

ACTIVIDADES DE LA MISION

INTRODUCCION

1. El Gobierno de México solicitó de la Organización de Naciones Unidas apoyo técnico para que una misión visitara el País y, previa las actuaciones y reuniones que considerara oportunas, realizara un estudio tanto de las reformas electorales habidas recientemente como del proceso electoral en curso. La misión fue integrada por D. Cecilio Ortiz Blanco, consejero legal del Ministerio del Interior de España, D. Luis Camilo Osorio, Registrador Nacional Electoral y del Registro Civil de Colombia y D. Juan Ignacio García, Director del Servicio Electoral de Chile. Se agregaron posteriormente a la misión D. Gustavo Villamil y D. Cesar Tulio Gómez Velásquez, funcionarios técnicos de la Registraduría del Estado Civil de Colombia.

2. La misión tuvo por objetivo preparar un análisis detallado del régimen electoral mexicano, con particular énfasis en su grado de transparencia. El estudio se centró en particular en las reformas electorales de reciente adopción, los procedimientos establecidos para la verificación del padrón electoral, los mecanismos de prevención existentes en relación a posibles intentos de manipulación del voto, financiamiento de campañas electorales, selección de las autoridades electorales y los recursos judiciales o administrativos existentes.

3. La misión se constituyó el 28 de junio para terminar su labor el 9 de julio. Contó con la presencia permanente de los señores Ortiz Blanco y García. El Sr. Osorio participó durante la primera semana y en la posterior preparación del Informe Final, el que es compartido unánimemente por sus integrantes.

4. El desarrollo de la misión estuvo dividido en tres etapas. La primera fue destinada a la discusión y análisis de la legislación electo-

ral mexicana y de los procedimientos administrativos realizados por los organismos electorales. La segunda, se dedicó a reuniones de trabajo con partidos políticos, organismos no gubernamentales, organismos de investigación política y otros sectores relevantes. La tercera consistió en la confección del presente informe.

5. A todas las personas e instituciones que nos han dedicado parte de su preciado tiempo, nuestra más sincera gratitud y agradecimiento por las facilidades y hospitalidad prestadas, así como por haber proporcionado a esta misión los elementos necesarios para su desempeño. Un especial agradecimiento a D. Manuel Carrillo, coordinador designado por el IFE para la Misión, así como para los funcionarios de la ONU en México, que han contribuido con su apoyo a la terminación en tiempo y forma de esta misión.

6. Dada la amplitud con que se concibió el objetivo de esta misión, y con la finalidad de sistematización y estructuración del presente informe, el mismo queda configurado en los apartados siguientes:

- Las reformas electorales de reciente adopción.
- Estructura de la organización electoral.
- Registro Electoral.
- La emisión del sufragio.
- Difusión de los resultados electorales.
- Garantías impugnatorias.
- Análisis de la financiación de los partidos políticos.
- Conclusiones generales.

LAS REFORMAS ELECTORALES DE RECIENTE ADOPCION

7. Puede afirmarse que México ha vivido en una permanente reforma en materia electoral desde el año 1989 hasta la fecha, en lo que

bien puede considerarse como un caso especial en el mundo del derecho comparado, no sólo por la prolijidad en las reformas llevadas a cabo sino sobre todo por la calidad y profundidad de las mismas. Además debe significarse que la mayor parte de las reformas han sido objeto de negociación y discusión, si bien con distinta suerte según los casos, con las propias fuerzas políticas, lo cual las hace gozar de un mayor grado de legitimación y sobre todo de una mayor vocación de permanencia y que se vayan enraizando en la propia sociedad, que a la postre es la última destinataria de la totalidad de las normas del ordenamiento jurídico.

8. A principios del presente año se establece por la mayoría de las fuerzas políticas el “Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia” en el que, como primer Acuerdo Básico se establece la necesidad de “tomar decisiones que conduzcan a crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral”. Con independencia de la constante dinámica que se observa en los últimos años, en cuanto a la materia electoral las últimas reformas que se adoptan en el mes de mayo van encaminadas de forma clara y concreta al cumplimiento de los acuerdos establecidos en el referido Pacto.

9. De la importancia que en dicho Pacto se atribuye a la materia electoral da buena cuenta el hecho de que, además del mandato genérico referido en el párrafo anterior, exista un apartado específico referido al proceso electoral, cuyos puntos esenciales básicamente son:

- a) Imparcialidad de las autoridades electorales;
- b) Pluralidad de medidas relacionadas con el Padrón.

10. Debe resaltarse que la reforma en el presente año ha sido la única de las tres últimas realizadas que ha resultado aprobada con el apoyo de las fuerzas de mayor poder electoral, si bien no de forma unánime, pero a la postre apoyada por todas ellas. Ello sin duda supo-

ne un punto de partida prometedor, por la importancia de las reformas implantadas y el consenso de los actores políticos.

11. Como consecuencia del apoyo de los partidos políticos, y previa modificación constitucional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ha sufrido diversas modificaciones que pueden concretarse así:

a) Ciudadanización de los órganos directivos encargado del control del proceso electoral.

b) Regularización de controles que han permitido una presencia real y efectiva, por parte de los partidos políticos, en el desarrollo de la totalidad del proceso electoral.

12. Todo ello ha conllevado a que se pase de una situación de pleno poder de los partidos políticos, en los órganos electorales encargados de la organización de los procesos electorales, a una ciudadanización de dichos órganos, fundamentalmente en los niveles directivos.

13. Bien puede afirmarse que la modificación en la conformación de la autoridad electoral mexicana se ha constituido en la reforma electoral más importante de los últimos años, configurándose en aspecto crucial de la misma el que se privara de voto a los partidos políticos en el Consejo General. No hay que olvidar que tradicionalmente eran los partidos los que tenían el derecho de voto en los órganos de dirección de carácter electoral, y que el partido en el poder disponía de mayoría absoluta dentro de los órganos fundamentales en la conducción del proceso desde el año 1946. Se elimina además en la última reforma el voto de calidad del Presidente del Consejo General, que a la postre es el representante del Poder Ejecutivo. Las reformas de mayo, dejan el control de los órganos de dirección en manos de los Consejeros Ciudadanos, no comprometidos con los partidos e independientes, que deben velar por la dirección global del proceso electoral. Con la ciudadanización se da transparencia al proceso, a la vez

que se entrega la dirección de la organización de la elección a los ciudadanos.

14. Con respecto a la figura de los Consejeros Ciudadanos las modificaciones se efectúan en dos sentidos:

(a) Se prevé la presencia de los Consejeros Ciudadanos en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, órgano de dirección máxima dentro del Instituto.

(b) Se refuerzan las competencias de los Consejeros Ciudadanos ya existentes en los Consejos Locales y Distritales.

15. Con esta modificación se consigue una estructuración homogénea dentro de los órganos de dirección del IFE, coincidente plenamente con la estructura electoral, que es determinante en cuanto a la dirección y control de los actos en los que se conforma el proceso electoral. Se establece un régimen de incompatibilidad con otras actividades para los Consejeros Ciudadanos que, aunque de cierta rigidez, va dirigido a la búsqueda del mayor grado de independencia posible de sus titulares. Es de significar asimismo, la pretensión del legislador por conseguir respecto del nombramiento de esta figura electoral, la mayor independencia posible del Poder Ejecutivo. Mientras que el Consejero Magistrado debía de ser propuesto por el Presidente de la República, el Consejero Ciudadano es propuesto por el Poder Legislativo a través de cada grupo parlamentario.

16. Por último se ha de señalar el carácter transitorio de los Consejeros Ciudadanos del Consejo General que actuarán en el próximo proceso electoral, puesto que su mandato concluirá el próximo día 30 de noviembre de 1994. Por otra parte, a los Consejos Locales y Distritales están atribuidas facultades que detentaban las Juntas Ejecutivas, que a la postre son órganos administrativos del IFE. En este contexto se atribuyen a dichos Consejos funciones tales como señalar los gastos máximos de campañas y la acreditación a ciudadanos o

agrupaciones en la importante labor de observación del proceso electoral.

