el voto en el extranjero.

Para mejorar aún más esta colaboración, el presidente de la ECZ ha invitado al Consejero Presidente del IFE a visitar la ECZ. La visita está prevista para el tercer trimestre de 2010 y tiene por objetivo el intercambio de experiencias en los procesos electorales respectivos, retos y lecciones aprendidas.

Perspectivas

Zambia está atravesando por profundas reformas legales en las que la Constitución Republicana está siendo revisada por la Conferencia Nacional de la Constitución, un órgano establecido por ley para tal propósito. Entre los asuntos en discusión están el proceso y el sistema electorales.

Se ha recomendado que el sistema electoral de escrutinio uninominal mayoritario se combine con el sistema de representación proporcional a fin de captar algunos de los votos perdidos con el sistema de “el que gana se lleva todo”. La Asamblea Nacional y los consejos del gobierno local deben componerse en gran medida por los representantes electos mediante el escrutinio uninominal mayoritario. Además, 40% de los representantes electos se deben instalar en sus cargos mediante el sistema representativo proporcional.

Asimismo, el presidente, que es el jefe de Estado y comandante en jefe, debe ser elegido utilizando el sistema mayoritario, en el que el ganador debe obtener el 50% de los votos emitidos. Las recomendaciones están sujetas a modificaciones constitucionales para poder llevarse a cabo.

Se ha puesto más atención a la Comisión y se espera su fortalecimiento futuro. Se ha propuesto que el Ejecutivo no tome un papel de liderazgo en la designación de los miembros, que un comité selecto realice el reclutamiento y que el presidente simplemente proceda al nombramiento con sujeción a la ratificación parlamentaria.





La Conferencia Nacional de la Constitución busca también facultar a la Comisión para descalificar a candidatos y partidos políticos que burlen la ley electoral. La Comisión también tendrá el mandato de corregir los resultados electorales que se declaren incorrectos, a diferencia de hoy, en que sólo el Tribunal Supremo puede revertir los resultados una vez que han sido declarados.

El proyecto de Constitución establece que la Comisión debe recibir una financiación adecuada en todo año fiscal y no debe estar sujeta al control ni dirección de autoridad alguna.

Pese a los retos actuales, bien se puede señalar que el futuro luce prometedor, dados los cambios constitucionales propuestos y debido también a las medidas administrativas puestas en marcha por la Comisión.





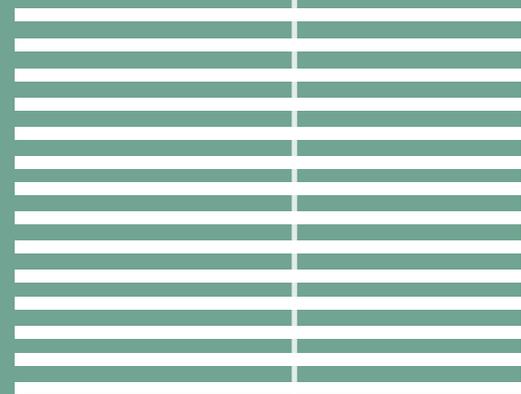
Sesión del
Consejo General
2004





Evolución del sistema electoral en Timor-Leste

TOMAS DO ROSARIO CABRAL*





Introducción

Timor-Leste fue colonizado por Portugal en el siglo XVI y fue conocido como Timor Portugués hasta la descolonización del país. En 1975 se declaró su independencia, pero pocos días después fue invadido y ocupado por fuerzas indonesias. En julio de 1976 Indonesia incorporó a Timor-Leste como la provincia de Timor Timur (que quiere decir Timor-Leste en bahasa indonesio). Todos los procesos electorales de Timor-Leste se organizaron conforme a las leyes y procedimientos portugueses hasta 1975 o indonesios entre 1975 a 1999. Las instituciones de administración electoral de esos países han sido estudiadas ampliamente, por lo que no necesitan ser abordadas aquí.

1. De 1999 a 2002: nacimiento de un país

Los Acuerdos del 5 de mayo y la Consulta popular de 1999

Comenzaré mi análisis a partir de 1999. El 5 de mayo los gobiernos de Indonesia y Portugal y el Secretario General de las Naciones Unidas concluyeron un conjunto de acuerdos (generalmente conocidos como “Acuerdos del 5 de mayo”,¹ conforme a los cuales encargaban al Secretario General de la ONU organizar y realizar una consulta popular para determinar si el pueblo de Timor-Leste aceptaba o rechazaba una propuesta de que el territorio adquiriese una autonomía especial dentro de la República de Indonesia. Los acuerdos estipulaban que si la consulta resultaba en un rechazo a la autonomía, las partes debían acordar la transferencia pacífica y ordenada de la autoridad de Timor-Leste a la ONU, la cual entonces debía llevar a cabo el proceso de transición hacia la independencia. Las partes solicitaron a la ONU que estableciera inmediatamente una misión para hacer una consulta popular. Los acuerdos también estipulaban las modalidades de la consulta y los arreglos de seguridad necesarios. Conforme a los acuerdos, el 11 de junio el Consejo de Seguridad de la ONU estableció, mediante la resolución 1246, la Misión de la ONU en Timor-Leste (UNAMET). El Consejo de Seguridad también nombró a tres expertos internacionales eminentes como miembros de la comisión electoral, una entidad independiente

* Director del Secretariado Técnico de Administración Electoral de Timor-Leste.

¹ Secretario General de ONU A/53/951_s/1999/513.





responsable de la evaluación general del proceso de consulta, mientras que el equipo central de UNAMET era dirigido por un Jefe Electoral.

En 1999 UNAMET registro 451,796 votantes en Timor-Leste y en otras partes del mundo. Dado que los criterios de elegibilidad eran diferentes de los utilizados por Indonesia, se llevó a cabo un nuevo ejercicio de registro de votantes. Se establecieron 200 centros de registro en todo el país para registrar a los votantes elegibles. También se abrieron centros adicionales en el extranjero, con una presencia grande de timorenses. El 30 de agosto se realizó la votación en los mismos centros en que se hizo el registro; los votantes votaron en sus respectivos lugares de registro. Para minimizar el riesgo de actos de violencia todas las urnas electorales fueron selladas y transportadas a Dili, donde se abrieron y se mezclaron las papeletas y posteriormente se contaron los votos. Como consecuencia de ello, se anunció un solo resultado, sin que pudiera determinarse la votación por distritos o por pueblos.

Los resultados de la consulta popular fueron certificados por la Comisión Electoral después de oídas todas las quejas. El 4 de septiembre el Secretario General de la ONU anunció los resultados. Los votos representaban el 98.5% de los votantes registrados, y sólo el 21.55% estuvo en favor de la autonomía especial propuesta por Indonesia, que por lo tanto fue rechazada.

Las consecuencias de la consulta popular y las elecciones de la Asamblea Constituyente

Durante la consulta popular la abrumadora mayoría del pueblo de Timor-Leste votó por la opción que implicaba la independencia de Indonesia. Entre la consulta y la llegada de una fuerza de paz internacional de la ONU, a fines de septiembre de 1999, grupos paramilitares timorenses/indonesios llevaron a cabo una destrucción del país a gran escala. La mayor parte de la infraestructura del país, incluyendo casas, sistemas de comunicaciones, irrigación y escuelas, así como casi la totalidad de las instalaciones eléctricas del país, fueron destruidas.





Cerca de 1,500 timorenses murieron y aproximadamente 200,000 tuvieron que huir a Timor Occidental. El 12 de septiembre Indonesia acordó aceptar una oferta de ayuda de la comunidad internacional para restablecer la paz y seguridad e implementar el resultado de la consulta;² el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la resolución 1264 el 15 de septiembre de 1999, condenando los actos de violencia en Timor-Leste y autorizando el establecimiento de una fuerza multinacional (INTERFET) bajo un mando unificado. El 25 de octubre el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la resolución 1272, la cual estableció una Administración de Transición de la ONU en Timor-Leste (UNTAET), con Sergio Vieira de Mello como jefe de la Misión y Administrador del territorio.

En diciembre de 1999 Vieira de Mello estableció un Consejo Consultivo Nacional (CCN) de 15 miembros,³ para permitir que representantes de la población de Timor-Leste tomaran parte en el proceso de toma de decisiones. En julio de 2000 el CCN fue remplazado por un Consejo Nacional (CN) de 33 miembros, y ese mismo mes se estableció un nuevo gabinete, compuesto por cuatro funcionarios de Timor-Leste y cuatro funcionarios internacionales. Aunque estos últimos eventos no estaban directamente relacionados con los procesos electorales, es importante notar que en diciembre de 2000 el CN adoptó una agenda política que contemplaba⁴ como primer paso llevar a cabo consultas y tomar decisiones con respecto a las modalidades electorales y la composición de la Asamblea Constituyente (AC) a ser elegida por voto popular y que tendría la tarea de redactar la constitución nacional dentro de los 90 días siguientes a su creación. La resolución 1338 del Consejo de Seguridad de la ONU del 31 de enero de 2001 reconocía que UNTAET era enteramente responsable de la conducción de las elecciones de la AC, la cual debía llevarse a cabo en colaboración con el pueblo de Timor-Leste. El proceso electoral debía de ser observado por una comisión electoral independiente compuesta por miembros internacionales y de Timor-Leste.

El 16 de marzo de 2001 el Administrador de Transición promulgó el reglamento de UNTAET 2001/2 sobre la elección de la AC, que también creaba una Co-

² Reporte del Secretario General de la ONU, S/1999/1024, 4 de octubre de 1999.

³ Reglamento de UNTAET 1999/2 de 2 de diciembre de 1999.

⁴ S/2001/42, de 16 de enero de 2001.





misión Electoral Independiente (CEI) compuesta por cinco comisarios con voto (dos originarios de Timor-Leste y tres expertos internacionales) designados por el Secretario General de la ONU y por el Jefe Electoral (CEO por sus siglas en inglés), quien participaba sin voto. La Comisión Electoral Independiente, de la cual el CEO era parte, fue la responsable de la organización y la conducción de todo el proceso electoral, incluyendo la redacción de los procedimientos y las directivas, el registro de los partidos políticos, la prevención de irregularidades, la adjudicación de las disputas electorales y la certificación de los resultados de las elecciones.

