

Cuarta audiencia pública. 23 de abril de 1993.	185
Tema: “La consolidación de las instituciones y los procedimientos electorales”.	
Ponencias:	
“Cultura política: instituciones políticas y prácticas electorales”. Lic. Juan Molinar Horcasitas.	185
“La legitimación en causa en los medios de impugnación previstos por el COFIPE”. Dr. Leoncio Lara Sáenz.	191
“Cultura Política y Organismos Electorales”. Mtro. Samuel León González.	195
“Consejeros Magistrados, Consejeros Ciudadanos”. Dr. Manuel Ovilla Mandujano.	199
“Padrón y Fotocredencialización ¿de la impugnación a la certidumbre?” C. Jorge Fernández Menendez.	201
“Hacia el fortalecimiento de las instituciones electorales”. Dr. Jaime Sánchez Susarrey.	205

CUARTA AUDIENCIA PUBLICA.

**LA CONSOLIDACION DE LAS INSTI-
TUCIONES Y LOS PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES.**

23 DE ABRIL DE 1993.

México, D.F., a 23 de Abril de 1993.

-EL LIC. ARTURO NUÑEZ JIMENEZ, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: Señores consejeros y representantes; señores ponentes; señoras y señores:

Bienvenidos a esta **Cuarta Audiencia Pública del Foro Para la Reforma Electoral** organizado por el Instituto Federal Electoral.

El día de hoy seguirá desarrollándose por nuestros distinguidos ponentes, el tema relativo a la Consolidación de las Instituciones y los Procedimientos Electorales.

Solicito atentamente al señor Coordinador, Doctor Germán Pérez Fernández del Castillo, nos haga favor de conducir la sesión.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias y buenos días.

Respecto a la mecánica, habrá una primera parte para que los señores ponentes presenten sus trabajos, y cuando haya concluido el último de ellos, se abrirá un receso para el registro de preguntas.

Con el espíritu de economía de tiempo e igualdad de oportunidades para el planteamiento de preguntas, cada miembro del Foro tendrá una intervención. En su caso los interesados podrán registrarse ante esta coordinación.

La comisión organizadora estableció que las preguntas a los ponentes se den de manera ininterrumpida, y que éstos contesten en el orden en que presentaron sus ponencias. Se recomienda a los ponentes que sus respuestas no duren más de diez minutos.

En tal virtud, de conformidad con los procedimientos fijados, el programa de este día se compondrá de: Uno, las intervenciones de los ponentes en el siguiente orden. Dado que hay un retraso en el vuelo de Jaime Sánchez

Susarrey y que el Doctor Leoncio Lara también tiene problemas de tránsito para su llegada, empezará el Maestro Juan Molinar Horcasitas, seguido del Maestro Samuel León, el Doctor Manuel Ovilla Mandujano y el periodista Jorge Fernández Menéndez.

Dos, una vez terminada la lectura de ponencias, se hará un receso de diez minutos para el registro de preguntas.

Tres, se harán las preguntas a cargo de los miembros de este Foro.

Cuatro, se darán respuestas de los ponentes.

Para la exposición sobre el tema de "Procedimientos e Instituciones Electorales", invitamos al señor Juan Molinar Horcasitas, quien disertará sobre "Cultura Política y Prácticas Electorales".

El Maestro Juan Molinar es Licenciado en Ciencias Políticas por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la UNAM; tiene posgrado en El Colegio de México y es candidato a Doctor por la Universidad de San Diego, California, de los E.U.A..

Es Profesor e investigador de El Colegio de México; su área de especialización son los procesos electorales; ha publicado un número considerable de artículos sobre cuestiones electorales en revistas especializadas, tanto en México como en el extranjero, entre los que destacan "El Tiempo de la Legitimidad", "Elecciones y Autoritarismo", "Democracia en México", "Regreso a Chihuahua", entre otros muchos.

Maestro Molinar Horcasitas, le ruego a usted se sirva exponer su ponencia.

-EL MTRO. JUAN MOLINAR HORCASITAS: Muchísimas gracias, señor Consejero Magistrado.

Señor Director General, señores comisionados y consejeros, señoras y señores:

CULTURA POLITICA: INSTITUCIONES POLITICAS Y PRACTICAS ELECTORALES

El espectáculo reciente de la toma de posesión del Presidente Clinton no pasó inadvertido aquí, y no hay que confundirse. Lo que llamó la atención del público mexicano no fue el fausto protocolario de la ceremonia, sino el simple hecho de que el poder cambió de manos sin que el partido perdedor arrojara la más tenue sombra de duda sobre la legitimidad del triunfo del ganador. Y eso que la elección fue enconada; basta recordar que el entonces Presidente Bush, al calor de la campaña, afirmó ante toda la prensa que hasta su "perro Millie sabía más de política que esos dos payasos", refiriéndose a William Clinton y Albert Gore, hoy Presidente y Vicepresidente de ese país.