17. La “ciudadanización” en la dirección y control del proceso electoral se complementa por diversas medidas tendientes a velar por la pureza del proceso electoral. Las modificaciones en la forma de selección de los funcionarios de casilla —doble sorteo por mes de nacimiento y por primera letra del apellido paterno— asegura una participación ciudadana imparcial en las actividades de la jornada electoral.

18. Se amplía también a todo el proceso electoral, la actividad de los observadores nacionales, estableciéndose la posibilidad de observación a la totalidad de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, y no exclusivamente a los actos de la jornada electoral, como ocurría con anterioridad. Se permite la posibilidad de que la observación pueda realizarse a través de colectivos organizados autorizándose instruirlos, e incluso con obligación de que en los cursos que se impartan a los funcionarios de casillas se pongan de manifiesto las funciones de los observadores. En este mismo sentido, se pretende un mayor control del acto de la votación limitando hasta a un máximo de 5 las casillas especiales que pueden establecerse y se refuerza la figura de los representantes generales, que podrán coadyuvar en sus funciones en el ejercicio de los derechos de los representantes de los partidos ante las propias mesas directivas de casilla.

ESTRUCTURACION DE LA ORGANIZACION ELECTORAL

19. Las reformas a la Constitución y a la Ley han hecho posible un cuerpo que, si bien es cierto hace parte de la administración central —Secretaría de Gobernación—, guarda una plena y total independencia y autonomía en cuanto a la dirección y organización del proceso.

En este sentido el Instituto Federal Electoral se configura como un organismo técnico permanente, de carácter autónomo, con estructura propia, encargado de la totalidad de los aspectos administrativos del proceso electoral y capacidad de realizar funciones que se encontraban aisladas o se prestaron en forma temporal, en la etapa anterior.

20. La estructura que prevé un organismo superior, el Consejo General, con órganos desconcentrados de la misma naturaleza a nivel distrital y local, tiene el componente necesario de la representación partidista —con derecho a voz pero no a voto— y la muy apreciable de los consejos ciudadanos con toda la capacidad decisoria, produciéndose lo que se ha dado en llamar “ciudadanización” del proceso electoral. Como ya se ha expuesto anteriormente, esta nueva atribución de competencias, puede considerarse como la reforma más importante de todas cuantas se han producido en los últimos años, que junto con la jerarquización existente y la distribución territorial de la misma hace que se configure como un aparato orgánico adecuado para el control de los procesos electorales.

21. Por otro lado, y dentro del ámbito estrictamente administrativo, resulta muy acertada la especialización de los órganos en las tres tareas básicas de dirección, de ejecución y técnicos, y de vigilancia. Esta última función se cumple en cuanto a la concreta tarea que desempeña el IFE a través del Registro Federal de Electores, lo que demuestra el interés y preocupación por un aspecto tan importante dentro de cualquier proceso electoral, como es la determinación de las personas que pueden tener derecho a voto.

22. Por lo que respecta al ámbito estrictamente jurisdiccional, el Tribunal Federal Electoral constituye una instancia jurisdiccional autónoma dotada de las características necesarias para el logro exitoso de las tareas que la normativa vigente le tiene encomendada.

23. Se destaca el diseño de un servicio especializado profesional y permanente, con estatuto propio y total independencia del resto de

órganos administrativos generales, que desarrolla los cometidos técnicos que las normas atribuyen a los respectivos órganos. Ello, unido a la participación ciudadana en los órganos de dirección, a través de los consejeros ciudadanos, y al permitir a los propios partidos la calificación y determinación sobre la idoneidad de estos servidores, hacen confiables las condiciones para la imparcialidad y objetividad de los responsables del proceso. Es necesario destacar el énfasis con que se pretende la profesionalización de los funcionarios vinculados al proceso que debe constituir garantía para el idóneo cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de la imparcialidad y el carácter ciudadano de su presencia en la organización.

24. A todas las notas y características expuestas anteriormente, ha de unirse la disponibilidad de medios materiales y técnicos con que cuentan los órganos administrativos y jurisdiccionales, sobre todo a nivel central, lo que permite afirmar que todos ellos disponen de los instrumentos adecuados para la realización de las tareas que tienen encomendadas.

REGISTRO ELECTORAL

Características Generales

25. La base de todo régimen electoral está en las personas que pueden participar en las votaciones populares. El voto puede ser obligatorio o facultativo, pero ello no resulta determinante en las democracias de hoy. Lo que sí es determinante para calificar la participación ciudadana es la posibilidad que da el régimen a la ciudadanía, universalmente considerada, de votar, elegir y ser elegida.

26. La calidad de elector, en comparación con otros regímenes electorales, reúne en general dos alternativas, siendo más común la primera de las que a continuación se indican:

La calidad de elector se adquiere automáticamente por el hecho de cumplir una cierta edad. En este caso es normalmente el registro civil de identificación el que produce el padrón electoral de acuerdo a sus propios mecanismos de control, padrón que se depurará en virtud a las respectivas normas legales y reglamentarias. Este registro civil puede o no estar integrado o relacionado con los organismos electorales, si bien la tendencia es a unificarlos. En esta alternativa, el ciudadano interviene pasivamente en el proceso. Al cumplir la edad electoral recibirá una notificación en la que se le comunicará su calidad de elector y su ubicación en el correspondiente lugar de votación.

En la segunda alternativa, el padrón electoral no se forma automáticamente, y es el ciudadano el que concurre a inscribirse, de acuerdo a su domicilio, a un centro previa y legalmente establecido. Llevará consigo el documento de identificación que compruebe su identidad y será el organismo electoral el que producirá el padrón electoral y al que corresponderá su depuración.

No sería materia de este informe pronunciarse sobre las ventajas o desventajas de ambos sistemas pero, a grandes rasgos, puede establecerse que ambos son igualmente confiables.

27. México ha optado por la segunda alternativa. La primera razón de esta determinación surge del hecho de que el Registro Civil mexicano está entregado a municipalidades con variadas estructuras de funcionamiento y en muchos casos, con cierta antigüedad en sus procedimientos. La segunda radica en el hecho de que el ciudadano mexicano no cuenta con un documento de identidad uniforme. De ahí que la decisión tomada de formar un nuevo padrón con credencial fotográfica, a petición del ciudadano y con variadas maneras de comprobación de identidad parezca razonable y, llevada a cabo con los

resguardos necesarios, como la más apropiada para las circunstancias actuales del país.

28. El Padrón Electoral mexicano se constituye como el registro donde quedan inscritos los ciudadanos que se encuentren en edad de votar, constituyéndose dicha inscripción en el acto en virtud del cual se procede a examinar el cumplimiento de los requisitos necesarios para proceder a la inclusión del solicitante en la Lista Nominal, previa entrega y recepción de la correspondiente credencial.

29. La inscripción tiene carácter voluntario, por lo que se necesita una actividad a instancia de parte que promueva la inscripción en el Padrón. Por otro lado, todo el procedimiento de inscripción se desarrolla en virtud de la existencia de documentos que amparen las actividades de los órganos electorales actuantes, generándose esta documentalización de forma específica cuando se acredita la persona por medio de pruebas testimonial.

30. El Padrón Electoral va destinado a conformar la Lista Nominal de Electores que contiene a la totalidad de los ciudadanos mexicanos que, encontrándose en edad de votar, no tienen suspendido su derecho de sufragio y han solicitado de forma expresa su inclusión en el Padrón.

31. Además de la finalidad expuesta en el ordinal anterior, la Lista Nominal de Electores tiene diversas funciones adicionales dentro del desarrollo del proceso electoral mexicano, entre las que cabe citar las siguientes:

(a) Organización administrativa de los electores, para su distribución en Secciones.

(b) Organización interna de los electores, en el acto de la votación, en virtud de su distribución en Casillas.

(c) Instrumento de control de la correcta composición del Padrón Electoral. Control ejercido de forma colectiva por los partidos políticos o en forma individual por los solicitantes en el Padrón, cuando

hayan sido indebidamente inscritos, o por los propios electores cuando su inclusión haya sido incorrecta.

(d) Instrumento de objetividad e imparcialidad para el desarrollo del proceso, dado que a través de las Listas Nominales se procede a la insaculación de los electores que han de ejercer el control y dirección de la jornada electoral y del escrutinio de los resultados.