La Asamblea Constituyente tendría 88 lugares, uno por representante distrital electo por mayoría y 75 elegidos por proporción en una elección nacional única. Dieciséis partidos se registraron y nombraron candidatos para las elecciones; cinco candidatos se presentaron a nivel nacional y 11 a nivel distrital. La campaña duró seis semanas.

Entre marzo y junio de 2001 hubo una campaña nacional de registro civil, y las listas de votantes fueron producidas a partir del registro civil. Las listas finales incluían 409,109 nombres. El día de la elección, los ciudadanos que pudieron proporcionar prueba de su residencia en un distrito también pudieron votar.

El 30 de agosto se llevaron a cabo las votaciones en las 248 casillas designadas, a cargo de cerca de 5,000 empleados electorales de Timor-Leste. El conteo se realizó en 13 centros distritales, bajo la responsabilidad de coordinadores electorales distritales internacionales.

El 10 de septiembre la Comisión Electoral certificó y anunció los resultados, evaluando que se había cumplido con los criterios de una elección libre y justa.⁵ Los votos constituyeron más del 91% y el partido Fretilin ganó la mayoría con 55 de los 88 escaños disponibles. En total, 12 partidos políticos obtuvieron representación. Los 88 miembros de la Asamblea Constituyente recién elegida, 24 de los cuales eran mujeres, juraron ante el Administrador de la ONU el 15 de septiembre en la sesión inaugural de la Asamblea Constituyente.

⁵ Reporte del Secretario General de la ONU S/2001/983, del 18 de octubre de 2001.





Las elecciones presidenciales de 2002

El 28 de noviembre de 2001 la AC adoptó una resolución en apoyo a la organización de elecciones presidenciales directas, y el Administrador de la ONU promulgó el reglamento de UNTAET 2002/01 del 16 de enero de 2002, estableciendo que los votantes calificados de Timor-Leste elegirían un presidente. Ese reglamento modificó parcialmente el reglamento 2001/02, estableciendo que la Comisión Electoral continuaría operante aunque cambiando su composición, la cual ahora comprendería a tres miembros de votantes de Timor-Leste (dentro de los cuales habría que elegir un presidente) y dos miembros internacionales. Además de planificar las elecciones presidenciales, la Comisión tenía instrucciones especiales de concentrarse en continuar trabajando en capacitar a las autoridades de Timor-Leste.

Las elecciones estuvieron abiertas tanto a ciudadanos nominados por los partidos políticos como a candidatos independientes. Eventualmente sólo dos candidatos compitieron. Para garantizar el máximo nivel posible de inclusividad, se decidió que esta vez no habría registro electoral, sólo era necesario mostrar prueba de registro civil para votar.

La votación fue pacífica y ordenada el 14 de abril de 2002, en 282 centros de votación (con un total de 993 casillas) operadas por cerca de 6,000 funcionarios electorales de Timor-Leste. El conteo de votos se llevó a cabo en 13 centros distritales, pero esta vez cerca de la mitad fueron manejados por coordinadores electorales timorenses.

El 17 de abril la Comisión anunció los resultados: participaron el 84.4% de los votantes registrados, y el Sr. Xanana Gusmao fue declarado ganador, habiendo obtenido el 82.69% de los votos válidos.

Proclamación de la Independencia y nueva Constitución

Mientras tanto, el 22 de marzo de 2002 los 88 miembros de la Asamblea Constituyente adoptaron la Constitución Nacional, la cual entraría en vigor el 20 de





mayo, día en que se declararía la independencia. La Asamblea también decidió transformarse en la primera legislatura de Timor-Leste.

Actualmente, la Constitución y el marco legal de Timor-Leste contienen principios clave de sufragio libre, directo, secreto, personal y regular, además de establecer normas específicas:

- Las elecciones se realizan tanto para los órganos de soberanía como para el gobierno local.
- El registro de votantes es obligatorio y las listas de votantes deben actualizarse antes de cada elección.
- La conversión de los votos en mandatos se hará bajo el principio de representación proporcional.
- La supervisión de los procesos electorales, incluyendo el registro de votantes, será responsabilidad de un órgano independiente.

2. Desde 2002 hasta 2009: el establecimiento de nuevas instituciones electorales después de la independencia

Instituciones de Administración Electoral en Timor-Leste

Como país recientemente independiente, Timor-Leste adoptó un modelo mixto de instituciones de administración electoral:⁶

- **Secretariado Técnico de Administración Electoral (STAE)** es una entidad ejecutiva de la administración electoral bajo la supervisión del Ministerio de Administración Estatal y Territorial, y cuenta con un director y cuatro departamentos.
- **Comisión Nacional de Elecciones (CNE)** es la entidad competente creada para supervisar los actos electorales a los que se refieren la ley y los reglamentos que rigen las leyes electorales. Tiene 15 comisarios nombrados por el Parlamento Nacional, el Presidente de la República, el gobierno, la sociedad civil y las organizaciones religiosas.

⁶ IDEA 2006, *Diseño de Administración Electoral: El Instructivo Internacional IDEA*.





Período 2002-2009

Al transferirse la administración de Timor-Leste al nuevo gobierno timorense electo, se creó el STAE como entidad de administración electoral responsable de planificar y organizar las actividades electorales (registro de votantes, elecciones y referéndum).

El STAE en 2004 organizó por primera vez un registro de votantes (lista electoral) en Timor-Leste. Conforme con la Constitución de la República Democrática de Timor-Leste,⁷ el registro de votantes es obligatorio y debe actualizarse para cada elección.

La base de datos electorales se estableció en 2004 y se almacenó en las oficinas centrales del STAE; 457,306 electores se inscribieron en tres meses. A todos los votantes inscritos en la base de datos electoral se les proporcionó una credencial electoral con su nombre, huella digital, la fecha y el lugar de nacimiento, la firma y su lugar de inscripción.

Desde diciembre de 2004 hasta septiembre de 2005, el STAE organizó y dirigió las elecciones de 442 sucos (pueblos) para elegir Jefe de Sucos y miembros de los Consejos locales (Consejo de Sucos). Las elecciones fueron implementadas en cinco fases, con apoyo de donadores y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. El marco legal⁸ fue redactado, presentado al Parlamento Nacional, aprobado y promulgado por el Presidente de la República para establecer el marco legal de las elecciones de Suco, el registro de votantes y la creación de la Comisión Nacional de Elecciones (CNE).⁹ Después, el STAE propuso reglamentos y procedimientos subsidiarios aprobados por la CNE .

En 2006 se aprobó la ley¹⁰ para regular oficialmente a la CNE y a la STAE en sus funciones. Al mismo tiempo, se aprobó y promulgó la legislación para las

⁷ Artículo 65 de la Constitución de la República Democrática de Timor-Leste, 2001.

⁸ Ley 2/2004, 18 de febrero, Ley de Elecciones de Suco.

⁹ STAE 2006, libro *Proceso Electoral en Timor-Leste 2004-2005*.

¹⁰ Ley 5/2006, 28 de diciembre, Entidades de Administración Electoral.





elecciones presidenciales y parlamentarias.¹¹ El Consejo de Ministros aprobó los estatutos orgánicos de la STAE.¹²

Las primeras elecciones generales de Timor-Leste (primera y segunda rondas para las elecciones presidenciales y parlamentarias) se llevaron a cabo en 2007 bajo la organización del STAE y la CNE, con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Misión de la Organización de las Naciones Unidas en Timor-Leste. El proceso tuvo una participación del 81%.

El Consejo de Seguridad de la ONU, a través de la Resolución número 1704 (2006) estableció un Equipo de Certificación Electoral, responsable de certificar que todas las fases del proceso electoral tuvieran un nivel satisfactorio, conforme a los estándares internacionales de libertad, justicia y transparencia en las elecciones. Los reportes de evaluación del equipo de certificación mostraron que las instituciones de administración electoral en Timor-Leste tuvieron un nivel que cumplió los estándares internacionales.

Las elecciones de 2007 representaron un hito para el proceso de registro de votantes, con el proyecto piloto para el registro y emisión de credenciales con fotografía, después introducida a nivel nacional para todos los electores.

En enero de 2008 se creó una Comisión Técnica para Revisión de la Leyes Electorales, coordinada por el STAE, para revisar la Ley de Suco de 2002. Después de un largo período de consulta, en junio de 2009, la ley electoral para los líderes comunitarios y su elección¹³ fue aprobada y promulgada.

A fines de 2009 la CNE aprobó legislación subsidiaria (reglas y reglamentos) propuesta por el STAE. En octubre de ese mismo año hubo elecciones para los 442 líderes comunitarios, con una participación del 67% de los electores.

¹¹ Ley 6/2006, 28 de diciembre, Ley de Elecciones Parlamentarias; Ley 7/2006, 28 de diciembre, Ley de Elecciones Presidenciales.

¹² Decreto-ley 1/2007, 18 de enero, Estatutos Orgánicos para la STAE.

¹³ Ley 3/2009, 8 de julio, Ley de los Líderes Comunitarios y sus Elecciones.





3. Apoyo electoral de México a Timor-Leste

En el referéndum de consulta popular de 1999, el Instituto Federal Electoral de México cooperó con la Misión de la ONU en Timor-Leste¹⁴ apoyando a este país en las siguientes áreas:

- Registro de electores: diseño de un sistema de registro de electores.
- Logística: diseño y ejecución de la logística electoral.
- Asesoría: instalación de casillas electorales.

Varios ciudadanos mexicanos participaron como funcionarios de Naciones Unidas en este proceso. Durante las elecciones nacionales de 2007 más de 15 ciudadanos mexicanos participaron como funcionarios de la ONU. Desde 2003 el coordinador de la ayuda electoral de la ONU y el PNUD a Timor-Leste es un ciudadano mexicano.

En marzo 2009, el IFE apoyó al gobierno de Timor-Leste mediante un taller de construcción de capacidades (Administración Electoral) en la Ciudad de México. Participaron en este taller el Secretario de Estado para la Reforma Administrativa del STAE, el director del Instituto Nacional para la Administración Pública y el administrador de distrito de Baucau (el segundo distrito más importante de Timor-Leste). Fue una oportunidad excelente de intercambiar experiencias y aprender más sobre las costumbres y tradiciones en las elecciones locales.