Esta simpleza no llamaría la atención de ningún ciudadano de una nación democrática, pero fué el foco de atención del público político mexicano. Y es que aquí está todavía fresca la campaña presidencial de 1988, que culminó en una toma de posesión en la que los principales líderes de la oposición declararon solemnemente en la tribuna del Congreso que Carlos Salinas de Gortari asumiría ilegítimamente la Presidencia, porque el proceso de su elección había sido fraudulento. El paso del tiempo no bastó para que panistas o perredistas cambiaran.

Por razones distintas, quizá, pero ambos han ratificado recientemente lo dicho al inicio del sexenio. Tan grave ratificación y la sistemática denuncia del autoritarismo mexicano se basan en varias razones, de las cuales aquí señalaré dos:

Primera, la elección de 1988 fue demasiado intensa como para desvanecerse sin dejar huella. Por el contrario, ahora que el sexenio va hacia su fin, el origen se recordará con más frecuen-

cia. Segunda, porque muchas de las elecciones locales, y federales intermedias del sexenio han estado plagadas de problemas. Y eso que reformas electorales estatales y federales no han faltado. Por el contrario, parecería que lo único que aquí nos sobra son reformas. Desde hace medio siglo las hemos visto pasar una tras otra, pero muy pocas cosas cambian: No hay elección competida que no sea manchada por la sombra de duda y el alegato de fraude electoral.

Precisamente por la constatación de que este es, a la vez, el país de las reformas y el país de la desconfianza, entre algunos de nosotros ha cundido la desesperanza, creyendo que no tenemos remedio. A la frase "cultura del fraude" que los críticos arrojan a la cara del gobierno, sus defensores responden diciendo que la desconfianza sistemática es parte de una "subcultura del reclamo electoral". Igualmente, a los prematuros anuncios del surgimiento de una "nueva cultura política democrática" han seguido desencantados anuncios de un resurgimiento de la "cultura política autoritaria". En mi opinión, son demasiadas alusiones a la "cultura política" como la causa de nuestro autoritarismo.

Por eso, tomaré aquí tres posiciones tajantes y vinculadas entre sí: Primero, no creo que nuestra cultura política sea mucho más autoritaria que la de otros países que sí tienen sistemas democráticos. Segundo, no creo que sea necesario que cambiemos nuestra cultura política para que podamos aspirar a la democracia. Y, tercero, creo que en donde debemos centrar nuestros esfuerzos es, de nuevo, en el transitadísimo camino de la reforma de las instituciones electorales. Las limitaciones que el tiempo me impone me impiden desarrollar debidamente las bases sobre las cuales sustento estas tres afirmaciones, por lo que tendré que dejarlas aquí como si fueran axiomáticas. Diré acaso que eso que llamamos cultura política no es otra cosa que la mejor respuesta que la población ha encontrado para adaptarse a las instituciones políticas y a las prácticas electorales que

se le han impuesto, y que son los marcos que encuadran sus opciones de conducta política.

Además, seamos sinceros: La cultura política de un país no se cambia de la noche a la mañana. Así sea por esta razón práctica convengamos en que lo único sensato que podemos hacer en el corto y mediano plazo es cambiar las instituciones y modificar las prácticas. Esperar a que primero cambie la cultura para que surja entre nosotros la democracia, es dejar las cosas para las calendas, como hemos venido haciendo demasiado. Ahora bien, ¿cuáles son las instituciones políticas y cuáles son las prácticas electorales que debemos cambiar? La agenda es larga, pero de ella señalaré aquí tres: La cláusula de gobernabilidad, el método de auditoración del padrón, y la forma de integración de las autoridades electorales.

I. SOBRE LA CLAUSULA DE GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad es una capacidad de los sistemas políticos para operar eficientemente, con una combinación óptima de dos variables: a), capacidad decisoria gubernamental, para que los gobiernos cuenten con la autoridad y los instrumentos suficientes para cumplir sus tareas; y b), equidad representativa, para que las oposiciones políticas y las minorías no queden sistemáticamente marginadas, lo que las induciría a asumir estrategias políticas antisistema, que pueden terminar obstruyendo las tareas gubernamentales, o imponiendo costos represivos muy altos.

La fórmula constitucional actual, mal llamada cláusula de gobernabilidad, está diseñada erróneamente y de hecho puede reducir la gobernabilidad del sistema, sacrificando de entrada la equidad representativa, y posibilitando también la disminución de la capacidad decisoria. La actual cláusula de gobernabilidad se basa en la idea equivocada de que para garantizar niveles mínimos de gobernabilidad es necesario asegurar que, en casi cualquier circunstancia, exista una mayoría absoluta de un

solo partido en la Cámara de Diputados. El problema con esa idea es simplemente que la existencia de una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados no es garantía de capacidad decisoria, que es lo que aparentemente se busca. En ciertas circunstancias, no del todo improbables en México, la actual cláusula de gobernabilidad puede inducir conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, generando inestabilidad, trabazones e ingobernabilidad. El ejemplo más obvio de lo anterior, es el caso de que un partido gane la elección presidencial y otro gane la elección legislativa. En ese caso, la cláusula de gobernabilidad manufacturará una mayoría absoluta en oposición al Presidente en la Cámara de Diputados. Este tipo de escenarios es particularmente plausible en el caso de las elecciones intermedias.