32. Las características expuestas no son el resultado inmediato de una regulación concreta y determinada, sino la consecuencia lógica del discurrir en los últimos años de los acontecimientos políticos mexicanos, que han tenido su reflejo en las correspondientes modificaciones normativas.

Antecedentes

33. Como antecedentes inmediatos al actual Padrón Electoral hay que hacer una breve referencia al Padrón utilizado en las últimas Elecciones Legislativas, celebradas en el año 1991. Dicho Padrón, que partía de una población en edad de votar de 45 millones de electores potenciales, arrojó un número de empadronamientos de 39,5 millones. Después de celebrado el proceso referido se llevaron a cabo auditorías encaminadas a determinar el grado de confiabilidad de los datos contenidos en el Padrón. Este proceder manifestado en una auditoría a "posteriori", sin duda, pone de manifiesto la sensibilidad socio-política existente en relación a la cuestión, por otro lado totalmente lógica, dadas las funciones o consecuencias que del Padrón se desprenden, tanto para el correcto desarrollo del proceso electoral, como para la legitimidad de los resultados electorales.

Pactos del 30 de abril de 1992 y Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia

34. Hasta la conformación del actual Padrón Electoral dos son los pactos políticos que han coadyuvado de manera definitiva a darle las características actuales, siendo ello prueba de que su regulación ha sido fruto de un consenso entre las fuerzas políticas participantes en los procesos electorales.

35. Así, el 30 de abril de 1992 los partidos políticos representados en el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) adoptaron los acuerdos siguientes:

- Realización de una depuración integral del Padrón.
- Expedición de una nueva credencial, con fotografía, huella y firma.
- Creación de las circunstancias necesarias para que todos los ciudadanos pudiesen obtener su credencial para sufragar.

36. En estos Pactos es voluntad generalizada la incorporación de la fotografía a la credencial, como medida de garantía en los aspectos siguientes:

- Permitir la identificación plena del elector.
- Constituir un elemento intimidatorio para evitar la realización de fraude electoral, por múltiple voto.
- Constituir un medio adicional y complementario de la depuración del Padrón Electoral.

37. Este Pacto se constituye en el antecedente inmediato del actual Padrón Electoral, conviniendo recordar que, dada la composición del Consejo General del IFE en la fecha referida, se trataba de un pacto esencialmente de los partidos políticos, en virtud del cual se establecían los fundamentos por los que debía discurrir la conformación del mencionado Padrón, y por tanto se configuraban las líneas maestras del mismo.

38. Dichos acuerdos fueron convenidos, ponderados y suscritos en consideración de la importancia del Padrón Electoral, en el desarrollo y resultado de los procesos electorales, al no hacer depender exclusivamente la legitimidad del resultado final de las elecciones del Padrón Electoral. Por ello se acordó que “la legitimidad de una elección en cuanto a empadronamiento se refiere, no se logra con alcanzar que un determinado porcentaje de ciudadanos cuente con su Credencial para Votar, sino estimulando y promoviendo por todos los medios al alcance dicho empadronamiento, así como con el hecho objetivo y demostrado de dar a todos los ciudadanos la oportunidad real de obtener su respectiva Credencial”. Del contenido de este Acuerdo se desprende claramente el factor determinante de la voluntad de los electores, en cuanto a que de los mismos dependía el número de ciudadanos mexicanos que en edad de votar quedarían integrados en el Padrón, no correspondiendo a los órganos electorales otras funciones que las derivadas de poner todos los medios posibles al alcance de los electores para que pudieran materializar su inscripción.

39. En virtud de los acuerdos referidos, se inician las actividades correspondientes tendientes a la incorporación del mayor número posible de ciudadanos mexicanos en edad de votar, antes de la fecha límite del 28 de febrero de 1994, dado que en la misma concluía de acuerdo a la normativa vigente en 1992, el plazo para la solicitud de incorporación al Padrón Electoral, todo ello ante la celebración de las elecciones del 21 de agosto de 1994.

40. La preocupación por el Padrón Electoral se constituye en una constante de la vida político-electoral mexicana en los últimos años. Prueba de ello es que en el último gran acuerdo nacional, el “Pacto para la Paz y la Democracia”, se establecen determinadas cláusulas expresas referidas al mismo. Estas cláusulas van dirigidas a que se establezcan los medios correspondientes que permitan determinar el grado de confiabilidad de las actuaciones desarrolladas en dicho em-

padronamiento masivo. Este Pacto es de importancia puesto que marca el inicio de una nueva etapa, en la que no sólo las cuestiones relativas al Padrón Electoral, sino la generalidad de los aspectos relativos al proceso electoral mexicano, señalan un incremento sustancial de los controles establecidos sobre los mismos. Controles que en muchos casos pueden considerarse refuerzo de los ya existentes.

41. Las cláusulas que sobre el Padrón se establecen en el Pacto constituyen una expresa voluntad política, manifestada en el mismo, de conseguir “... crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral” y en este sentido se sientan las bases del control más efectivo posible que pueda efectuarse de cualquier Padrón Electoral, siendo las mismas las siguientes:

(a) Acceso permanente a los principales actores políticos del proceso electoral, cuales son los partidos políticos, a fin de poder evaluar la corrección o no de los procedimientos seguidos y de las inscripciones efectuadas. Este tipo de control ha de considerarse como un control sumamente seguro y excepcional, en cuanto que si bien es normal que los partidos políticos conozcan el Padrón Electoral en sus versiones finales, fundamentalmente a través de la Lista Nominal de Electores, no lo es que su actividad de control se desarrolle mediante presencia física en prácticamente la totalidad de las actuaciones que desarrolle el órgano administrativo encargado de la conformación del Padrón.

(b) Establecimiento de controles externos de los procedimientos de empadronamiento y conformación definitiva de las Listas Nominales.

Actividades que conllevaban los acuerdos adoptados

42. La ejecución de los acuerdos de 30 de abril de 1992 descritos conllevaban la realización de una multiplicidad de importantes tareas, en un periodo de tiempo que si bien en un principio podría considerarse considerable, no lo era tanto, por la amplitud del proyecto y por la inevitable secuencia cronológica de las distintas etapas. A todo ello había que unir la realización de las actividades correspondientes tendientes a dar a conocer a la sociedad el proyecto en marcha para posteriormente incentivar a los ciudadanos a efectuar su solicitud de inscripción en el Padrón Electoral.

43. Resultaba a la vez imprescindible describir y desarrollar un proyecto de tal magnitud que permitiese el mayor acercamiento posible de los medios del Registro Federal Electoral a la ciudadanía, para incentivar y facilitar las inscripciones. Ello colocó a los órganos electorales ante un proyecto de gran magnitud y de trascendental importancia, que requería dar una respuesta rápida y efectiva.

Problemática que debe enfrentar el Registro Federal Electoral

44. Para disponer de una visión lo más ajustada posible a la realidad de la actividad desarrollada por el Registro Federal Electoral, hay que tener en consideración diversos aspectos tanto demográficos como étnicos que afectan la realización de las tareas de formación del Padrón Electoral. Algunos de dichos aspectos son los siguientes:

(a) La población mexicana, por su nivel demográfico, conlleva la incorporación aproximadamente de 2.000.000 de nuevos electores cada año.

(b) Existen del orden de 250.000-300.000 fallecimientos por año.

(c) Se trata de una población con un alto índice de movilidad interna, que ocasiona alrededor de 3.000.000 de cambios de domicilio anuales.

(d) Existen de 3 a 4 millones de trabajadores migrantes.

(e) La identificación de las personas no es plena, en cuanto que en las zonas rurales y sobre todo en las comunidades indígenas resulta bastante habitual que las personas se identifiquen por sólo el nombre y en el mejor de los casos con uno solo de los apellidos.

(f) Deficiente cartografía, sobre todo de las zonas campesinas.

45. Los datos anteriores, por lo que respecta a la población, hacen que pueda calificarse a la misma de una "población en movimiento", que por su propia naturaleza dificulta cualquier actuación global de empadronamiento. Hay que añadir la existencia de 56 grupos étnicos y 37 lenguas diferentes, y una fuerte dispersión de la población en núcleos ciertamente pequeños. Ello indica la dificultad que cualquier acción tendiente a llegar a la totalidad de la población puede suponer.