4. Futuro de las instituciones electorales en Timor-Leste

A casi ocho años después de la Restauración de la Independencia en Timor-Leste, las entidades de administración electoral necesitan revisar sus actividades para mejorar su trabajo a favor de la democracia. En este momento, el STAE y la CNE discuten en forma interna eficientar su estructura. Las enmiendas implicarán lo siguiente:

¹⁴ Elma del Carmen Trejo García y Margarita Álvarez Romero, *México y las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)*, Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, 2007. Consultado el 28 de enero de 2010, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-12-07.pdf>



- El STAE continuará dependiendo del gobierno y tendrá mayor autonomía financiera, integrándose su presupuesto directamente al presupuesto estatal.
- El STAE pretende hacer un registro de electores en el extranjero para dar la posibilidad a los timorenses que viven en el exterior del país de participar tanto en las elecciones generales como en los referendos.

Para mejorar sus servicios en pro de la democracia, las entidades de administración electoral de Timor-Leste tendrán que seguir cooperando con otros países. Esas experiencias podrían basarse en la cooperación y el intercambio de conocimientos bilateral mediante talleres, seminarios y viajes de estudio de los observadores electorales.



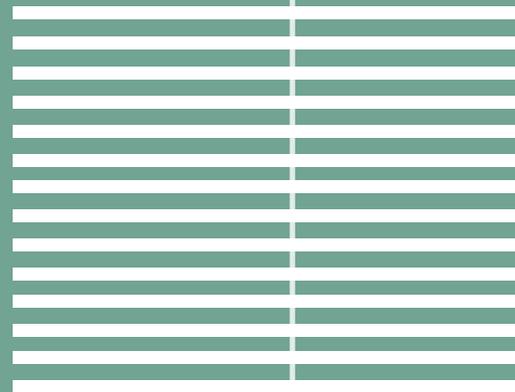
Sesión del
Consejo General
2009





El derecho electoral costarricense y algunos paralelismos con el mexicano

LUIS ANTONIO SOBRADO GONZÁLEZ*





Costa Rica es un pequeño país centroamericano.¹ Según la Constitución Política vigente, promulgada en 1949, es una República unitaria con forma de gobierno presidencialista. Su artículo 168 estipula que, administrativamente, el territorio está dividido en provincias (siete), que se subdividen en cantones (81) y estos, a su vez, en distritos (470).

Se considera “democrática” (art. 1º), pues en la República la soberanía “reside exclusivamente en la Nación” (art. 2º). De ahí que su gobierno sea calificado, en su artículo 9º, como “popular” y “representativo”; según la misma disposición lo ejercen “el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”.

Para asegurar el carácter representativo de los gobernantes, se declaran de elección popular el Presidente y los vicepresidentes de la República, así como los diputados a la Asamblea Legislativa; con el mismo propósito los miembros de los supremos poderes están sometidos, en todos los casos, a mandatos limitados en el tiempo, por lo que el gobierno también se adjetiva constitucionalmente como “alternativo”.

Paralelamente al gobierno nacional, coexisten 81 gobiernos locales o municipales, encargados de la “administración de los intereses y servicios locales en cada cantón”. Cada uno de esos gobiernos está compuesto por los regidores (integrados en un concejo municipal) y un funcionario ejecutivo (art. 169 constitucional), que legalmente se denomina alcalde. El Código Municipal ordena instalar concejos distritales, como órganos internos de la respectiva administración local, integrados por cinco miembros. Uno de ellos es el síndico, quien preside el concejo de distrito y a la vez interviene, representando a su respectivo distrito, en el concejo municipal del cantón, aunque sin derecho a voto en su seno (art. 172 constitucional).

Dado que los gobiernos municipales participan de la lógica democrática propia del gobierno nacional, sus miembros de igual modo se entienden representantes

* Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

¹ En sus 51,100 kilómetros cuadrados habitan menos de cinco millones de personas.





populares y, por ello, todos los funcionarios municipales mencionados son también nombrados a través de elecciones periódicas.²

Hasta 1998 las elecciones nacionales y las municipales se hicieron de modo concurrente, el primer domingo de febrero cada cuatro años. Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el Código Municipal promulgado en 1998, los alcaldes municipales y los concejales de distrito se tornaron funcionarios de elección popular a elegir, conjuntamente con los síndicos, en una elección autónoma que, en 2002, 2006 y 2010, corresponde verificar el primer domingo del mes de diciembre siguiente a la elección nacional. Reformas electorales recientemente dispuestas harán que, a partir del 2016, la elección municipal se celebre a mitad del período presidencial y que en ésta se designen todos los funcionarios municipales de elección popular, es decir, incluyendo a los regidores que, del 2002 al 2010, han seguido designándose conjuntamente con el Presidente de la República y los diputados de la Asamblea Legislativa.

I. Evolución constitucional

Los procesos electorales tienen en Costa Rica, al igual que en el resto de las democracias contemporáneas, tres protagonistas: los **ciudadanos**, en tanto electores de los gobernantes; la **institucionalidad electoral**, que administra esos procesos y arbitra los conflictos resultantes; y los **partidos políticos**, que postulan los respectivos candidatos y, en general, ordenan y canalizan la discusión y competencia políticas. Pues bien, la Constitución de 1949 es el punto de confluencia de tres líneas de evolución constitucional que se desarrollan entre 1913

² El Presidente y los vicepresidentes de la República se eligen en circunscripción nacional, los diputados por provincia, los alcaldes y regidores por cantón y, finalmente, el síndico y los concejales de distrito en circunscripciones distritales. En cuanto a la fórmula electoral vigente, cabe precisar que el Presidente y los vicepresidentes de la República, así como los alcaldes y los síndicos, son electos por mayoría relativa aunque, en el caso del primero, el candidato presidencial más votado ha de superar el 40% de los votos válidamente emitidos; en caso contrario, debe organizarse una segunda vuelta el primer domingo del mes de abril siguiente, en la que competirá con el rival que tenga mayor apoyo popular (art. 138 de la Constitución Política). Los diputados, regidores y concejales de distrito, por su parte, se eligen proporcionalmente mediante la cuota de Hare modificada, fórmula que en nuestro medio se designa conciente y resto mayor con barrera de subcociente.





y 1997 y que, atendiendo a una preocupación básica de perfeccionamiento democrático, se centran en cada uno de los citados protagonistas de los procesos electorales. La primera de esas líneas de evolución, que mira sobre todo al ciudadano, procura la **democratización de los procesos electorales**; la segunda consiste en la **institucionalización** de los mismos, con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE); y, por último, la que se enfoca en la **partidización de los procesos electorales**.

Esa evolución, que de seguido analizaremos, ha sido factor crucial para que la historia costarricense de las últimas seis décadas se haya caracterizado por una ininterrumpida vigencia democrática en lo electoral, altas tasas de participación ciudadana en los diferentes comicios (aunque ciertamente declinantes a partir de 1998) y una elevada adhesión de los costarricenses a las instituciones republicanas.

1. La democratización de los procesos electorales

La historia del constitucionalismo, tanto en Costa Rica como en otras latitudes, evidencia que la “*constitucionalización*” del poder precedió a su “*democratización*”,³ dado que, como regla general, durante el siglo XIX imperaron amplias restricciones al reconocimiento y el ejercicio del sufragio, tanto activo como pasivo, y que sólo se superan definitivamente en el siglo XX.⁴

³ “Constitucionalizar el poder es someterlo a reglas precisas y, particularmente, poner a punto los mecanismos de representación política, establecer censores de los gobernantes, censores que estarán calificados para dialogar con ellos. Democratizar es hacer participar capas cada vez más amplias de la población en la vida política; de hecho, es extender el derecho de sufragio hasta que adquiera un alcance universal y también obligar a los gobernantes a someterse al procedimiento de elección” (Hauriou, 1971, pp. 89-90).

⁴ De ahí que, con acierto, se haya caracterizado el constitucionalismo decimonónico como “un *ismo* jurídico-político que precede, acompaña y justifica las revoluciones burguesas surgidas contra el Antiguo Régimen, establece las instituciones liberales y desemboca en la perspectiva democrática”. Las constituciones de la época son “instrumentos jurídico-formales, que garantizan los derechos y libertades de la burguesía mediante la limitación del poder real con la técnica de la separación de poderes, la creación de parlamentos representativos de la clase burguesa y la garantía de la igualdad formal ante la ley y del Derecho de propiedad privada” (Lucas Verdú, 1989, p. 402).





No es gratuito que la sede central del TSE haya sido legalmente denominada “Ricardo Jiménez Oreamuno”. Ese ilustre costarricense –único en la historia patria en encabezar los tres Poderes del Gobierno– tuvo un papel destacado en la construcción de nuestra democracia electoral. Siendo Presidente de la República –responsabilidad que los costarricenses le asignaron en tres ocasiones distintas– impulsó y logró tres cambios de la Constitución de 1871 que resultaron clave para el fortalecimiento del sufragio, a saber: el voto directo y la universalización del sufragio masculino en 1913 –aspectos esenciales para su democratización– y el voto secreto en 1925 –garantía indispensable de la libertad electoral–.

Esas reformas no fueron empero suficientes para garantizar la libre y eficaz expresión de la voluntad popular en las urnas. De hecho, las irregularidades comiciales de 1948 detonaron el conflicto armado de ese año; circunstancia por la cual una de las preocupaciones fundamentales de los constituyentes en 1949 fue, precisamente, asegurar la pureza del sufragio mediante la construcción de una institucionalidad electoral capaz de blindar eficazmente los procesos electorales, conforme explicaremos más adelante.

Por el momento, es importante destacar que la Constitución de 1949 representa el punto culminante de esa evolución hacia la democratización del sufragio, dado que no sólo mantiene los avances logrados en 1913 y 1925, sino que los corona con el voto femenino.

2. La institucionalización de los procesos electorales

América Latina exhibe un modelo original de organización electoral, caracterizado por la existencia de **organismos permanentes y especializados que gestionan autónomamente la función electoral** y, en ciertos casos, también el registro civil. Se trata de órganos constitucionales, es decir, previstos y regulados directamente por las constituciones de sus países, algunas de las cuales refuerzan su connatural independencia orgánica reconociéndolos como “*Poder Electoral*” (Nicaragua y Venezuela) –rompiendo con ello la visión tripartita clásica de la división de poderes– o atribuyéndoles expresamente “*el rango e independencia de los Poderes del Estado*” (Costa Rica).