Las fuentes de ingobernabilidad

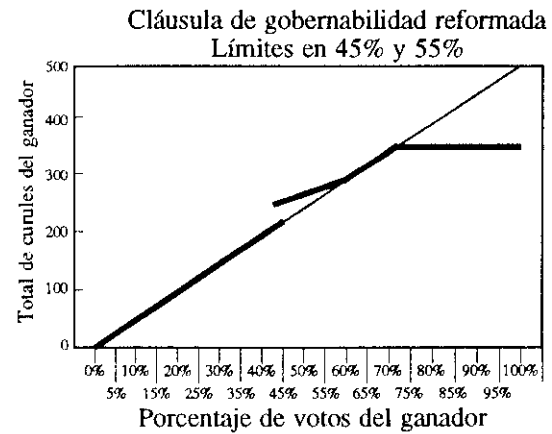
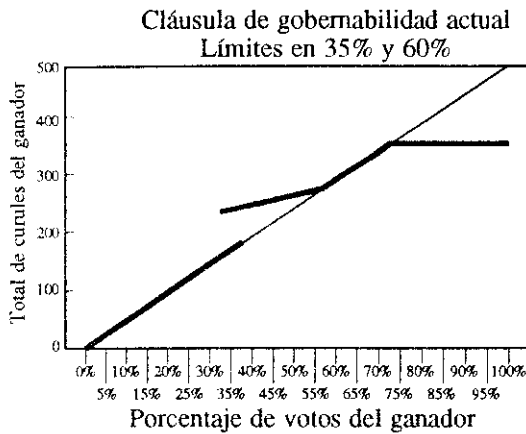
En un futuro próximo, la fuente más probable de ingobernabilidad será la combinación de los siguientes cinco factores:

- 1.- La creciente competitividad partidaria, que hace inminente la aparición de situaciones en las cuales ningún partido logre la mayoría absoluta de los sufragios;
- 2.- La fuerte concentración de facultades legislativas en el Presidente de la República;
- 3.- La imprecisión constitucional en materia de conflictos entre Poderes (en el uso del derecho de veto, por ejemplo);
- 4.- La realización de elecciones legislativas intermedias; y
- 5.- La existencia de la llamada "cláusula de gobernabilidad".

Propuesta

Creemos que lo más deseable es eliminar toda "cláusula de gobernabilidad", porque este tipo de cláusula no es consistente con sistemas pre-

GRAFICA 1



sidenciales en los cuales hay elecciones intermedias del Congreso, es decir, el punto 5 es inconsistente con los puntos 2, 3 y 4, que son mucho más difíciles de reformar. Si se presentan demasiadas resistencias a este cambio, podría plantearse una estrategia que desmonte la cláusula paulatinamente, a lo largo de dos elecciones federales, siguiendo una de dos estrategias:

1.- La estrategia de corto plazo, que consistiría en desmontar la cláusula de gobernabilidad en dos etapas: una, a realizarse de cara a la próxima elección presidencial; y la segunda, de cara a la elección intermedia de 1997. Para la próxima elección habría que elevar el mínimo requerido para que se aplique la cláusula de 35% a 45% de la votación, y eliminar el premio adicional de dos asientos por punto porcentual. Si esta última parte no fuese aceptada, se podría establecer un premio de 3 asientos adicionales por cada punto porcentual, hasta llegar a 275 asientos, o 55% de la votación. De este modo, el tramo de la "escalera móvil" se reduciría al intervalo entre 45 y 55% de la votación. Para la elección de 1997 sería conveniente remplazar por completo la cláusula de gobernabilidad (Ver gráfica 1).

2. La estrategia de mediano plazo, que consistiría en transformar el sistema mexicano en la dirección de formas más parlamentarias de gobierno, que sí son consistentes con alguna cláusula de gobernabilidad.

II. SOBRE EL PADRON ELECTORAL Y SU AUDITACION

El padrón sigue generando debates y conflictos que se pueden resumir en los siguientes puntos:

1.- El Registro Federal de Electores sigue siendo una institución sumamente vulnerable, ya que persiste la desconfianza en la forma como se elabora el padrón y continúan circulando argumentos descalificadores que antes y después de cada elección reducen su legitimidad y credibilidad.

2.- Ciertos sectores del gobierno podrían impacientarse ante los costos elevados de la elaboración y actualización del padrón.

3.- Los recursos, plazos e información con que cuentan los partidos políticos para verificar la correcta elaboración del padrón, son insuficientes.

Contexto actual

A pesar de los esfuerzos realizados, seguramente no se cumplirán algunos de los plazos indicados para que los partidos reciban la información parcial de los listados que operarán en la elección presidencial de 1994. Al mismo tiempo, ya empezaron las críticas descalificadoras de la oposición y de observadores al Registro Federal de Electores, por no cumplir

lo ofrecido por la Ley. Esto es, a pesar de que el Artículo 160 del COFIPE establece que los partidos deben tener acceso permanente, en la Comisión Nacional de Vigilancia, a la información contenida en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores. Es más, de acuerdo con el mismo artículo, la información debería fluir a los partidos a través de terminales de computación. Sin embargo, la Ley no especifica qué calidad de información y con qué detalle, debe ponerse a disposición de los partidos.