46. Si bien el nuevo Padrón que se pretendía conformar en el proceso de agosto del presente año, el Registro Federal debía cerrar las inscripciones a mas tardar el 28.2.1994 cuando concluiría el plazo máximo en el que los electores podrían solicitarla. Desarrollar un proyecto de empadronamiento y credencialización masivo sobre una población total estimada en unos 50.000.000 de personas en edad de votar, con las peculiaridades expuestas, y organizar y preparar toda la logística necesaria en un plazo en torno a los 22 meses (desde mayo de 1992 hasta febrero 1994) es un logro digno del mayor encomio.

Controles

47. Es una constante en la actividad del Registro Federal Electoral los controles permanentes de todas sus actividades por parte de los

partidos políticos, no solo en los órganos colegiados de los mismos, sino también con una presencia real y efectiva en las instalaciones del Registro Federal Electoral así como total acceso a la documentación en la que se soportan las Listas Nominales. Esta reiterada presencia y control de los partidos políticos es realmente una excepción en el ámbito del derecho comparado, dado que los partidos habitualmente sólo tienen acceso al Padrón Electoral mediante la entrega de una copia del censo definitivo (Lista Nominal de Electores), sin intervención directa alguna en la formación del mismo.

48. Los controles que se aplican sobre la actividad del Registro Federal Electoral, y por ende en el Padrón Electoral podrían quedar clasificados de la manera siguiente:

(a) Controles establecidos en la normativa vigente.

Control institucional: Dicho control se realiza a través de los órganos directivos del IFE, en cuanto a las decisiones básicas para la conformación del Padrón Electoral. Ha de resaltarse que en dichos órganos directivos son mayoría con capacidad decisoria de votos los Consejeros Ciudadanos.

Controles orgánicos: Vienen configurados por los denominados “Órganos de Vigilancia” del IFE, que se constituyen en una línea de órganos jerarquizados, dado que su competencia abarca a los niveles de la Federación, al Local o Estatal y al Distrital. Dichos Organos que son las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal Electoral, y en los que están representados tanto el Registro Federal Electoral como los partidos políticos, donde estos últimos cuentan con su composición por disponer dichos partidos de la mayoría de los representantes, con lo cual resulta evidente la plena participación de los partidos políticos en la supervisión de los programas del propio Registro.

Controles individuales: El control individual de la actuación del Registro, y por ende del Padrón Electoral, viene configurado por la

facultad que la normativa atribuye al ciudadano mexicano en edad de votar de poder impugnar determinadas actividades de aquél, tales como la no expedición de la credencial correspondiente y la de impugnar sobre su propio caso las Listas Nominales de Electores, una vez que se haya procedido a su exposición pública.

Controles partidistas: Dentro de este apartado se incluyen los controles que pueden realizar los partidos políticos, y que se añaden al control que efectúan a través de las Comisiones de Vigilancia, referidas en el apartado i), anterior. Estos controles son los siguientes: a) Los Partidos Políticos pueden desarrollar durante todas las fases de conformación del Padrón Electoral las verificaciones y controles que consideren pertinentes, teniendo acceso tanto a la base de datos como al expediente documental en el que se soporta dicha base. Este proceder es verdaderamente excepcional; b) Los partidos políticos tienen también la posibilidad de impugnar las Listas Nominales de Electores.

(b) Controles no normativos.

Se trata de controles no regulados en la norma, y que se han desarrollado de forma específica para el control del Padrón en base al cual se conformarán las Listas Nominales que se utilizarán en las elecciones del 21 de agosto de 1994, pudiéndose clasificar estos controles de la forma siguiente:

Controles partidistas: Se realiza a través del Comité Nacional de Supervisión y Evaluación, en el que vuelven a tener preponderancia los partidos políticos. Al control permanente que se ha venido desarrollando a través de este Comité, se ha unido la elaboración de una auditoría, en la que han participado ocho de los nueve partidos políticos participantes en el proceso, y a la que más adelante se hará referencia.

Control interno: Los propios órganos del IFE aprobaron la realización de una auditoría externa que abarca a la totalidad de los aspectos operativos del Registro Electoral Federal, tales como procesos

informáticos, auditoría legal y de procedimientos, verificación muestral de documentos y base de datos y balance entre materiales y formatos de credencial elaborados. Para evaluar los resultados de dicha auditoría se conformó un Comité Técnico, compuesto por personalidades independientes de la ciudadanía mexicana, del ámbito académico y de reconocido prestigio profesional, en lo que se podría llamar “control del control”.

49. Centrando la cuestión del control del Padrón de las elecciones del 21 de agosto de 1994, conviene significar que en el ámbito jurisdiccional fueron presentados del orden de 50.000 recursos, con imputaciones individuales, interpuestos contra la actuación del Registro, de los que han sido declarados procedentes unos 3.500, que representan el 0.0015 % de los 47.500.000 de solicitudes inscritas en el Padrón.

50. Por otra parte, de los 134 Acuerdos sustantivos, que son aquellos que determinan las acciones a seguir en todas y cada una de las áreas involucradas en el programa de empadronamiento, adoptados en los órganos del Registro Federal Electoral, el 97% se adoptaron por consenso y cinco han sido objeto de disensión. Por lo que respecta al ámbito jurisdiccional, han sido estimados dos recursos de apelación, que fueron interpuestos contra actuaciones del Registro Federal Electoral, y en virtud de los cuales dicho Registro debe revisar 40.240 registros del Estado de Puebla, 16 secciones del mismo Estado con menos de 50 electores, unas 55.000 solicitudes de actualización rechazadas en todo el país y la constatación del fallecimiento de unos 1.900 ciudadanos.

51. En cuanto a los controles de auditorías los resultados obtenidos hay que calificarlos de satisfactorios, desde la perspectiva de la consistencia de los datos contenidos en el Padrón Electoral. Hablar de consistencias del 97%, con un error máximo del 2%, tal y como se ha dado en la auditoría externa del Registro Federal Electoral, supervisada por el Consejo Técnico del Padrón Electoral, supone confiabilidad

y da pie para el reconocimiento de la calidad de los trabajos desarrollados tanto por el citado Registro, en su parte administrativa, como por el resto de Organos, partidos políticos y ciudadanos que han participado en la conformación del mismo, en el control de la actividad de aquél. La fiabilidad de este estudio debe estar fuera de toda duda, por los procedimientos establecidos para la realización de los estudios y trabajos correspondientes, y en segundo lugar por los controles y seguimiento a los que se han visto sometidos a través del Consejo Técnico del Padrón, el cual ha dispuesto de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

52. El Comité Nacional de Supervisión y Evaluación, en el que estuvieron representados ocho de los nueve partidos participantes en las elecciones, ha realizado independientemente una evaluación del Padrón cuyos resultados están en consonancia con la auditoría externa, referida en el párrafo anterior, y con los que se refieren el párrafo siguiente, que acreditan la confiabilidad de los datos contenidos en el Padrón Electoral.

53. Dentro de la facultad de controlar la totalidad de las actuaciones del Registro Federal Electoral, atribuida a los partidos políticos, el Partido de Acción Nacional (PAN) ha desarrollado una auditoría específica sobre la confiabilidad del Padrón Electoral. Los resultados de este trabajo hay que valorarlos en la misma medida en que la auditoría se ha realizado con medios personales y económicos adecuados a las características y dimensiones del proyecto. El PAN ha dispuesto de medios técnicos adecuados, según informó el citado partido, en concreto de un "...equipo de informática equivalente al de un Centro Regional de Cómputo del RFE" lo cual da un grado de garantía importante para el tratamiento de un universo tan considerable como el que ha manejado. Las conclusiones de esta auditoría han sido los siguientes:

- "...el Padrón base para las elecciones de 1994 es sustancialmente mejor que el de 1991."

- "...que el Padrón electoral actual ubica su nivel de inconsistencia en un rango que va del 2,59% al 4,13%, que constituye a nuestro juicio un nivel aceptable de error..."

- "...el Padrón electoral base para el proceso de 1994 tiene un grado de consistencia aceptable que nos permite razonablemente plantear la posibilidad de unos comicios confiables, siempre y cuando las elecciones del 21 de agosto de 1994 en todas las etapas que la precedan se mantengan dentro de una regla de ética y de legalidad comprobable".