Este modelo puede considerarse “[...] una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolidación democrática en América Latina, así como para la vigencia del Estado de derecho y la consiguiente solución de los conflictos electorales por vías institucionales” (Orozco, 2001, p. 47).

No obstante, en el contexto latinoamericano podemos distinguir dos fórmulas diferenciadas de ese modelo común: la **unificada**, que concentra en un solo organismo autónomo la administración y la jurisdicción electorales, y la **diversificada**, que supone una instancia de administración electoral orgánicamente separada de una jurisdicción electoral especializada también autónoma (como el Jurado Nacional de Elecciones del Perú) o incrustada en el Poder Judicial (como acontece en México y Brasil). Los países centroamericanos, incluida Costa Rica, adoptaron y mantienen la fórmula unificada:

La autonomía de sus organismos electorales tiene los siguientes alcances:

- a) **Independencia administrativa:** Se trata de la capacidad para desarrollar su función sin subordinación jerárquica respecto de otra instancia administrativa, lo que necesariamente incluye la irrecurribilidad de sus decisiones electorales (al menos en vía administrativa) y la potestad de dictar reglamentos autónomos de organización y servicio.
- b) **Independencia política:** Gracias a ella, pueden conducirse sin resultar vinculados por las directrices emanadas de otros órganos públicos.
- c) **Independencia normativa:** Comporta su capacidad para reglamentar las leyes electorales. Se refuerza si, además, se reconocen al organismo electoral potestades adicionales en este terreno, como podrían ser la facultad exclusiva para interpretar esas leyes y demás normas del ordenamiento electoral, la iniciativa en el procedimiento legislativo, la emisión de criterio vinculante dentro del mismo y la potestad para ejercer, total o parcialmente, el control de constitucionalidad en materia electoral.
- d) **Independencia presupuestaria:** Se configura al atribuírsele al organismo electoral la tarea de formular su propio presupuesto y, con mayor razón,





si se establecen limitaciones para que el Ejecutivo o el Legislativo puedan modificarlo.

Ahora bien, la autonomía de los organismos electorales constituye una verdadera garantía democrática en tanto los perfila como instancias imparciales y, en ese tanto, capaces de propiciar comicios justos, libres y transparentes y, por ende, de legitimar el recambio gubernamental.

En la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales queda proscrita, en virtud de esa autonomía, toda intervención del Ejecutivo y el Legislativo, dado su carácter político y su dependencia del partido de gobierno.

La construcción de esa garantía democrática responde, históricamente, a una sentida demanda social en un subcontinente cuyo afianzamiento democrático ha sido lento, difícil y con frecuentes involuciones, fruto de interferencias indebidas del ejército y las elites socioeconómicas, así como de las que se explican por el contexto geopolítico de nuestros países.

En esa realidad latinoamericana, Costa Rica fue de los primeros países de la región en establecer constitucionalmente un organismo electoral de las características explicadas.⁵ Su creación, en el marco de la Constitución Política de 1949 y bajo la denominación de Tribunal Supremo de Elecciones, representó un verdadero hito, cuya originalidad lo lleva a convertirse en un modelo regional ampliamente emulado.

El TSE es la fórmula institucional que el constituyente define para excluir la intervención, autorizada por la Carta de 1871, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la organización de las elecciones y en su calificación.

Sus características más significativas vienen dadas por ser un organismo permanente, autónomo, especializado y despartidizado, que concentra las atribuciones de administrador de las elecciones y de juez electoral. En su condición de jerarca del Registro Civil, que en nuestro país tiene carácter centralizado

⁵ Le antecedieron Chile (1925), Brasil y Uruguay (1934) y Nicaragua (1939).





desde 1881, también se responsabiliza de su gestión y de la emisión de la cédula de identidad.

Detengámonos en las normas que nos legaron los constituyentes de 1949 y que diseñan la institucionalidad electoral costarricense.

Junto a las funciones ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno, la Constitución de 1949 prevé una cuarta. Nos referimos a la función electoral, que sus artículos 99 y 103 definen como la *“organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio”*, con exclusividad e independencia, mediante actos y resoluciones que *“no tienen recurso”*. Su desarrollo hace posible la designación popular de los gobernantes, a nivel nacional y municipal, y, por ende, la alterabilidad democrática.

La autonomía de esa función electoral se reconoce en el artículo 95, encargándosele al TSE su ejercicio.

Aunque desde un principio se le concibió constitucionalmente como un órgano independiente, ello resultó reafirmado mediante la reforma del año 1975 que, de manera expresa, le atribuyó al Tribunal el *“rango e independencia de los Poderes del Estado”* (art. 9 constitucional).

En el diseño de que venimos hablando, el TSE ocupa la cúspide de la organización electoral, encontrándose bajo su dependencia exclusiva el Registro Civil y las juntas electorales, organismos también de auténtico cuño constitucional.

El Registro Civil, que está a cargo de una Dirección General, se encuentra dividido en dos departamentos: el Civil y el Electoral, órganos a través de los cuales ejerce sus atribuciones constitucionales, previstas en el numeral 104. Al Civil le corresponde, además de sus tareas de registrador civil, resolver las solicitudes de naturalización; al Electoral, la emisión de las cédulas de identidad y la elaboración de las listas de electores. Por mandato legal, la Dirección General del Registro Civil ha asumido hasta hoy la inscripción de los partidos políticos y sus candidatos; sin embargo, con la reciente aprobación del nuevo Código Electoral, esa atribución se traslada a un nuevo órgano que éste crea: el Regis-





tro Electoral, que en lo sucesivo también será el encargado de coordinar y dirigir la estructura temporal de programas electorales que se activa de cara a los distintos procesos electorales, así como de todo lo relativo al control del financiamiento de los partidos políticos (art. 28).

El TSE es un órgano colegiado integrado por tres magistrados propietarios. El artículo 100 constitucional, que así lo prevé, resultó sin embargo modificado en 1965 para que, un año antes y seis meses después de las elecciones generales, se amplíe con dos de sus magistrados suplentes para formar, durante ese lapso, un Tribunal de cinco miembros.

Según el mismo precepto constitucional, la designación de los magistrados electorales corre a cargo de la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial, por los votos de no menos de los dos tercios del total de sus miembros. Aunque no se prescribe ningún procedimiento al efecto, a partir del año 1999 se ha impuesto la costumbre de promover un concurso público para efectuar tal designación.

Los magistrados electorales deben reunir los mismos requisitos que se exigen a los magistrados judiciales. El plazo de nombramiento es de seis años, con posibilidad de reelección. Sin embargo, y como garantía de estabilidad e independencia del organismo electoral, el constituyente también previó, en el artículo 101, que el vencimiento del período de los distintos magistrados electorales se produzca escalonadamente, de suerte tal que tanto el tercio de los propietarios como el de los suplentes deberá ser renovado (o reelecto) cada dos años.

Una vez designados, los magistrados electorales gozan de las *“inmunidades y prerrogativas que corresponden a los miembros de los Supremos Poderes”*.

En cuanto a sus atribuciones se refiere, cabe reiterar que el Tribunal desempeña su rol constitucional como **órgano máximo de la administración electoral** y, simultáneamente, ejerce la **jurisdicción electoral**. El constituyente del 1949 le atribuyó adicionalmente **competencias “cuasilegislativas”**. Veamos:

- a) De acuerdo con el artículo 102 constitucional y en su condición de **administrador electoral**, le compete al Tribunal: convocar a elecciones po-





pulares; nombrar a los miembros de las juntas electorales; ejercer mando directo sobre la fuerza pública, con ocasión de los procesos electorales; efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos y, finalmente, hacer la declaratoria definitiva de la elección.

- b) Concomitantemente, el Tribunal conforma una **jurisdicción electoral** especializada, concentrada y, además, uniinstancial, mediante la cual se imparte centralizadamente justicia en materia electoral. En ese marco, el organismo electoral conoce y resuelve los distintos mecanismos de impugnación que en Costa Rica engloba el contencioso electoral. La nueva legislación electoral, en su artículo 219 y siguientes, los prevé y distingue del siguiente modo: la demanda de nulidad relativa a los resultados electorales; el recurso de apelación electoral, que permite revisar la legalidad de los actos electorales de la administración electoral inferior u otro órgano administrativo; la anulación o cancelación de credenciales de funcionarios de elección popular y, además, los relacionados con el funcionamiento de los partidos políticos. Estos últimos comprenden el recurso de amparo electoral, la acción de nulidad de acuerdos partidarios y la impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción. A todo lo anterior se suma el juzgamiento de funcionarios públicos por los ilícitos de parcialidad y beligerancia política; de acuerdo con el inciso 5) del artículo 102 de la Carta Fundamental, su comisión debe sancionarse con la destitución del responsable y su inhabilitación para ocupar cargos públicos por no menos de dos años.
- c) Dentro de las **atribuciones** que denomino “**cuasilegislativas**” se incluye la interpretación exclusiva y obligatoria de las normas legales y constitucionales en materia electoral; éstas, paralelamente, se sustraen de su posible interpretación auténtica por parte de la Asamblea Legislativa. También está comprendida dentro de esas atribuciones cuasilegislativas la consulta vinculante prevista en el artículo 97 de la Constitución Política. Este último numeral dispone que, para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materia electoral, la Asamblea deberá consultar al Tribunal, y que para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de los diputados. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a una elección popular, el criterio rendido por el Tribunal resulta vinculante de modo absoluto y lo coloca en una especie de posición



senatorial: en tal período, *“la Asamblea Legislativa no podrá [...] convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo”*.

Ahora bien, su condición de órgano constitucional y los requisitos y la forma de designación de los magistrados electorales garantizan la independencia del Tribunal, la libertad de criterio de sus miembros y, en general, la autonomía de la función electoral. En efecto, en su nombramiento no tienen injerencia alguna los partidos políticos ni la Asamblea Legislativa. La desvinculación partidaria de los magistrados, una vez designados, la asegura el Código Electoral imponiéndoles una prohibición absoluta de participación política durante el período de su nombramiento. Además, la forma escalonada en el tiempo con que se hacen sus designaciones, evita eficazmente el riesgo de una defenestración colectiva del organismo electoral y minimiza el de indebidas interferencias del Poder Judicial; mecanismo que, adicionalmente, fomenta un adecuado balance entre la experiencia de los magistrados de mayor trayectoria y los impulsos modernizadores que suelen tener los recién nombrados.