La propuesta

Con base en el contenido del Artículo 160 del COFIPE, una reforma posible sería ampliar la información para los partidos. Esta reforma implicaría que se regulara o especificara el mismo Artículo 160 del COFIPE, y establecer que los partidos políticos tendrán acceso permanente e irrestricto a toda la base de datos que conforma el último estado del padrón electoral del Registro Federal de Electores. Ello incluye la información computarizada con las variables incluidas en la credencial de elector (sexo, edad, municipio, localidad, sección, etc.), de cada ciudadano. Con ello, los partidos estarían en condiciones de realizar cruces y verificaciones más completas.

Esto significa diseñar y poner a funcionar un sistema computarizado de información para que los partidos cuenten en sus oficinas nacionales y estatales con la información del padrón, y no solo en la Comisión Nacional de Vigilancia. Evidentemente, el sistema estaría diseñado de manera que los partidos solo tuvieran acceso a la información para su lectura y captura.

La utilización, cálculo estadístico y, en general, la manipulación de los datos, sólo podría hacerse una vez que la información hubiera sido extraída de la base de datos del sistema. Para esto se requiere incluir los mecanismos de seguridad necesarios para impedir que alguien, fuera de las autoridades correspondientes, pudiera alterar la información.

III. INTEGRACION DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

El problema básico que enfrentan los organismos electorales es que la oposición aún desconfía de ellos, y supone que su actuación está sesgada en favor del partido en el gobierno. Las bases para esta presunción son al menos tres:

- 1.- Que sigue siendo excesivo el número de integrantes de dichos organismos que de alguna manera están vinculados al PRI;
- 2.- que los seis consejeros magistrados son electos mediante un procedimiento todavía muy sesgado a favor del PRI; y
- 3.- que los funcionarios y autoridades de los organismos electorales protegen los intereses del PRI, no solo porque en su mayoría son miembros destacados de ese partido, sino también, porque saben que su carrera política sigue vinculada al partido oficial. Los casos más evidentes son los de Emilio Chuayffet, ex-Director del IFE que ahora es candidato del PRI a la gubernatura del Estado de México, y el de Cesar Augusto Santiago, quien pasó de la Secretaría de Acción Electoral del PRI a la Subsecretaría de Gobernación encargada de asuntos electorales. Francamente, cuando uno de los árbitros deja el silbato para ponerse la camiseta del rival, y uno de los rivales se quita la camiseta para ponerse de abanderado, cualquiera se pone suspicaz.

La crítica se hace más profunda cuando se discute la actuación de las autoridades en los órganos electorales de las entidades de la República. A decir de la oposición, la disparidad de los representantes partidarios en dichos órganos es muy marcada, lo que invalida los indudables avances logrados en este Consejo General del IFE.

Propuesta para una reforma

En este contexto, proponemos mantener el

esquema de integración mixta gobierno-partidos-ciudadanos, tratando de atacar cada una de las tres fuentes de desconfianza señaladas previamente. Para ello sugerimos:

1.- Sobre la integración de los órganos, recomendamos mantener las reglas actuales de integración, pero reduciendo el máximo de comisionados que puede alcanzar un partido, de 4 a 2. Obviamente, en este caso será el PRI quien sacrifique un voto.

2.- Sobre el nombramiento de los consejeros magistrados, sugerimos que la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios de los votos, nombre a los seis consejeros a propuesta del Presidente de la República, pero eliminando la posibilidad de que la falta de acuerdo entre los Diputados conduzca a utilizar el sistema de insaculación. Ese sistema tiene el riesgo potencial de que todos los candidatos del Presidente sean partidariamente sesgados. Evidentemente, la reforma forzará a ambas partes, gobierno y oposición, a un proceso de negociación previo muy intenso.

Adicionalmente, sugerimos abandonar el requisito profesional actual para poder ocupar el cargo de Consejero Magistrado (formación profesional en Derecho). Debe pensarse también en un método de ratificación de dichos comisionados por parte de los miembros partidarios del Consejo General.

3.- Para desestimular la carrera partidaria de los Consejeros Magistrados y de los funcionarios de alto nivel del servicio electoral, sugerimos inhabilitarlos para ocupar cargos de elección popular; federales, estatales o municipales durante los cinco años posteriores a la separación de su cargo.

Señor Presidente. Señores y señoras comisionados. Creo que estas propuestas están muy lejos de ser la solución a los problemas que aún presenta nuestro sistema electoral. Sin embargo, si se establecieran, podrían contribuir a la democratización del país junto con los pa-

sos que se den en dirección de la reforma de las finanzas partidarias y electorales, del acceso a los medios de comunicación en tiempos de campaña, y del restablecimiento de los derechos políticos de los capitalinos. En cualquier caso, creo que es mejor que esperarnos a que la cultura política de los mexicanos cambie.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias al Maestro Juan Molinar Horcasitas. A continuación el señor Leoncio Lara disertará sobre el mismo tema, refiriéndose a la procedencia de la apelación en el COFIPE.

El señor Lara es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua, Doctor en Derecho Romano por la Universidad de Nápoles, en Italia.