Utilización del Padrón Electoral vigente

54. Si bien el Padrón Electoral, que en estos momentos se está conformando definitivamente, se utilizará en todo el país por primera vez en las elecciones del 21 de agosto de 1994, el mismo ya ha sido utilizado parcialmente a nivel de Estado en diversas elecciones. Ni la conformación del Padrón ni las Listas Nominales, obtenidas de aquél, han sido objeto de cuestionamiento significativo por parte de las fuerzas políticas concurrentes a los procesos, de donde ha de desprenderse en una primera valoración que si el Padrón ha cumplido fielmente sus funciones en los procesos estatales donde se han utilizado también podrá cumplirlas a nivel de todo el país, máxime si se tiene en cuenta que desde la utilización referida hasta la que tenga lugar en el proceso de agosto se ha procedido a una mayor depuración y estricto control de la totalidad de actuaciones del Registro Federal Electoral.

55. Tomando en consideración los resultados de las tres auditorías señaladas en los apartados anteriores, en las que en todas ellas los índices de confiabilidad del Padrón superan el 95%, así como las peculiaridades de la población mexicana, recogidas en el párrafo 36,

ha de considerarse al Padrón electoral vigente como instrumento adecuado capaz de producir unas Listas Nominales de Electores, con las características mencionadas, sin que pueda considerarse óbice a tal valoración el hecho de que las metodologías hayan podido ser diferentes, en cuanto a aspectos secundarios pero no en cuanto a los esenciales.

Conclusiones Específicas

56. No parece arriesgado afirmar que los Acuerdos de los Partidos Políticos, de 30 de abril de 1992, entre los que se encontraba el de la depuración del Padrón, se han cumplido de forma efectiva, y ello debido a las siguientes razones:

(a) Han tenido acceso a la información desde un año antes de la elección.

(b) A los controles de carácter político reseñados, debe significarse que las actuaciones del Registro son estrictamente reglamentadas, y sujetas a control jurisdiccional.

(c) Además de los referidos controles se han propugnado otros controles de los anteriores, en aras de verificar la corrección del proceder del Registro, así como la existencia de sustento documental y real de las inscripciones efectuadas.

(d) A los partidos políticos se les han facilitado medios económicos, en cifras apreciables, para la realización del control de la actividad del Registro Federal Electoral.

(e) Los partidos políticos han tenido la posibilidad de participar en tareas tan decisivas para la actividad del Registro Federal Electoral, como son las de colaborar en la planeación de las acciones o la aprobación de la metodología y calendarios, además de recibir información detallada de todas las actividades.

57. Ha existido una clara voluntad de conseguir la mayor credencialización posible, y prueba de ello es la colaboración informativa que se ha dado entre el órgano administrativo, cual es el Registro Federal Electoral, y el propio órgano jurisdiccional que debía revisar sus actos, función que correspondía al Tribunal Federal Electoral. Dicha colaboración se ha materializado al facilitar los formularios correspondientes a los ciudadanos mexicanos, que debían impugnar las Listas Nominales de Electores. Este proceder tiene una gran importancia, puesto que elimina las trabas lógicas que todo ciudadano pueda tener para reclamar contra las actuaciones de los órganos públicos, máxime si el nivel de conocimientos y preparación resulta escaso.

58. La actuación del Registro Federal de Electores ha estado presidida por la agilidad que requería el cumplimiento de las obligaciones y por un estudio y programación adecuado de todas sus actuaciones, desde el análisis de las características, diseño y colores de la credencial hasta la reiteración de controles internos y externos. Prueba de lo anterior es el número de credenciales entregadas, que en tan sólo 19 meses ha ascendido a 45.729.057.

59. Pese al cuestionamiento que hacen algunas fuerzas políticas de la actuación del Registro Federal Electoral, la educación del proceso ha reforzado el valor del producto final del mismo, cual es la credencial. Ello permitirá que en el futuro pueda adquirir valor de identificación ciudadana, aunque por razones materiales de tiempo no pueda acometerse el proyecto sino hasta la próxima legislatura.

60. Resultan también significativos los resultados de la auditoría efectuada por el PAN, en cuanto proviene de una de las principales fuerzas políticas en la oposición, porque los trabajos se han desarrollado con medios adecuados y los resultados indican bajo nivel de inconsistencia.

61. Tanto en términos absolutos como porcentuales se ha producido un gran esfuerzo integrador de la población electoral en las Listas Nominales, como lo prueba el siguiente cuadro:

	Año 1991	Año 1994	Incremento
Población Electoral estimada	45.000.000	50.000.000	11,1%
Padrón	39.500.000	47.480.159	20,2%
Lista Nominal	36.500.000	45.729.057	25,3%

62. Por último conviene efectuar una breve referencia a una cuestión que puede ser remota pero cuyos resultados son imprevisibles. Así, el día 21 de julio de 1994 se emiten las listas nominales, no existiendo previsión de subsanación en el caso de que si por cualquier circunstancia electores que estaban en las listas cerradas el 30 de junio de 1994 no aparecieran en las que se expiden el 21 de julio de 1994. Ello les imposibilitaría de votar, dado que si no aparecen en las Listas Nominales de Electores aún cuando sea por causas no imputables al elector, no podría ejercer su derecho al voto. La situación descrita —de ocurrir— podría convertirse problemática, puesto que podría dar ocasión a las fuerzas políticas que no obtuviesen los resultados electorales por ellas esperados, a utilizar eventuales errores para argumentar la ilegitimidad de los resultados electorales definitivos. Todo ello hace conveniente que se adopten las medidas oportunas a fin de paliar situaciones como las descritas. Como por ejemplo el cotejo de las Listas Nominales de Electores en

poder de las autoridades y de los partidos políticos, que se le ha encomendado al Consejo Técnico del Padrón Electoral.

LA EMISION DEL SUFRAGIO

63. Por lo general, en las legislaciones electorales los procedimientos de votación y sus garantías están detalladamente reglamentados, con el objeto de que su interpretación y aplicación sea fácilmente comprendida por todos los niveles de la sociedad a los cuales rige. En el caso de la legislación pertinente en México estos principios están incorporados a ella. Por ello el análisis desarrollado en este informe deberá necesariamente referirse a los principales aspectos de esta normativa, ateniéndose a aquellos que generalmente rodean a la emisión del voto como: a quién corresponde su ejercicio, dónde y ante quién se realiza, las garantías que protegen tal ejercicio. En este orden de ideas se trata de dar una visión de las normas aplicables en la materia, enfatizando los elementos que han sido reformados en los dos últimos años.

El derecho al sufragio

64. Este derecho lo tienen los ciudadanos mexicanos que hayan cumplido 18 años de edad y tengan un modo honesto de vivir, tal como lo establece el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo una prerrogativa del ciudadano votar y ser votado en las elecciones populares. La misma Constitución señala las causales de la pérdida y suspensión de la ciudadanía, que acarrea la pérdida del derecho al sufragio. Para ejercer el derecho al sufragio, los ciudadanos mexicanos deben figurar en las listas nominales de electores elaboradas por el Registro Federal Electoral que

contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral, agrupadas por distrito y sección y a quienes se ha expedido su credencial para votar. Los electores deben exhibir dicha credencial para votar con fotografía, que de esta forma constituye un registro imprescindible para la emisión del voto lo cual es prueba y garantía de su identidad donde y ante quien se ejerce.

65. La sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales, debiendo tener como mínimo 50 electores y como máximo 1.500. En cada sección electoral se instala una casilla para recibir la votación de 750 electores y si existe una cifra superior de electores se instala una casilla auxiliar, debiendo en este último caso colocarse las casillas de forma contigua y dividiéndose la nómina de electores en orden alfabético.

66. El número excesivo de casillas, más de 96.000 en la elección del 21 de agosto, ha sido objeto de críticas, pero se trata de una larga tradición mexicana de acercar la casilla en la medida de lo posible al domicilio del elector. Indudablemente este alto número de casillas dificulta las tareas de vigilancia de los partidos políticos y constituye un problema logístico para la obtención de resultados preliminares rápidos. De acuerdo al COFIPE, puede darse el caso de casillas especiales reguladas por el artículo 197 de dicho código, para atender la recepción de votos de electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio. Estas casillas están limitadas a cinco por distrito electoral y serán reguladas por el Consejo Distrital, constituyéndose en un medio para facilitar el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos.