A continuación se verá cómo esa independencia y autonomía se refuerzan excepcionalmente mediante la atribución, al Tribunal, de competencias naturales de otros poderes del Estado y a través de su inmunización frente a controles interorgánicos usuales:

- a) En lo que al **Poder Judicial** se refiere, la Constitución torna improcedente la revisión de las resoluciones electorales del Tribunal a través del proceso contencioso administrativo o del recurso de amparo, dado que las declara inimpugnables. También resalta la circunstancia de que los ilícitos de parcialidad política y participación política prohibida son del conocimiento exclusivo del organismo electoral, cuyas sentencias gozan de autoridad de cosa juzgada material; con ello, se produce una ruptura del principio de universalidad jurisdiccional del Poder Judicial.
- b) En lo que respecta a la **Asamblea Legislativa**, ya se mencionó que el constituyente prohibió que ésta interprete auténticamente la normativa electoral, transfiriendo esa potestad al Tribunal (arts. 102 y 121). También obligó al órgano parlamentario a consultar la opinión del organismo electoral du-



rante el trámite de elaboración de las leyes en esta materia, cuyo criterio es vinculante (de modo relativo, aunque absoluto en época electoral).

- c) Por último, el **Poder Ejecutivo** se ve afectado de tres maneras:
- Al Tribunal se le adscribe administrativamente el Registro Civil, que en otras latitudes suele pertenecer al Poder Ejecutivo o entenderse como función municipal. Con ello se asegura una oportuna cedulação ciudadana, la fidelidad y transparencia del padrón electoral y se previene cualquier maniobra fraudulenta del gobierno de turno respecto de las listas de electores.
 - Aunque es al Presidente de la República a quien constitucionalmente compete el *“mando supremo de la fuerza pública”* (art. 139), el Tribunal puede –de forma directa o través de sus delegados– dictar, con respecto a ésta, *“las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas”* (art. 102); creándose por tal vía un mando compartido excepcional.
 - El respectivo departamento del Ministerio de Hacienda no puede modificar, con motivo de la elaboración del proyecto de presupuesto ordinario anual del Estado, los *“gastos presupuestos por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio”*. No obstante, conviene anotar que esa garantía, prevista en el numeral 177 constitucional, fue establecida a partir de 1959.

3. La partidización de los procesos electorales

La nominación de candidaturas en los procesos electorales se hace recaer de modo prevalente, e incluso monopólico,⁶ en los partidos políticos, razón por la cual se les considera los intermediarios indispensables entre el gobierno y los gobernados. En tal sentido, en la sociedad democrática contemporánea, los partidos son organizaciones de masas de carácter asociativo, que articulan y racionalizan la participación política de los distintos ciudadanos, los cuales se incorporan (como militantes o simples simpatizantes) a las diferentes agrupaciones partidarias de acuerdo con sus distintas empatías políticas e ideológicas. Esta acción colectiva, que permite el acceso al poder de los candidatos que

⁶ Así sucede en el caso de Costa Rica, tal y como lo precisó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia n.º 456-2007.





obtingan un favor electoral significativo, en principio garantiza que se traslade a la acción gubernamental –o al menos al debate parlamentario– la plataforma programática y el ideario respaldados por la base partidaria.

Si la Constitución de 1949 representa la coronación de un proceso de democratización de los procesos electorales costarricenses que había arrancado en 1913, así como el punto focal de la institucionalización de los mismos con la creación del TSE, ese Texto Fundamental constituye el momento de arranque de la tercera línea de evolución constitucional que interesa destacar, a saber, la partidización de la competencia política. Este último proceso, que culmina con la reforma de los artículos 96 y 98 constitucionales en 1997, supone prever constitucionalmente a los partidos políticos, contemplarlos en un marco pluralista, definirlos como interlocutores privilegiados del diálogo político e instrumento fundamental para canalizar la participación política ciudadana y, finalmente, apostar por su fortalecimiento y democratización interna.

Esa Constitución es, precisamente, la primera de la historia patria en referirse expresamente a los partidos políticos; lo hace en su artículo 98, que desde su redacción original los prevé al indicar que todos los ciudadanos *“tienen derecho a agruparse”* en ellos *“para intervenir en la política nacional”*.

Sin embargo, de seguido matizaba esa declaración, al indicar que *“se prohíbe la formación o el funcionamiento de partidos que por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales, tiendan a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica, o que atenten contra la soberanía del país, todo a juicio de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las dos terceras partes de sus miembros y previo informe del Tribunal Supremo de Elecciones”*. Esta expresión normativa formalizaba la proscripción del partido comunista costarricense, que persistió hasta 1975; la reforma constitucional dispuesta ese año por la ley n.º 5698 la eliminó y, en su lugar, introdujo la regla que condiciona el derecho fundamental de asociación política a que los partidos *“se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República”*.





Así, pues, al primer paso de previsión constitucional de los partidos (1949) le siguió el de crear condiciones plenamente pluralistas, con la eliminación de restricciones antidemocráticas en la competencia electoral (1975). El tercer paso de ese proceso de partidización de los procesos electorales fue el de fortalecer a las agrupaciones políticas mediante un subsidio estatal, reconocido constitucionalmente a partir de 1956.

Costa Rica fue el segundo país de América Latina en introducir el financiamiento público de los partidos políticos, lo que efectivamente se produce en 1956 con la reforma del artículo 96 constitucional dispuesta por la ley n.º 2036 de 18 de julio,⁷ momento a partir del cual se prevé que el Estado reembolse, luego de celebrados los respectivos comicios, *“los gastos en que incurran los Partidos Políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo”*.

Esa enmienda constitucional se justificó, en su momento, alegando que el subsidio era necesario para paliar la influencia en la política de los grupos de poder económico y para garantizar la equidad de la contienda electoral. El mecanismo resultante –que tiene como antecedente la legislación promulgada en 1954, que ordenó el pago de las deudas contraídas por los partidos contendientes en la elección del año anterior y de acuerdo a la votación obtenida en la misma– vino a sustituir la vieja práctica, prohibida por el constituyente de 1949, de cancelar las deudas del partido triunfante mediante deducciones salariales a los funcionarios públicos.⁸

Otras reformas al mismo numeral constitucional de gran relevancia fueron las operadas por las leyes n.º 4765 y 7675 de 17 de mayo de 1971 y 2 de julio de 1997, respectivamente.

⁷ Uruguay lo había hecho en 1928.

⁸ “Ya en 1910, durante la primera administración de don Ricardo Jiménez, el partido triunfante emitía una circular dirigida a los empleados públicos con el fin de que autorizaran la deducción de parte de su salario para cancelar las deudas contraídas por el partido durante la campaña electoral. Con algunos altibajos la práctica devino en norma, siendo finalmente extirpada del sistema mediante la escueta declaración aprobada por los constituyentes de 1949: *Artículo 96.- El Estado no podrá hacer ni permitir que se haga deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas*” (Casas, 2001, pp. 308-309).





La reforma de 1971 autorizó la “*financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos*”, lo que “[...] transformó la naturaleza de la subvención de ser un reembolso postelectoral a ser, en lo fundamental, un instrumento de financiamiento preelectoral” (Casas, 2001, p. 309). No obstante, en atención a vicios acaecidos en la tramitación de esa enmienda constitucional, la innovación fue eliminada 20 años después por sentencia n.º 980-91 de la Sala Constitucional.

La reforma constitucional de 1997 tiene, en este ámbito, una triple importancia. En primer lugar, restaura el adelanto parcial de la contribución estatal. En segundo término, dispone que esa contribución no sólo se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, sino también a satisfacer sus necesidades de capacitación y organización política. Por último, origina la regla constitucional según la cual las contribuciones privadas a los partidos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

El cuarto y último paso de esta línea de evolución constitucional respecto de los partidos políticos se da en 1997 cuando, también por intermedio de la citada ley n.º 7675, se introduce un segundo párrafo al artículo 98 constitucional que estipula:

Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos.

Con esta adición constitucional –que reproduce una disposición de la Constitución española vigente⁹ y, por esa vía, marca su influencia el Texto Fundamental

⁹ “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos” (art. 6º de la Constitución española de 1978).





germano de 1949¹⁰ se introduce el imperativo de que los partidos se estructuren democráticamente. Ese imperativo se refuerza con lo dispuesto en el inciso 8) del artículo 95 de la Constitución, también incorporado por la ley n.º 7675, según el cual *“La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios: [...] 8.- Garantías para la designación de autoridades y candidatos según los principios democráticos y sin discriminación por género”*.

Esta enmienda constitucional es de crucial importancia porque, para garantizar la fidelidad de los representantes populares respecto de los anhelos políticos y la visión de los problemas nacionales o locales del grupo de personas que contribuyó a su elección, resulta esencial que su postulación haya sido el resultado de un proceso transparente en el seno de un partido organizado democráticamente; de lo contrario, el pueblo se encontraría secuestrado por aristocráticas dirigencias partidarias que impondrían arbitrariamente candidaturas. Cabe recordar que sigue teniendo vigencia sociológica la famosa *“ley de hierro de la oligarquía”*, propuesta hace un siglo por Michels, que pone en evidencia la tendencia oligárquica natural en todos los partidos políticos: *“La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía”* (Michels, tomo 1, 1973, p. 13). *“La apatía de las masas y su necesidad de guía tienen como contraparte, en los líderes, un apetito natural por el poder. De esta manera el desarrollo de la oligarquía democrática se acelera por las características generales de la naturaleza humana. Lo que comenzó por la necesidad de la organización, administración y estrategia se completa por determinismo psicológico”* (ibíd., tomo 2, p. 9). Esta inclinación se traduce en relaciones internas de dominación en los partidos, que fomentan la permanencia de los liderazgos tradicionales: *“Quien tiene un cargo de delegado adquiere un derecho moral a ese cargo y los delegados lo conservan a menos que sean privados de éste en circunstancias extraordinarias o en cumplimiento de leyes observadas con estrictez excepcional. Una elección realizada para un propósito definido adquiere una trascendencia vitalicia. La costumbre se hace un de-*

¹⁰ “Los partidos políticos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su formación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos [...]” (art. 21 de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania).





recho. Quien ha desempeñado durante cierto tiempo el carácter de delegado termina por considerar que ese cargo es propiedad suya" (ibíd., tomo 1, p. 90).