Entre sus múltiples cargos destacan; Director Jurídico del IFE hasta 1991, Abogado General de la UNAM, Procurador General de Justicia del Estado de Hidalgo; es investigador de tiempo completo por concurso de oposición en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios.

Es integrante también del Sistema Nacional de Investigadores; miembro del Colegio de Profesores de Derecho Romano, Profesor fundador de la Cátedra Técnicas de la Investigación Jurídica del Doctorado en Derecho de la Facultad de Derecho de la UNAM; también ha sido Profesor visitante en algunas universidades del país y del extranjero.

El Doctor Lara es experto en Derecho Laboral, Educativo y Electoral. Entre sus publicaciones destacan, los libros "La Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior", "Luis Cabrera, Obra Jurídica", "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano", "Mexican Labor Law", entre otras. Además ha publicado más de 40 artículos y ensayos sobre materias jurídicas, laborales, educativas y electorales en revistas especializadas, nacionales y del extranjero.

Doctor Lara, le ruego se sirva darnos a conocer su ponencia.

-EL DR. LEONCIO LARA SAENZ: Muchas gracias, señor consejero. Respetado Consejo General del IFE, voy a dar lectura a la ponencia que se denomina “La Legitimación en Causa en los Medios de Impugnación Previstos por el COFIPE”. Y quisiera hacer algún apuntamiento de interpretación en la procedencia de la apelación.

I.- PLANTEAMIENTO

La Nación Mexicana entiende el tiempo moderno de la democracia no solamente como un ejercicio jurídico y político, sino como una forma de vida económica y social fincada en la justicia y en la libertad.

En este orden y de conformidad a las reformas constitucionales de abril de 1990, la voluntad nacional dio un decidido paso en el campo de su experiencia política, al determinar que la organización de las elecciones federales constituyera una función estatal que se ejercería por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.

La Reforma Política de 1990, establece cambios sustanciales en el proceso de perfeccionamiento democrático:

- Una nueva manera de organizar el proceso electoral;
- Un nuevo órgano de autoridad electoral independiente y autónomo de los tres poderes que configuran el Estado Mexicano;
- Un papel relevante a los partidos políticos;
- Un sistema de normas técnicas organizado y estructurado a través de diversos medios de impugnación que otorga a los ciudadanos y a los partidos políticos un derecho accionario de defensa de los principios de legalidad, certeza,

objetividad, e imparcialidad del proceso electoral y en consecuencia de la democracia.

En congruencia con la Reforma Constitucional de 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, precisa lo que se entiende por proceso electoral, es decir, la suma de los actos debidamente establecidos por la Constitución y por el propio Código, de las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El proceso electoral implica la suma y actuación de los actores y partes involucradas, pero requiere también del más puntual cumplimiento de los principios constitucionales que lo rigen: La certeza, la legalidad, la objetividad, la imparcialidad y desde luego, el profesionalismo.

La organización de las elecciones debe cumplir entonces, con todos los principios constitucionales que rigen el desarrollo de las mismas y antes que nada con el de la legalidad, porque cada uno de los participantes en el proceso debe actuar en un marco de facultades expresas y por consiguiente debe ejercer sus funciones y realizar sus acciones conforme a derecho.

Este principio, además, se consolida al establecer en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, medios de impugnación contra los actos o resoluciones de los funcionarios y de los órganos electorales, mismos que en jurisdicción de pleno derecho, son resueltos por el Tribunal Federal Electoral.

Además, a través del recurso de revisión, en una escala que se inicia en los Consejos Distritales y que termina en el Consejo General, los actos y resoluciones de los órganos electorales pueden ser revisados, los de los Consejos y Juntas Distritales por el Consejo Local, y los de los Consejos Locales y las Juntas Locales

Ejecutivas por el Consejo General y la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

Pretendemos fijar nuestro campo de exposición al recordar a ustedes que lo Contencioso Electoral tiene por objeto conocer y resolver las contiendas suscitadas por el proceso electoral, es decir, las controversias que se desarrollen desde el inicio de dicho proceso hasta la proclamación de los presuntos electos, pero también la de resolver la problemática presentada por el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos, y en su caso de los derechos mismos de los ciudadanos para participar en las elecciones.

2.- LOS MEDIOS DE IMPUGNACION PREVISTOS POR EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Los medios de impugnación que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece, no constituyen un mero ejercicio preciosista y complejo de un proceso recursal decantado del orden electoral, sino que constituyen verdaderos derechos subjetivos que por la vía de la acción integran la defensa de la certeza, la objetividad, la imparcialidad y sobre todo la legalidad de los actos o resoluciones que las autoridades electorales realicen, y por lo tanto, se constituyen en verdaderas garantías constitucionales de la defensa del ejercicio de la pureza y perfeccionamiento de la democracia.