67. Las Mesas Directivas de Casillas son órganos electorales formados por ciudadanos, facultados por la ley para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en ellas. Las mesas directivas están integradas por cuatro titulares y sus respectivos suplentes. Su designación se efectúa mediante una doble insaculación o sorteo que en esta

elección consistió en insacular un mes (noviembre) entre los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. A ellos se les impartió un curso de capacitación por el IFE, y luego, entre los que habiendo acreditado el cumplimiento de dicho curso y reunir los requisitos legales para ser funcionario de casilla se practicó una insaculación (primera letra de su apellido) para determinar finalmente a los integrantes de cada casilla. Este sistema de designación garantiza plenamente la aleatoriedad.

Formalidades de la votación y documentación electoral

68. La documentación electoral que se utilizará en los próximos comicios se compone de cuatro boletas en el caso del Distrito Federal y de tres para el resto del país. Las cuatro boletas se descomponen en: una para presidente, una para diputados, una para senadores y una para representantes a la Asamblea del Distrito Federal. Estas boletas, así como la totalidad de la documentación de apoyo destinada a las casillas y consejos locales y distritales, fueron aprobadas por unanimidad por el Consejo General del IFE. Cabe hacer notar que los procedimientos electorales de cada casilla se encuentran “formularizados”, es decir, existen formularios para cada una de las situaciones previstas por la ley, lo que facilita el trabajo de los funcionarios de casilla, que sólo tienen que completar la documentación durante la jornada electoral.

69. Un aspecto que merece un comentario es el hecho de que el paquete de materiales electorales se entrega sellado hasta con cinco días de anticipación a la fecha de la elección a los presidentes de casillas. Esto constituye una norma tradicional en la estructura mexicana, dada la enorme cantidad de casillas, pero posiblemente represente un elemento de inseguridad en el sistema.

70. Las urnas están construidas con materiales transparentes, lo que asegura que el elector perciba el ingreso a ellas de su voto. Los cance-

les o mamparas para votar están adecuadamente diseñados para asegurar el secreto del voto.

71. La credencial para votar será marcada por una máquina especialmente diseñada después de que el elector vote. La marcadora señalará con letra V sobre la credencial, asumiendo que no dañará la misma y será una efectiva garantía para evitar la votación múltiple.

72. Asimismo debe tenerse presente que las boletas tienen un talón desprendible numerado. Dicho talón se retira por el presidente de casilla antes de entregar la boleta al elector. El número de los talones queda anotado en el acta de la casilla. Resulta discutible que el talón se desprenda antes de entregar la boleta al elector y no después, puesto que en otras legislaciones electorales se garantiza que el elector retorne de la mampara con la misma boleta que se le entregó, hecho que se prueba retirándole el talón después de votar.

73. El votante, además, deberá entintar su dedo pulgar derecho con un líquido indeleble. Esta tinta ha sido elaborada con elementos diseñados por el Instituto Politécnico Nacional de México, ofreciendo todas las garantías que por los órganos electorales fueron requeridas.

74. Los funcionarios de casilla, después de votar cada ciudadano deben escribir la palabra “votó” frente a la línea correspondiente al elector en la nómina de votantes. Al final del proceso no se colocan las palabras “no votó” frente a la línea del respectivo elector. En este punto se debe hacer presente que la lista nominal de electores que maneja la casilla está diseñada de idéntica manera que la que se entrega a cada partido político. Esto constituye una señal de seguridad para los citados partidos pero al mismo tiempo es un elemento que puede prestarse a confusión ya que por su exacta similitud podrían ser consideradas intercambiables. El punto anterior podría ser solucionado con una anotación inmediata al ejemplar de la lista nominal, al inicio de la votación por los funcionarios de casilla. Además, en el futuro, el diseño de la lista nominal deberá contener suficiente espacio para que el

elector firme dicha lista al votar y esa firma pueda ser también comparada con la de la credencial.

Término de la votación

75. En esta materia el procedimiento mexicano es el común para cualquier régimen electoral, debiendo los funcionarios de casillas llenar los formularios de actas de escrutinio, declarando los votos nulos y completando el formulario de acuerdo a las instrucciones que señala la ley. El escrutinio se lleva a cabo en el siguiente orden: diputados, senadores y presidente (artículo 228 del COFIPE). Este ordenamiento retrasará la eventual información rápida de la elección de presidente que se ha planificado tanto por el IFE, como por diversos otros organismos. El expediente, firmado por los integrantes de las casillas, se lleva por el presidente de la casilla, bajo su responsabilidad, al Consejo Distrital correspondiente para su cómputo distrital. El plazo que tiene dicho presidente para tal remisión varía según el tipo de casilla. Para las urbanas ubicadas en la cabecera del distrito es “inmediatamente”, para las otras casillas urbanas puede llegar hasta doce horas y veinticuatro horas después cuando se trate de casillas rurales. El IFE está diseñando un mecanismo que permita acelerar estos trámites, ya que puede también dificultar enormemente el conocimiento del resultado electoral a nivel nacional.

Vigilancia en las casillas

76. Los partidos políticos tienen derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada casilla, además de representantes generales. El COFIPE en su artículo 198 y siguientes regula detalladamente los derechos y funciones de estos representantes, debiendo destacarse la facultad que ellos tienen para presentar escritos

de incidentes durante la jornada electoral y escritos de protesta al momento en que aquella termina.

77. Además de los partidos políticos y sus representantes existe la constitución de los observadores nacionales, regulada detalladamente en el artículo 5 del COFIPE. Los observadores pueden, durante la jornada electoral, observar los siguientes actos: instalación de la casilla, desarrollo de la votación, escrutinio y cómputo de la misma y recepción de escritos de incidentes y protestas. En ningún caso los informes, juicios y opiniones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados. Este aspecto los distingue claramente del papel que desempeñan los representantes de partidos políticos.

78. Aparte de lo anterior, se ha incorporado al proceso de vigilancia a los llamados visitantes extranjeros cuya actividad de observación está diseñada en un acuerdo del Consejo General del IFE que limita sus funciones, pero que les permite asimismo asistir y estar presentes en las casillas durante la jornada electoral, con una credencial que emitirá el IFE.

DIFUSION DE LOS RESULTADOS ELECTORALES

79. Las organizaciones electorales, en aras de garantizar la transparencia y confiabilidad del sistema electoral, se han trazado cinco objetivos fundamentales:

- La oportunidad en la entrega de resultados.
- La precisión en el manejo y contabilización de las cifras.
- La disponibilidad para la consulta de los resultados por parte de los partidos políticos, medios de comunicación y opinión pública en general.
- La seguridad en cada una de las instancias definidas para el manejo y transmisión de la información.

- La redundancia en los elementos que forman parte del sistema automatizado para el procesamiento y comunicación de datos.

80. Aprovechando los recursos tecnológicos disponibles en el área de la informática y las telecomunicaciones y conscientes de la importancia que reviste la oportuna comunicación de resultados electorales, se han desarrollado y utilizado con éxito, en los distintos países de tradición democrática, sistemas automatizados o semiautomatizados de “conteo rápido”, con distinto grado de complejidad de acuerdo con la estructura geográfica de cada uno de ellos. El procedimiento diseñado debe permitir recoger, procesar, transmitir y consolidar toda la documentación electoral a nivel nacional inmediatamente finalizado el proceso de las votaciones con un margen mínimo de error. En cada instancia de la información y para garantizar la limpieza del proceso automatizado debe permitirse la observación y auditoría de los partidos políticos o candidatos participantes en la contienda, sin que ello implique retrasos y manipulaciones en la información, pues el flujo de los datos debe ser libre y expedito. Una información precisa, seria y oportuna es la mayor prenda de garantía para una contienda democrática que requiere toda la transparencia y confiabilidad y es la mejor manera de obtener la credibilidad del electorado, la clase política y la opinión pública internacional.