La jurisprudencia electoral puede ser particularmente útil en la promoción de la democratización interna de los partidos políticos, dado que la jurisdicción electoral es naturalmente competente para arbitrar los conflictos que se susciten al interior de estos.

Ese desafío puede ser encarado por el juez electoral aun en aquellos casos en que no exista una regla constitucional expresa que establezca ese imperativo de praxis democrática interna. Esto, por cuanto ese tipo de praxis constituye una condición *sine qua non* para poder sustentar, a partir de la misma, comicios libres, justos, pluralistas y transparentes: *"Dado el monopolio (absoluto o relativo) de los partidos en la nominación de candidaturas a puestos de elección popular, resulta insuficiente, de acuerdo con estándares democráticos mínimos, garantizar votaciones intachables si las candidaturas que se ofrecen al electorado son el fruto de estructuras o prácticas oligárquicas"* (Sobrado, 2006, p. 174).

También es un desafío, asumible no obstante la eventual ausencia de mecanismos contenciosos legalmente preestablecidos para garantizar ese actuar democrático. Buen ejemplo de ello lo ha dado la jurisprudencia costarricense que, aplicando analógicamente otro procedimiento existente dentro del ordenamiento jurídico, logró colmar esa laguna procesal. A partir de la sentencia n.º 303-E-2000, que expresamente se fundamenta en la reforma de 1997, el TSE dispuso aplicar analógicamente la regulación del proceso de amparo para poder arbitrar, en su seno, los conflictos intrapartidarios y poder garantizar, por esa vía, la democracia interna de las agrupaciones políticas; recurso de amparo electoral que se acuñó jurisprudencialmente y que, a partir del nuevo Código Electoral, pasa a estar contemplado expresamente en la legislación nacional.

Ese afán democratizador que inspira el reseñado marco constitucional de los partidos políticos, ha sido objeto de un fecundo desarrollo por parte de la jurisprudencia electoral en años recientes. El TSE ha echado mano de la novedosa figura del amparo electoral, así como de su potestad constitucional de interpretar la normativa electoral en forma exclusiva y obligatoria (art. 102, inciso 3),





para dar concreción a este afán, corrigiendo una serie de prácticas y prejuicios tradicionales de la realidad político-electoral que, respetando en apariencia las formas jurídicas, traicionaban por el fondo el imperativo constitucional de una praxis partidaria bajo estándares democráticos. En un trabajo anterior dábamos algunos ejemplos de cómo la jurisprudencia electoral costarricense ha impulsado la democratización intrapartidaria, al establecer: a) la inexcusable renovación periódica de las estructuras partidarias;¹¹ b) la improcedencia de que asambleas partidarias, de corte representativo, dejen sin efecto candidaturas previamente nominadas mediante convenciones u otras formas similares de postulación por

¹¹ “En Costa Rica, buena parte de los partidos políticos omitían en sus estatutos hacer referencia al plazo de nombramiento de sus autoridades, incluyendo el de los delegados a las distintas asambleas, así como al procedimiento de renovación de las mismas, con la consecuencia práctica de entender que se trataba de designaciones vitalicias de una elite dirigente que, de este modo, se constituía en una casta inamovible que llegaba a sentirse propietaria de la organización. La desconexión que esa situación provocaba entre la militancia y la cúpula partidaria, hacía a ésta perder todo rasgo representativo y negaba, de modo rotundo y esencial, la praxis democrática al interior de los partidos. Esta situación se modificó a partir del dictado de la resolución n.º 1536-E-2001 de las 8 horas del 24 de julio del 2001, mediante la cual se determinó que los partidos en general y *‘acorde con el principio de democratización interna, deben renovar periódicamente sus estructuras internas. No puede aceptarse como válido, que las designaciones de los asambleístas tengan carácter vitalicio o indefinido. En este caso deberá el partido ajustar su estatuto, en el sentido de establecer un plazo y mecanismo que satisfaga sus propios intereses, siempre y cuando no supere el plazo máximo de cuatro años que marca el ciclo del período electoral costarricense’*. Aunado a esa invocación del principio de democratización interna de las formaciones partidarias, el Tribunal recordó en esa oportunidad que el fortalecimiento del sistema democrático del país está sustentado en la participación política de los ciudadanos, la cual sólo puede resultar efectiva si las decisiones partidarias son el resultado de un proceso que vaya *de abajo hacia arriba* y que propicie la *circulación* de las elites dirigentes para evitar la creación de círculos oligárquicos que monopolicen la toma de decisiones al margen de la base partidaria. Y se agrega: *‘Cuando los partidos políticos no establecen la renovación periódica de los delegados ante las respectivas asambleas, sufren un desgaste, consecuencia de la fosilización de sus estructuras [...] Impiden también la participación activa de los ciudadanos dentro de la agrupación política, negándoles la posibilidad de ser parte integrante de la organización partidaria, conduciendo esto a la pérdida del entusiasmo de los electores, pues desaparece el incentivo de llegar a ocupar cargos o tener protagonismo político’*. Para que el pronunciamiento anterior pudiera resultar eficaz de cara a las elecciones del 2006, se estipuló que durante el 2005 todas las agrupaciones deberán haber cumplido con la renovación integral de sus estructuras internas, previa reforma estatutaria si fuere necesario, bajo la advertencia de que en caso contrario el Tribunal y el Registro Civil –que tiene a su cargo la inscripción de candidaturas en nuestro medio– no darían curso a ninguna gestión que tuviera incidencia en ese proceso electoral” (Sobrado, 2007, pp. 25-26).





intermedio de consulta a las bases partidarias,¹² y c) el carácter inaceptable de algunas formas de afectación indirecta a la democracia interna de los partidos políticos, como lo son, por un lado, el cobro de sumas excesivas o la exigencia de plazos desproporcionados de militancia previa como condición para ser precandidato, a puestos de elección popular y, por otro lado, delegar la participación en asambleas partidarias mediante el uso de poderes.¹³

¹² “[...] el Código Electoral impone una estructura mínima para los partidos políticos que, pretendiendo con ello garantizar la democracia interna de esas asociaciones políticas, se caracteriza por una articulación piramidal de asambleas, a partir de la asamblea de base distrital –de carácter abierto para todos los militantes del partido en cada uno de los distritos administrativos del país– y que concluye en una asamblea superior integrada por representaciones de las asambleas inferiores. A esa asamblea superior le corresponde la dirección política de los partidos y sus acuerdos son obligatorios para sus restantes organismos; asimismo, le compete ratificar las candidaturas a todos los cargos de elección popular, salvo los municipales, que habrán de ser ratificadas por las respectivas asambleas cantonales (arts. 61 y 74). Sin embargo, a partir del dictado de la resolución n.º 1671-E-2001 de las 15 horas del 10 de agosto del 2001, el Tribunal precisó que dicha ratificación no resulta necesaria cuando las designaciones se hagan con base en convenciones u otros procedimientos de consulta popular, previstos en los respectivos estatutos. Este tipo de procedimientos de postulación popular resultan expresivos de la voluntad de las bases partidarias, la cual no puede ser ignorada por los órganos partidarios representativos, incluida la asamblea superior. Con tal pronunciamiento, la jurisprudencia electoral dispuso el mito de la supuesta *soberanía* de las asambleas partidarias. Precisamente comentando este punto y atendiendo a la naturaleza asociativa de los partidos, la resolución n.º 0046-E-2002 de las 15:20 horas del 16 de enero del 2002 apuntaba que la autoridad primaria de un partido es la colectividad de sus miembros, la que se manifiesta de modo directo a través de las consultas populares, por ejemplo. Las distintas asambleas de representantes no deben atribuirse esa soberanía, por lo que precisamente la asamblea superior no puede enervar la decisión de la base partidaria, sin menoscabar groseramente la regla del funcionamiento democrático interno que la Constitución impone a los partidos” (Sobrado, 2007, p. 27)

¹³ “Algunas resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones han calificado como irrazonables ciertas normas y prácticas restrictivas de la participación política, tomando en cuenta su efecto antidemocrático en la práctica política interna de los partidos. Así, por ejemplo, consideró el cobro de sumas altas como requisito de inscripción de precandidaturas a cargos de elección popular (resolución n.º 303-E-2000) y la exigencia de plazos de militancia arbitrarios o desproporcionados como condición para poder aspirar a candidaturas de elección popular en el seno de los partidos. Así lo entendió la resolución n.º 0859-E-2001 de las 15:30 horas del 17 de abril del 2001, al establecer que la exigencia estatutaria de un partido de contar con una militancia previa de al menos nueve años, vulnera el derecho fundamental de participación política y los más elementales principios de la democracia representativa. Por otro lado, la jurisprudencia electoral determinó la inadmisibilidad de la intervención en asamblea mediante el uso de poderes especiales otorgados al efecto, por su





II. Las sendas de la reforma constitucional en el siglo XXI

Conforme ya se señalara, desde que se promulgó la Constitución de 1949, Costa Rica ha tenido una estabilidad democrática ininterrumpida y todos sus procesos electorales han sido justos, libres y transparentes. Un verdadero récord latinoamericano.

Uno de los factores que explican tal situación es la evolución constitucional que se ha desarrollado a lo largo del siglo XX en las tres líneas indicadas, siendo esa Constitución su punto de confluencia: la **democratización de los procesos electorales** (1913-1949) mediante la adopción del voto directo, la universalización del sufragio masculino, el voto secreto y el reconocimiento final del voto femenino; su **institucionalización** con la creación en 1949 de un robusto TSE al que se le dota de excepcionales garantías de autonomía e imparcialidad; y, además, la **partidización de los procesos electorales** (1949-1997) gracias a la previsión constitucional de los partidos políticos, la creación de un espacio pluralista para la competencia política, el establecimiento en la Carta Magna de un subsidio estatal que sustentara su acción proselitista y sus procesos permanentes de organización y capacitación y, finalmente, la introducción de un paradigma constitucional que demanda la estructuración y funcionamiento democrático de las agrupaciones políticas.