Los medios de impugnación que establece el COFIPE son los recursos que los partidos políticos y en determinados casos los ciudadanos y las organizaciones políticas, tienen para combatir, revocando o modificando una resolución o un acto de las autoridades electorales que les afecte en sus derechos o intereses jurídicos y que están referidos a sus derechos, obligaciones y prerrogativas y a su participación en el proceso electoral y en general a todos los

actos que en tal sentido les causen perjuicio durante los dos años previos a las elecciones y, en el proceso electoral, durante las etapas de preparación de elecciones, jornada electoral, resultados de las elecciones y calificación de las mismas.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como medios de impugnación los recursos de aclaración (Art. 151 y 294), que los ciudadanos podrán interponer en contra de los actos de las oficinas Municipales.

El de revisión, que los partidos políticos, y en su caso los ciudadanos pueden interponer en contra de los actos o resoluciones de los Consejos, las Juntas y demás órganos locales o distritales del Instituto. (Art. 294.1.b y 295.1.a).

El de apelación, medio que los partidos políticos y en su caso, las organizaciones y agrupaciones políticas, pueden interponer en contra de las resoluciones que recaigan a los recursos resueltos ante los órganos centrales del Instituto, o contra los órganos y resoluciones de éstos en el ámbito de las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto (Art. 294.1.c y 295.1.b) y, finalmente, el de inconformidad, que los partidos políticos están legitimados para interponer objetando los resultados de los cómputos distritales y de Entidad Federativa por nulidad de la votación de una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de Diputados y Senadores o la nulidad de la votación en una circunscripción plurinominal (Art. 295. 1.c).

El Código determina que durante los dos años previos al proceso electoral, los ciudadanos y los partidos políticos cuentan como medio de impugnación, con los recursos de aclaración, revisión y apelación. Los dos primeros los resuelven los órganos del propio Instituto Federal Electoral, y el último, la Sala Central del Tribunal Federal Electoral. Es importante hacer notar que el único Consejo que funciona antes

del proceso electoral es el Consejo General, de tal manera que el recurso de apelación interpuesto en este período, es resuelto por la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, toda vez que en el mismo no funcionan las Salas Regionales.

3.- LA LEGITIMACION EN LA INTERPOSICION DE LOS RECURSOS

Los recursos pueden ser interpuestos solamente por aquellos a los que el Código autoriza para hacerlo válidamente, de esta manera, la legitimidad en causa la tienen:

a).- Los partidos políticos, a través de sus representantes legítimos que son las personas que están registradas como tales de manera formal ante los diversos Consejos del Instituto Federal Electoral, asimismo, aquellas personas que se acrediten con un documento en el que se conste su designación como recurrente y como miembro de los comités nacionales, estatales o municipales correspondientes a cada partido, de conformidad a sus Estatutos (Arts. 302, 312).

b).- Los ciudadanos solamente pueden interponer el recurso de revisión o apelación durante la etapa de preparación de los procesos electorales, y en el caso de la elección de 1991, para que sean rectificadas los casos de inclusión o exclusión indebida del listado nominal de electores.

Cuando ya está interpuesto un recurso, tienen derecho a intervenir los terceros interesados, que necesariamente deberán ser los partidos políticos que tengan un interés legítimo en el recurso interpuesto; interés que se derive de un derecho que es incompatible con el que está pretendiendo aquél partido político, organización política o ciudadanos que han interpuesto el recurso.

El procesalista Ovalle Favela, José (Teoría General del Proceso, México, Harla, 1991, p. 261)

afirma que la legitimación ad causam “Consiste en la autorización que la Ley otorga a una persona para ser parte en un proceso determinado, por su vinculación específica con el litigio”. Regularmente una persona con capacidad puede comparecer legítimamente a juicio, pero además la Ley exige que las partes estén legitimadas; es decir, que tengan un interés jurídico derivado de su vinculación con el litigio o procedimiento de que se trate, de tal manera que dicha actuación constituye un presupuesto procesal que el juzgador está obligado a analizar y resolver de oficio, aún cuando la misma no haya sido objetada por contraparte por la vía de la excepción.

Del Artículo 301 del COFIPE se desprende que son los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, y los ciudadanos, los que están legitimados para interponer recursos; así mismo esto se desprende de los Artículos 302 y 312 del mismo cuerpo legal: Por otro lado cuando ya está interpuesto un recurso los propios partidos políticos están legitimados como terceros para intervenir en dicho procedimiento cuando tengan interés cierto en dicho asunto. Por lo anterior, entendemos que el concepto legal de “Legitimación” es el reconocimiento que la Ley hace de una persona física o moral, como titular del derecho para realizar actuaciones administrativas o para actuar dentro de un procedimiento legal, o bien para impugnar un acto o resolución de autoridad que le afecte y (en el caso concreto se establece para el derecho) que le corresponde a quien puede interponer los recursos de revisión, apelación e inconformidad en los procedimientos electorales.

Desde el punto de vista anterior y en materia de interposición del recurso de apelación, corresponde a los partidos políticos, y a los ciudadanos este derecho. En el entendido de que la apelación es el recurso que durante la etapa de preparación de la elección se promueve ante la Sala competente del TFE, para combatir los efectos de una resolución recaída a

los recursos de revisión o contra los actos y resoluciones del Consejo General del IFE en perjuicio del recurrente (Art. 295, 1. b COFIPE), así como durante el proceso electoral, contra las resoluciones de los órganos del IFE recaídos a recursos de revisión (Art. 301. 1. COFIPE).