81. Por lo que respecta a la situación mexicana, su normativa establece la posibilidad de facilitar la difusión inmediata de los resultados en la misma jornada electoral, por un doble mecanismo:

(a) De forma obligatoria debe ser facilitada información de los resultados en base al recuento directo que de los votos se efectúen en las casillas.

(b) De forma potestativa, se faculta al Director del Consejo General para que realice los estudios y trabajos que considere conveniente, en aras a facilitar por medios distintos a los del recuento directo de los votos en las casillas, los resultados de las elecciones.

82. En el primero de los procedimientos, se presentan algunas dificultades que es necesario tener en consideración. Tal como se ha señalado anteriormente, es esencial proporcionar al público información preliminar representativa de los resultados finales con márgenes de fiabilidad elevados. Dada las distintas tendencias del voto en los diferentes Estados, y entre medios urbanos y rurales, es necesario basar los resultados preliminares en un número suficiente de casillas, representativo de los distintos sectores sociales y de las diferentes regiones geográficas, a fin de evitar sesgos en la información preliminar al público. Aun cuando los resultados preliminares sólo tienen la finalidad de informar a la sociedad lo antes posible, sin que de los mismos se derive efecto jurídico alguno, no es infrecuente que se utilicen los resultados preliminares para argumentar maniobras fraudulentas, si es que existen diferencias entre los mismos y los resultados finales. Para evitar un silencio prolongado, mientras se espera tener resultados de un grupo suficientemente representativo de casillas, es necesario que las autoridades electorales aprovechen la totalidad de los medios de comunicación de que se disponga en cada zona, a efectos de acortar el período de espera de la ciudadanía. La rapidez en hacer pública la información sobre resultados no se limita a los datos preliminares, sino que reviste aún mayor importancia para el caso de los resultados definitivos.

83. La segunda de las modalidades considera la posibilidad de que, a efectos de proporcionar información confiable sobre las tendencias de voto a nivel nacional, las autoridades electorales recurran a proyecciones de resultados a partir de muestras representativas de casillas. El procedimiento no es conceptualmente diferente a los “conteos rápidos” que serán efectuados por algunos medios de comunicación social y por grupos de observadores nacionales. Naturalmente, la capacidad técnica y los mayores recursos a disposición de las autoridades electorales harán que el margen de error de las proyeccio-

nes efectuadas sea menor. Sin embargo, cabe formular dos comentarios al respecto. En primer término, la utilización de estas técnicas debe considerarse como un procedimiento de reserva en caso de que existan demoras imprevistas en el flujo de los resultados desde los distritos, y para no depender exclusivamente de proyecciones efectuadas por terceros hasta tanto la acumulación de resultados de casillas pueda permitir la emisión de resultados confiables. En segundo lugar, debe existir total transparencia en el manejo de la información referida a las proyecciones, tanto en lo que hace a las técnicas muestrales, los modelos de proyección, y todos los elementos relevantes del proceso, los cuales deben estar a la disposición de los partidos políticos y del público en general.

84. Es importante reiterar una vez mas la importancia que tiene la emisión de resultados preliminares confiables por parte de las autoridades electorales, en un lapso de tiempo breve después del cierre de la votación. Ningún esfuerzo debe escatimarse para lograr este propósito y para ello los partidos y sus candidatos deben ofrecer el apoyo necesario a fin de que sin perjuicio de las seguridades que consideren convenientes permitan el flujo ágil de la información en forma inmediata.

GARANTIAS IMPUGNATORIAS

85. El Estado de Derecho se configura básicamente por que las actuaciones de los Poderes Públicos se realicen conforme a la legalidad vigente, preservando los derechos de los ciudadanos o terceros, y facultando a los mismos mediante las correspondientes vías impugnatorias para poder instar la revisión de las actuaciones conforme a derecho. Por lo que respecta al proceso electoral mexicano, los

medios impugnatorios se manifiestan en los órdenes administrativo y jurisdiccional.

86. Por lo que hace a los medios impugnatorios de carácter administrativo, al caracterizarse el proceso electoral mexicano por una serie muy importante de controles de carácter eminentemente políticos, ejercidos por las propias formaciones políticas, la normativa no podía dejar de regular en forma expresa procedimientos impugnatorios específicos. En este contexto se estableció, con carácter general, la posibilidad de impugnar en vía administrativa los actos y resoluciones de los órganos electorales, para posteriormente dejar expedita la vía jurisdiccional.

87. La justicia electoral tiene su reconocimiento expreso a nivel constitucional, al atribuir la Suprema Norma al Tribunal Federal Electoral la competencia exclusiva en material electoral. De esta manera se establece un órgano electoral de carácter estrictamente jurisdiccional, cuya función va a consistir en revisar las actuaciones, si para ello es requerido, de órganos administrativo electorales. En el afán de conseguir una total y plena independencia de los órganos electorales del resto de poderes del Estado, el Tribunal Federal Electoral, se configura como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, así como un órgano autónomo del resto de órganos y poderes del Estado.

88. Su estructura y funcionamiento viene determinada tanto por las funciones que debe desarrollar, ya se trate de períodos en los que se encuentran o no convocados procesos electorales. Fuera de los períodos electorales, las funciones jurisdiccionales esenciales del Tribunal son desempeñadas por su Sala Central, mientras que como consecuencia de la convocatoria de los procesos electorales se establecen 5 Salas más: las 4 Salas Regionales, con jurisdicción respectiva en cada uno de los cuatro distritos plurinominales que se establecen a efectos electorales, y la Sala de Segunda Instancia con jurisdicción en

todo el país, que se convierte en una auténtica Sala revisora de las Resoluciones que adopten las Salas inferiores. Por otro lado, la propia normativa establece, al margen del Presidente y Magistrados del Tribunal, personal adicional, entre el que destaca la figura de los Jueces Instructores, que garantizan una fuerte y necesaria especialización requerida por la propia naturaleza de las funciones que dicho Tribunal tiene atribuidas.

89. Por lo que respecta a los medios impugnatorios, de carácter jurisdiccional, que se encuentran normados, debe significarse que constituyen una amplia red de recursos que garantizan a los ciudadanos y partidos políticos la posibilidad de acceder al Tribunal Federal Electoral en todos y cada uno de los aspectos significativos del proceso, en los que esté en cuestión algún derecho básico.

90. Así los ciudadanos pueden acceder al Tribunal mediante el recurso de apelación, respecto de las cuestiones relativas a su correcta inclusión en las Listas Nominales de Electores y a la expedición de sus credenciales, pudiendo también los partidos políticos ejercer este recurso en materias concretas del Padrón Electoral. Así mismo, las organizaciones políticas a las que se les haya denegado su inscripción como partido político pueden interponer este recurso. Un segundo recurso lo conforma el de apelación, al que sólo tienen acceso los partidos políticos, y que es susceptible de interposición respecto de los actos y resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral. Para instar la revisión de los actos más importantes que se realizan el día de la votación, tanto en cuanto al propio acto de la votación, como el cómputo y atribución de la condición de candidato electo, se configura el recurso de inconformidad, al que también sólo tienen acceso los partidos políticos. Por último se regula un recurso de reconsideración, que se constituye en el procedimiento especial y único en virtud del cual se pueden revisar las resoluciones de la Sala

Central o Regional, procediendo exclusivamente en supuestos previstos expresamente por la norma.

91. En base tanto a la configuración legal y sobre todo constitucional del Tribunal Federal Electoral, así como al diseño existente de recursos administrativos y fundamentalmente jurisdiccionales, puede afirmarse que el proceso electoral mexicano presenta cauces suficientes y adecuados para que bien los ciudadanos, terceros o partidos políticos puedan instar de los correspondientes órganos, tanto el respeto a sus derechos como la reconducción de los órganos electorales a la legalidad vigente. Digno es de destacarse en este aspecto la publicación por parte del Tribunal Federal Electoral de folletos, en los que se explica a la ciudadanía sus derechos y la forma en que pueden interponer los recursos.

ANALISIS DE LA FINANCIACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Planteamiento General

92. Los partidos políticos constituyen uno de los ejes básicos sobre los que gira cualquier sistema democrático actual. Para el cumplimiento de sus fines, los partidos políticos necesitan de unos medios materiales y organizativos cada vez mayores y más costosos. Característica esta última que hace necesario, cada vez más, una mayor diversificación de sus fuentes de financiación.