Se trata de un diseño constitucional altamente exitoso que, en la práctica, le ha permitido al Tribunal administrar con solvencia 15 elecciones generales, dos comicios municipales autónomos y un referendo nacional, así como resolver sus distintas controversias. Seis décadas después, y en el marco del Código Electoral

impacto restrictivo en una participación real y efectiva de los miembros de la organización y por propiciar prácticas antidemocráticas. Así, la sentencia n.º 919 de las nueve horas del 22 de abril de 1999, señalaba que si los partidos deben responder a valores democráticos y participativos, “[...] necesariamente se debe garantizar desde las bases, la legitimidad de quienes potencialmente puedan asumir la titularidad de los órganos estatales, como depositarios de la soberanía de la comunidad política. Para lograr ese cometido, la estructura y organización de las diferentes Asambleas, deben forzosamente facilitar la deliberación, el pluralismo y la participación, lo que evidentemente se logra a través de la concentración de sus adherentes, en el caso de las distritales y de sus delegados en las subsiguientes y no a través de un poder, que sin duda, contravendría lo expuesto” (Sobrado, 2007, p. 28).





recién aprobado, no sólo no se cuestionó ese diseño, sino que se introdujeron disposiciones cruciales para su mejor y más auténtica implementación.

Las reformas constitucionales del siglo XXI relativas al régimen electoral costarricense han arrancado con las dispuestas por las leyes n.º 8281 de 28 de mayo de 2002 y 8364 de 1 de julio de 2003, que insertaron en la Constitución la figura del referéndum y ampliaron el horizonte competencial del TSE, al encargarle su organización. No obstante la indudable trascendencia democrática y electoral de estas enmiendas constitucionales, la naturaleza de este trabajo no nos permite abordarlas detalladamente y, por ello, nos limitaremos en esta oportunidad a remitir al lector a un trabajo nuestro anterior (Sobrado, 2007).

Este surco reformador del nuevo siglo debe, a nuestro juicio, ampliarse con la introducción de otras reformas constitucionales que, como por ejemplo la redefinición de las circunscripciones electorales, me permití sugerir en el marco del *Ideario Costarricense* –proyecto que pronto se dará a conocer– cuando expresé:

El sistema electoral costarricense, por norma constitucional, distribuye la representación parlamentaria en siete provincias. Se trata de una definición de las circunscripciones electorales claramente disfuncional, tanto por agrupar en una sola provincia zonas muy disímiles entre sí, como por tratarse de provincias muy asimétricas en cuanto a su magnitud poblacional. Esto perjudica gravemente la representatividad del sistema, que deja subrepresentadas en la Asamblea Legislativa a diversas regiones y sectores del país, y disminuye notablemente el efecto de otros elementos del sistema electoral, tales como la fórmula electoral, el umbral o la estructura de voto de lista bloqueada y cerrada. A ello se suma el tamaño de la Asamblea Legislativa, que se mantiene en 57 diputados a pesar de que la población costarricense se ha multiplicado de manera exponencial desde 1949, por lo que la relación entre el número de diputados por habitante es cada vez menos representativa.

En su propuesta de 2001 para promulgar un nuevo Código Electoral, el Tribunal sometió a consideración de los diputados la modificación de otros elementos del sistema electoral, mediante propuestas tales como el voto preferencial o la eliminación de la barrera del subcociente. No obstante, aun cuando se aplicaran esas medidas, su impacto sobre la proporcionalidad y representatividad del sistema electoral no será muy significativo a





menos de que, mediante una reforma constitucional, se modifique la indicada definición constitucional de las circunscripciones electorales y el tamaño de la Asamblea.

Aparejada a la necesidad de eliminar la provincia como arcaica circunscripción electoral, es menester discutir sobre mecanismos que permitan establecer y profesionalizar la carrera parlamentaria. Un adecuado diseño de la carrera parlamentaria puede mejorar el control ciudadano sobre los diputados e incrementar su eficiencia.

Es importante dejar anotado que ya se encuentran en la corriente parlamentaria dos proyectos de reforma constitucional, impulsados por el TSE y los miembros de la Comisión de Reformas Electorales y Partidos Políticos de la Asamblea Legislativa, que se orientan en la filosofía de un mayor fortalecimiento de la institucionalidad electoral costarricense y que aconsejan la experiencia y los cambios legislativos producidos luego de 1949.

El primero propone ampliar, de modo permanente, la conformación del TSE a cinco miembros propietarios, dado que, con la previsión actual de referendos, así como de elecciones municipales autónomas, podemos augurar comicios prácticamente todos los años. El segundo consiste en ofrecer garantías más sólidas de autonomía financiera al organismo electoral que, en momentos de crisis política, le protejan de interferencias indebidas por parte de las fuerzas políticas.

Se trata de cambios constitucionales que, sin duda, vendrían a coronar la estupefaherencia de los constituyentes de 1949.

III. Algunos sugerentes paralelismos con México

Por su obviedad, resulta innecesario detenerse en los aspectos que diferencian la historia y las realidades costarricense y mexicana, así como sus respectivos regímenes electorales. Mejor aprovechemos estas páginas finales para destacar la estrecha vinculación que se ha establecido entre los organismos electorales de esos países, así como dos sorprendentes paralelismos que la historia nos ha deparado.





Tanto el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, como el TSE de Costa Rica, forman parte de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE). Ello ha fomentado un importante acercamiento entre sus jerarcas y funcionarios, a la hora de compartir misiones de observación electoral en todo el continente e interactuar en un sinnúmero de eventos académicos. Es además palpable el reconocimiento hemisférico respecto de la solvencia y credibilidad de la organización electoral de ambos países, condiciones que explican su liderazgo en las actividades y proyectos de cooperación horizontal propiciados en ese marco asociativo latinoamericano.

Ahora bien, ya hemos señalado cómo hace una década el TSE acuñó jurisprudencialmente el recurso de amparo electoral como mecanismo contencioso que permite a los miembros de los partidos políticos impugnar las decisiones de sus dirigencias que afecten sus derechos fundamentales en la órbita política, buscando con ello concretar el principio constitucional relativo a la deseable democracia interna de esas agrupaciones. Esta innovación, que vino a colmar una laguna del ordenamiento electoral escrito, inspiró la inclusión y regulación de ese medio de impugnación en el capítulo relativo a la jurisdicción electoral del Código Electoral promulgado en el año 2009.

Ahí se sitúa el primero de los anunciados paralelismos, porque una situación similar se presentó, durante la misma época, en México.

Mediante la reforma constitucional de 1996 se introdujo el *“Juicio para la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos”*, como medio de impugnación que corresponde conocer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que garantiza el derecho fundamental al sufragio y el de libre fundación de partidos y de asociación a estos. La Sala Superior del Tribunal interpretó que este último derecho abarca todos los derechos inherentes a esa pertenencia, incluyendo el de participar en los procesos de elección de candidatos y dirigentes, que han de ser democráticos. En segundo término, entendió que los partidos políticos, *“[...] por estar colocados en una relación preponderante frente a sus militantes en lo individual, pueden conculcar los derechos que los propios estatutos otorgan a estos, por lo que consideró que*





*los partidos pueden asimilarse a las autoridades y por lo tanto que procedía el juicio de protección en contra de los actos definitivos e irreparables de esas entidades que violaran los derechos de sus afiliados".*¹⁴ Esta tesis jurisprudencial se convirtió en derecho legislado con la reforma electoral 2007-2008.¹⁵

El otro paralelismo radica en que los organismos electorales de ambas naciones debieron enfrentar desenlaces electorales muy ajustados en sus respectivas elecciones presidenciales de 2006, que condujeron a una intensa conflictividad posterior.¹⁶

Esas tensiones, de curiosa recurrencia en América Latina durante el bienio 2005-2006, pueden tener incalculables consecuencias para la estabilidad del régimen político y para la legitimidad de los gobiernos resultantes. En un trabajo cercano a esa coyuntura, me permitía apuntar cuanto sigue:

Quienes hemos tenido la oportunidad y responsabilidad de hacer declaratorias de elección luego de votaciones con resultados muy ajustados o inesperados, hemos visto cómo se produce en esa coyuntura un incremento desmedido de la conflictividad electoral, que se traduce en una gran cantidad de demandas, recursos y reclamaciones formales que la jurisdicción electoral debe anticipar para poder contar con los medios administrativos necesarios, en orden a resolverlos con solvencia y prontitud.

Sin embargo, no es extraño que en algunas de esas ocasiones las agrupaciones en pugna aprovechen esos mecanismos jurisdiccionales, así como su contacto con los medios de comunicación colectiva, para sobredimensionar cualquier anomalía (real o ficticia). Con ello se crea un clima exacerbado que políticamente presiona la resolución favorable de esos reclamos y así recortar las diferencias del escrutinio o, en el peor de los casos, forzar la anulación parcial o incluso total de las votaciones. No debería sorprender que en tales situaciones límite la apetencia de poder y la pasión política desbordada aconsejen propalar rumores falsos y cuestionamientos generalizados sobre la legitimidad de la consulta popular, abarcando incluso la descalificación de la administración electoral y de quienes

¹⁴ Ojesto, 2008, p. 13.

¹⁵ Ver Alanis, 2008, pp. 13-14.

¹⁶ En el caso costarricense, la transmisión de resultados provisionales definía la elección por menos de un cuarto de punto porcentual.



habrán de juzgar las controversias electorales, propiciando dudas infundadas sobre su rectitud y competencia. Si se trata de elecciones generales (presidenciales y legislativas) la situación, que con facilidad puede írsele de las manos a la organización electoral, es en extremo delicada porque amenaza la legitimidad que en principio las votaciones darán al nuevo gobierno e, incluso, genera una sensación de vacío de poder, una suerte de orfandad de autoridad, que en la mentalidad colectiva puede percibirse como un anuncio de la inminente ruptura del orden constitucional.¹⁷

Existe, entre los organismos electorales de la región, una plena conciencia sobre la trascendencia de este tipo de desenlaces electorales y respecto de la necesidad de prepararse para enfrentar correctamente sus consecuencias.¹⁸ De ahí

¹⁷ Sobrado, 2006, pp. 167-168.