Es el caso del Artículo 43 del Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, el cual precisa la legitimación de los partidos políticos y de los ciudadanos para apelar durante la preparación de las elecciones, en los casos de impugnación de resoluciones recaídas a los recursos de revisión interpuestos por inclusión o exclusión indebida del listado nominal de electores.

Pero además el mismo Artículo legitima a: "Las agrupaciones de ciudadanos a los que se les niegue registro como partido político para interponer el recurso de apelación de conformidad con lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el presente reglamento".

El mismo reglamento en el citado Artículo 43 establece que podrán participar como coadyuvantes del partido político al que pertenezcan, los candidatos, desde luego en la apelación correspondiente.

En este nuevo supuesto que genera el Reglamento Interior del IFE, la Sala Central ha resuelto, inclusive generando criterios de interpretación normativa, la Jurisprudencia al respecto (Art. 79), en las apelaciones SC-I-RA-003/91; SC-I-RA-005/91; SC-I-RA-007/91; SC-I-RA-002/91; SC-I-RA-004/91 Y SC-I-RA-006/91; (visibles en "Tribunal Federal Electoral Memoria 1991, Méx. 1992, pp 65 y 66").

Con base en este Artículo del Código las agrupaciones de ciudadanos están legitimadas para apelar las resoluciones en las que se les niegue su registro como partido político; viene al caso recordar que una de estas agrupaciones denominada Partido Ecologista de México, inclusive obtuvieron resolución de apelación favorable y

obtuvieron su registro condicionado como partido político en 1991.

Sobre esta situación es necesario realizar algunas reflexiones:

a) La legitimación en causa sobreviene por efectos de Ley en el COFIPE.

b) La capacidad reglamentaria del IFE está contenida en los límites de la competencia que dicha actividad normativa establece, desde luego de conformidad a los principios de nuestro sistema jurídico.

c) La actividad reglamentaria del IFE implica la interpretación y glosa de las disposiciones sustantivas del COFIPE, y estimamos que no implica por principio de derecho, una actividad integradora de norma nueva.

d) Los precedentes o criterios de interpretación son generadores de jurisprudencia y constituyen fuente de análisis, aplicación y resolución de recursos; pero hay que preguntarse si un órgano jurisdiccional de pleno derecho tiene capacidad integradora o interpretadora del COFIPE, por la vía reglamentaria o por la vía de los criterios de integración.

Muchas gracias, señores.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias al Dr. Leoncio Lara. A continuación el señor Samuel León, disertará sobre el mismo tema y especialmente sobre "Cultura y Partidos Políticos".

El señor León es Egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde cursó las Licenciaturas en Relaciones Internacionales y Sociología y obtuvo la Maestría en Sociología en la FLACSO, sede México.

Desde 1972 es Profesor de la Licenciatura y el Posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Profesor también de la Universidad Autónoma Metro-

politana y del Instituto Nacional de Administración Pública.

De 1985 a 1988 fue Secretario Académico del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM; fue coordinador de investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Es especialista en formas de representación social, corporativas y partidistas; entre sus publicaciones se encuentra el libro "El Cardenismo", también ha coordinado diversos textos como "55 años de Sindicalismo Mexicano y 17 años de un Sexenio", de los que también es coautor. Es también, socio consultor de GEA, Grupo de Economistas Asociados.

Participa como autor en la colección de textos "75 años de Revolución" y coautor del libro "De Fuerzas Políticas y Partidos Políticos".

Dentro de sus publicaciones es necesario señalar también su participación en diversas revistas especializadas en Ciencias Sociales.

Maestro León, le rogamos de lectura a su ponencia.

CULTURA POLITICA Y ORGANISMOS ELECTORALES

Los cambios que se han experimentado en el país durante las últimas décadas abarcan aspectos fundamentales en la sociedad, la política y la economía.

En lo que se refiere a la sociedad, es importante señalar algunas transformaciones que se presentaron en la población del país:

Destaca en primer lugar, la evolución cuantitativa de la población: De 34.9 millones de habitantes en 1960 a 81.2 millones en 1990. En segundo lugar, se tiene una población predominantemente urbana. Por otro lado, cabe

señalar que para 1990 la población de jóvenes era mayor que la población total en 1960, y lo mismo ocurrió en el caso de las mujeres.

Resulta obvio para cualquier observador que se trata de una sociedad sumamente demandante, que requiere de una actualización y modificación de todas las instituciones sociales (vivienda, salud, educación, agua, transporte, luz, etc.). El principal reto que ha venido enfrentando el país es la multiplicación de la demanda y requerimientos para mejorar la calidad de vida.

El problema de la magnitud de la población estuvo acompañado de otro: El de la heterogeneidad social. Actores tradicionales con un antecedente organizativo y de demanda, como fueron los obreros, empresarios o campesinos, presenciaron el surgimiento de nuevos actores, como las clases medias, cada vez más diversificadas y demandantes, o los movimientos urbanos populares.

El conflicto social se empezó a manifestar desde la década de los sesentas en los sectores medios; tal vez los mejores ejemplos fueron el movimiento médico (1964-65) o los movimientos estudiantiles.