93. Tradicionalmente los partidos políticos se han financiado, básicamente, a través de las cuotas de sus afiliados y las aportaciones de sus simpatizantes. Sin embargo, esta situación ha cambiado sustancialmente en los últimos tiempos debido, en esencia, a las siguientes causas:

(a) La crisis de afiliación que sufren los partidos políticos, y por ende de su financiación por esta vía.

(b) El papel cada vez más importante que los partidos políticos asumen en la vida política de los Estados, lo que les obliga a mantener, no ya sólo durante el desarrollo de los procesos electorales sino también en los períodos intermedios, estructuras organizativas de gran consideración, con el correspondiente incremento económico.

(c) Incremento de las campañas publicitarias, derivadas de las nuevas técnicas empleadas, tales como sondeos de opinión, campaña de imagen de los candidatos, entre otras.

94. La conjugación de estas causas conlleva a que la situación económica de los partidos políticos pueda resultar crítica si no se adoptan medidas, puesto que mientras los ingresos tradicionales disminuyen se incrementan fuertemente los gastos. Ello ha hecho que sean los propios Estados los que intervengan adoptando las medidas adecuadas para la financiación pública de los partidos políticos, dado el papel tan importante que juegan dentro de la estructura organizativa de los mismos.

95. La intervención del Estado en la financiación de los partidos políticos ha sido objeto de opiniones contradictorias. Los partidarios de esta financiación argumentan, entre otras razones, el papel tan importante que los Partidos Políticos juegan en los sistemas democráticos, como cauce de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y de formación de la voluntad política, además de la independencia que merced a esta forma de financiación consiguen de los particulares, que podrían convertirse por esta vía en grupos de presión y conseguir con ello condicionar la actividad de los partidos políticos.

96. Los detractores de la financiación pública consideran que al ser los partidos políticos asociaciones privadas, con personalidad jurídica de tal naturaleza, que defienden unos intereses particulares, no deberían ser financiados con fondos públicos. Otros matizan esta pos-

tura contraria a la financiación pública, admitiendo exclusivamente las subvenciones por gastos electorales, puesto que consideran que sólo con motivo de los procesos electorales los partidos políticos se constituyen en vehículos que sirven para la participación pública en los asuntos políticos y son cauce de la formación popular. Por tanto defienden sólo la financiación de los gastos electorales.

Financiación en México

97. Centrando la atención en el caso mexicano, conviene resaltar el importante esfuerzo que el legislador ha efectuado en la regulación de la financiación de las formaciones políticas, circunstancia que tuvo lugar con la reforma de 1986 y que ha sido objeto de modificación y cumplimentación con la habida en el último mes de mayo, pasando en tan solo ocho años de una escasa o nula regulación a una pormenorización y detalle tanto de los ingresos como de los gastos.

98. Dentro de la legislación mexicana se encuentran los diversos tipos de financiación tradicionales en el derecho comparado, pudiéndose afirmar que se trata de un régimen de financiación mixta, en el que confluyen tanto la pública como la privada, y dentro de cada una de estas modalidades, en mayor o menor grado, la financiación directa e indirecta. Por lo que respecta a la financiación directa debe significarse que abarca a los dos tipos de actividades que resultan ser sufragadas en el ámbito del derecho comparado, cuales son las actividades “ordinarias”, entendidas las mismas como aquellas que se desarrollan fuera de los procesos electorales, y las actividades propiamente electorales.

99. En cuanto a la financiación por actividades “ordinarias”, es de resaltar el esfuerzo del legislador por abarcar la totalidad de aquellas tareas que competen a los partidos políticos, de modo que se puede afirmar que la legislación mexicana en este campo se configura como

una de las más completas existentes en la actualidad. En este campo cabe significarse la financiación destinada al desarrollo de los partidos políticos, incluida en las reformas del año 1993, que se configura como el complemento adecuado de las restantes vías de financiación existentes con anterioridad. Hay que considerar positivamente la igualdad de trato a la totalidad de las formaciones políticas, puesto que el monto total se distribuye anualmente por partes iguales a cada partido político. Esta medida favorece el nacimiento de nuevas formaciones políticas, y fundamentalmente a las pequeñas que ya existen.

100. Por otro lado, también se subvenciona la actividad electoral de las formaciones, que constituye uno de los hitos más significativos de los partidos políticos en cuanto a su capacidad de gastos. La cantidad a subvencionar la determina el propio Consejo General del IFE, en base a los estudios que efectúa el Director General.

101. La importancia de los anticipos a las subvenciones es evidente en el hecho de que el Consejo General del IFE ha acordado tal anticipo por actividades ordinarias, correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre. Esto denota una necesidad de cubrir el incremento puntual y concreto que supone, para las formaciones políticas, la celebración de los procesos electorales.

102. A las subvenciones públicas, por la vía de anticipos, se podría añadir la financiación privada. Esta podría ser regulada de tal manera que las formaciones políticas pudiesen afectar las posibles subvenciones que son consecuencia de los resultados electorales para la cancelación de los créditos. Podría establecerse un registro público, en el propio IFE, inscribiendo los créditos que las formaciones políticas reciban de las entidades financieras.

103. Parecería también conveniente, que las cantidades de las subvenciones se establecieran de forma directa en la norma, y su actualización correspondiera al Índice de Precios al Consumidor.

104. En cuanto a los plazos de abono de las subvenciones por actividades ordinarias y actividades electorales, solamente determina para estas últimas que se abonarán en los tres años siguientes al de la elección, sin determinar las fechas de los abonos materiales. La norma podría señalar las fechas de los abonos, a fin de descargar a la autoridad electoral de la obligación de fijar el calendario de pagos, que siempre puede ser objeto de discrepancia por las formaciones políticas de acuerdo a los siguientes criterios:

Para las subvenciones ordinarias, podría determinarse que los pagos se efectúen periódicamente.

Para las subvenciones por actividades electorales, los pagos se deberían efectuar a partir de la fecha en que los informes hayan sido aprobados.

Límites a aportaciones y a gastos

105. Sobre la financiación privada es necesario, en cuanto a los límites de las aportaciones, señalar además los aspectos siguientes:

El tope de las cuotas voluntarias y personales de los candidatos se fijan por el responsable del manejo del financiamiento de cada partido. Cualquier medida que pretenda implantar el principio de igualdad de oportunidades debe tener muy en cuenta la pretensión de que se dé el mayor grado de igualdad posible desde la perspectiva de las posibilidades económicas de los actores partidistas del proceso.

Hay topes para el resto de las aportaciones de personas físicas y jurídicas, entre el 1% y 5% del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos en cada año. Estos criterios deberían ser objeto de examen con base en los resultados de las subvenciones que se produzcan en el próximo proceso electoral, para determinar correcciones que resulten aconsejables.

106. En cuanto al tope de los gastos de las actividades electorales, resulta muy positivo contemplar, para la fijación del tope máximo de los gastos, aspectos variables de cada distrito, tales como área geográfica salarial, densidad poblacional y condiciones geográficas, con lo cual se pueden adecuar en mayor medida los topes máximos de gastos a la realidad socioeconómica de cada zona geográfica.

107. El control de los gastos se atribuye a un órgano interno de administración de las formaciones políticas, sin que la norma determine la regulación de aspectos tan importantes como la responsabilidad directa de tal control. Parece conveniente que, en aras de la mayor pureza de los procesos electorales, se estableciera por norma la obligación de nombrar, de forma expresa, a un encargado de los ingresos y gastos, responsable de forma directa de su control.

108. Sin perjuicio de la propuesta formulada, resulta una positiva medida el que el informe del Consejo General del IFE, sobre el control de los ingresos y gastos de las formaciones políticas, sea susceptible de recurso ante el Tribunal Federal Electoral.

109. Puesto que el próximo proceso de agosto será el primero en el que a nivel nacional se apliquen las normas sobre financiación de campañas, y de acuerdo a lo establecido al respecto en el “Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia”, debe procederse a un análisis detallado del proceso que pudiera plantear la actual regulación, poniendo especial énfasis en aspectos tales como límite de gastos de las campañas, aportaciones particulares y la problemática que se pueda plantear en cuanto al control de los gastos de los partidos y sus campañas.