¹⁸ Sobre ese aspecto y en el último trabajo citado, el suscrito apuntaba: “La solvencia técnica y la independencia de criterio del juez electoral, así como resoluciones académicamente intachables, no son suficientes para conjurar estos riesgos y evitar que el alegato jurídico se transforme en violencia callejera. Es necesario además una jurisdicción electoral que, con gran presencia pública, ocupe ese vacío de autoridad y luzca ante la ciudadanía suficientemente protagónica, confiable y robusta para preservar los cauces jurídicos en la resolución del conflicto político-electoral, lo cual sólo lo puede lograr mediante un adecuado posicionamiento institucional. Para lograrlo, resulta particularmente aconsejable: a) Una bien pensada política de comunicación que visibilice permanentemente al juez electoral ante la opinión pública y que privilegie una figuración pública proactiva de su parte y relaciones fluidas, constantes y positivas con la prensa, las que pueden ser especialmente útiles para poder transmitir confianza y serenidad a la población. Dichas relaciones deben cultivarse con actitudes de franqueza y apertura, que contribuyan a la transparencia del proceso electoral. Nada más peligroso, en estos momentos, que los silencios, los misterios y los dobles discursos. b) En dicha política de comunicación no deben desaprovecharse herramientas tan poderosas como la internet para difundir información que contribuya a disipar la eventual confusión, tanto en el ámbito nacional como internacional. Los sitios *web* que se desarrollen no sólo son idóneos para transmitir las decisiones que se vayan adoptando, sino también para compartir las reglas que disciplinan la contienda electoral y las pautas jurisprudenciales que las aclaran y desarrollan; ordenamiento que permite prefigurar racionalmente dichas decisiones concretas. c) No resultan para nada desdeñables los detalles que rodean las apariciones públicas de los jueces electorales. Éstas deben servir para resaltar su autoridad y no una hueca solemnidad. La experiencia demuestra cómo una actividad inadecuadamente dirigida, o incluso un escenario mal dispuesto (en virtud de ciertos aspectos aparentemente inocuos, como la colocación de la mesa al mismo nivel en que está ubicado el auditorio o sin prever una distancia segura), facilitan lamentables desenlaces en donde los magistrados electorales pierden el control de la situación y acaban desbordados o amedrentados por una prensa de ferocidad creciente o militantes partidarios desaforados. También resulta particularmente sensible que, en esas ocasiones, el mensaje de la jurisdicción electoral no



que las conferencias de la UNIORE y del Protocolo de Tikal (que agrupa a los organismos electorales de Centroamérica y algunos del Caribe) celebradas en el 2006 acordaron instruir al Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), en su condición de Secretaría Ejecutiva de las asociaciones, para que organizara actividades académicas y estudios especializados que permitan contar con protocolos y otros instrumentos que ayuden a prever o a enfrentar exitosamente situaciones potencialmente conflictivas, derivadas de resultados electorales con márgenes muy estrechos u otras situaciones especiales.

No obstante que los organismos electorales de nuestros países superaron exitosamente esos trances poselectorales, ciertamente lo hicieron en un contexto de

sea contradictorio ni titubeante, lo cual le brinda especial importancia a la determinación de vocerías oficiales y a la adecuada selección de los que las tendrán a cargo. En su presencia mediática, estos deberán ser capaces de conducirse con aplomo, exhibir un sentido de equilibrio que evidencie imparcialidad y, ante todo, denotar conocimiento y convicción. d) Debe fortalecerse la construcción de contactos y relaciones sólidas y permanentes con grupos y organizaciones que le sirvan de blindaje político a la jurisdicción electoral. A la comunidad académica, personajes especialmente apreciados por la opinión pública, organizaciones no gubernamentales de particular relevancia, instancias de promoción de los derechos humanos y organismos internacionales encargados de la observación internacional de elecciones, debe prestárseles la más adecuada atención para vincularse creativamente con ellos (mediante la promoción conjunta de seminarios, talleres, conversatorios y cualquier otra actividad de divulgación y acercamiento con la ciudadanía, por ejemplo). Los puentes con el órgano parlamentario han de ser suficientes para que la jurisdicción electoral sea protagonista de las reformas electorales que se gestan y debaten en su seno y obtenga, adicionalmente, el respaldo presupuestario indispensable para una buena y eficiente gestión. Tampoco debe aislarse el juez electoral de los partidos políticos, debiendo más bien procurarse vías formales o informales de comunicación con sus personeros, cuya utilización puede resultar especialmente relevante en momentos de crisis. e) Los ordenamientos electorales suelen tener marcadas deficiencias en la regulación de los procesos electorales, por presentar frecuentes contradicciones, ambigüedades y vacíos normativos. Resulta altamente positivo que la jurisprudencia electoral se esfuerce por superar dichas deficiencias mediante la oportuna interpretación e integración del ordenamiento electoral y, de gozar de la respectiva potestad, que el organismo electoral haga las necesarias precisiones reglamentarias. Dicha tarea debe acometerse con una actitud de sana y de prudente anticipación, cuando esta insuficiencia normativa pueda preverse como fuente de especial conflictividad, de suerte tal que no se vea la jurisdicción electoral obligada a hacer ese tipo de determinaciones 'en caliente', es decir, cuando los datos ya están echados y de esa definición dependa un resultado electoral y, por ende, pueda resultar de antemano políticamente sospechosa" (Sobrado, 2006, pp. 168-170).





fueres cuestionamientos que, en el caso de México, trajo importantes secuelas en términos de recambio de autoridades y modificaciones legislativas.

Es innegable que las situaciones vividas aquí y allá provocaron desencuentros –de mayor o menor profundidad– entre la institucionalidad electoral y las agrupaciones perdedoras, junto a los sectores sociales que representan. Aunque en Costa Rica la fractura y sus efectos no tuvieron las mismas dimensiones que en México, sí resultó apreciable una cierta erosión de la tradicional credibilidad del TSE que, en el marco del polarizado referéndum organizado en el 2007 para definir la suerte del tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos, hubo de actuar en un clima de confianza disminuida. Conviene dejar apuntado que, gracias a decisiones oportunas del organismo electoral y a su excelente desempeño en el proceso electoral recién concluido, esa parece ser una situación superada.¹⁹

Bibliografía citada

Alanis Figueroa, María del Carmen, “La jurisprudencia del TEPJF: fuente formal de la reforma electoral 2007-2008”, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007-2008: hacia un nuevo modelo*, Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte (coords.), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.

Casas, Kevin, “Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos”, en Rovira Más, Jorge, *La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI*, Universidad de Costa Rica, San José, 2001.

Hauriou, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971.

Lucas Verdú, Pablo, *Curso de Derecho Político*, volumen I, Editorial Tecnos, Madrid, 1989.

¹⁹ En una encuesta levantada el propio día de las elecciones del pasado mes de febrero, el 87% de la población calificó la actuación del TSE como buena o muy buena.





Michels, Robert, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu Editores, Argentina, 1973.

Ojesto Martínez Porcado, José Fernando, "Jurisprudencia electoral, aporte para el fortalecimiento de la democracia", en *Revista de Derecho Electoral*, núm. 5, publicación electrónica del TSE (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.html>), San José, primer semestre de 2008.

Orozco, Jesús, "Sistemas de justicia electoral en el Derecho Comparado", en *Sistemas de justicia electoral: evolución y perspectivas*, IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA, TEPJF, México, 2001.

Sobrado, Luis Antonio, "Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica", *Cuaderno de Ciencias Sociales*, núm. 146, FLACSO, San José, 2007.

_____, "Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances", en *Revista de Derecho Electoral*, núm. 4, publicación electrónica del TSE (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.html>), San José, segundo semestre de 2007.

_____, "Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos", en *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 109, San José, 2006.





Directorio histórico (1990-2010)

**PRESIDENTES DEL CONSEJO GENERAL**

FERNANDO GUTIÉRREZ BARRIOS
JOSÉ PATROCINIO GONZÁLEZ BLANCO GARRIDO
JORGE CARPIZO MCGREGOR
ESTEBAN MOCTEZUMA BARRAGÁN
EMILIO CHUAYFFET CHEMOR
JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY
LUIS CARLOS UGALDE RAMÍREZ
LEONARDO ANTONIO VALDÉS ZURITA

CONSEJEROS MAGISTRADOS

SONIA ALCÁNTARA MAGOS
MANUEL BARQUÍN ÁLVAREZ
LUIS ESPINOZA GOROZPE
OLGA HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA
GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
LUIS TIRADO LEDESMA
LUIS CARBALLO BALVANERA

CONSEJEROS CIUDADANOS

JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY
FERNANDO ZERTUCHE MUÑOZ
SANTIAGO CREEL MIRANDA
RICARDO POZAS HORCASITAS
MIGUEL ÁNGEL GRANADOS CHAPA
JOSÉ AGUSTÍN ORTIZ PINCHETTI

CONSEJEROS ELECTORALES

MAURICIO MERINO HUERTA
JACQUELINE PESCHARD MARISCAL
JUAN MOLINAR HORCASITAS
ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL
JESÚS CANTÚ ESCALANTE
JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN
EMILIO ZEBADÚA GONZÁLEZ
JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA
GASTÓN LUKEN GARZA
VIRGILIO RIVERA DELGADILLO
ANDRÉS ALBO MÁRQUEZ
VIRGILIO ANDRADE MARTÍNEZ
MARCO ANTONIO GÓMEZ ALCÁNTAR
MARÍA TERESA DE JESÚS GONZÁLEZ LUNA CORVERA
LUISA ALEJANDRA LATAPÍ RENNER



MARÍA LOURDES DEL REFUGIO LÓPEZ FLORES
RODRIGO MORALES MANZANARES
ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ
MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
BENITO NACIF HERNÁNDEZ
MARÍA MACARITA ELIZONDO GASPERÍN
ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE

DIRECTORES GENERALES

EMILIO CHUAYFFET CHEMOR
ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ
AGUSTÍN RICOY SALDAÑA

SECRETARIOS GENERALES

ARTURO RUIZ DE CHÁVEZ
AGUSTÍN RICOY SALDAÑA

SECRETARIOS EJECUTIVOS

FELIPE SOLÍS ACERO
FERNANDO ZERTUCHE MUÑOZ
MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA
MANUEL LÓPEZ BERNAL
EDMUNDO JACOBO MOLINA



Instituto Federal Electoral
20 años

se terminó de imprimir en la Ciudad de México

en el mes de octubre de 2010.

La edición consta de 4 000 ejemplares

y estuvo al cuidado de la



Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