Con la política de "apertura democrática" el Estado asimiló el conflicto de 1968, y pretendió iniciar con ello un paulatino desmantelamiento de sus viejos sustentos de tipo corporativo. México inició así, una lenta y prolongada reforma política. La modernización política daba comienzo. Por todo ello las principales transformaciones durante la década de los setentas en el ámbito político, fueron las de los actores sociales y los escenarios políticos.

Durante la década de los ochentas, continuaron los cambios en el perfil de la sociedad. A la vez, se presentó una diversificación de los actores sociales, de sus demandas, y se inició un desmantelamiento de la cohesión de las élites.

Población en la república mexicana

	1960	1970	1980	1990	2000
Población total millones	34.9	48.2	66.5	81.2	94.7
Urbana	17.7	28.3	44.3	58.9	71.1
%	50.7	58.7	66.6	72.5	75.1
Rural	17.2	19.9	22.2	22.3	23.7
%	49.3	41.3	33.4	27.5	25.0
Hombres	17.4	24.1	33.0	39.9	46.3
%	49.9	50.0	49.6	49.1	48.9
Mujeres	17.5	24.2	33.4	41.3	48.4
%	50.1	50.2	50.2	50.9	51.1
Jovenes*	19.0	27.3	36.4	40.8	47.4
%	54.4	56.6	54.7	50.2	50.1

* Personas menores de 20 años

Como una derivación de lo anterior, se continúa con una larga cadena de subsecuentes **reformas políticas**, en las que se va dando cabida a los nuevos agrupamientos; se va perfeccionando una agenda con respecto a los procesos electorales, y los partidos se vienen constituyendo con todas sus debilidades y avances, como los constructores y receptores de la política ciudadana.

En este escenario se construye un perfil básico de contenido del proyecto de modernización, y a la vez, aparece su contraparte: La vieja institucionalidad política, la que se forjó en los tiempos en que la sociedad era predominantemente agraria, con sus rasgos autoritarios, como el caciquismo o las viejas corporaciones que velaban por los intereses colectivos y subordinaban la esfera ciudadana. Precisamente esa institucionalidad corporativa se mezcló con el escenario moderno.

Desde que se anunció la modernización como proyecto de gobierno, se elaboraron una gran cantidad de interpretaciones, en el sentido de que la vieja maquinaria política empezaría a extinguirse. El viejo pacto político, caracterizado

por la sustentación corporativa, supuestamente llegaba a su fin.

La era de la post-revolución había cumplido su ciclo y el país debía abrirse a un futuro que desafiaba sus tradiciones.

Precisamente, las reformas políticas que se han instrumentado desde 1977, han pretendido concentrar el avance político en la presencia ciudadana, a través de un régimen pluripartidista.

Así, con las reformas políticas se reconocía que la pluralidad social debía expresarse en el pluralismo político, y al hacerlo se empezó a abandonar el argumento del partido hegemónico. Sin embargo, los partidos que se vienen construyendo y que son, por principio los fiscalizadores por excelencia de los procesos electorales, en su gran mayoría cuentan con una escasa cobertura territorial y una débil penetración en el tejido social. Como lo ha señalado Jaqueline Peschard, tal vez su debilidad no es solamente estructural, sino cultural.

Los largos años de existencia de un sistema de

partidos de carácter hegemónico-pragmático, en que el PRI ocupó el lugar central y la competitividad del sistema era escasa, han dejado marca en la cultura política e influyen aún en las actitudes y pautas de comportamiento, tanto de ciudadanos, como de partidos (incluidos la oposición y el PRI). Esto dificulta el avance del proceso de remodelación institucional, indispensable para transitar hacia un juego de partidos plenamente competitivo.

Como lo ha señalado Guadalupe Pacheco: El avance democrático exige el establecimiento de mecanismos eficaces que impidan la existencia de irregularidades en los procesos electorales; pero también requiere de actores que en sus actitudes públicas ante los ciudadanos, no adopten estrategias que destruyan la credibilidad de las instituciones de la democracia representativa, sino que con energía ataquen los problemas en su verdadera y justa dimensión, sin disminuirlos, ni magnificarlos.

Tal vez el problema sea de pedagogía política: Enseñarnos a reconocer las derrotas.

Ciertamente hay quienes opinan que es imposible creer en instituciones electorales que pretenden ser imparciales, objetivas y con actitudes transparentes y, además, que la historia de nuestro país está llena de menosprecio por la legitimidad, resultado de los comicios. Si aceptamos esto, tanto este Instituto, la Ley vigente y este Foro, no tienen razón de ser. Al parecer existe un desfase entre la opinión pública y el desarrollo de las instituciones políticas.

Permítaseme poner algunos ejemplos: los casos de San Luis Potosí, Chihuahua, Michoacán y Baja California.

El padrón electoral que se utilizó en San Luis Potosí, para las elecciones del 18 de abril pasado, tenía entre un 95 y 97% de confiabilidad, según estudios realizados por tres instancias diferentes: El Centro Estatal de Consulta del Padrón Electoral, el Registro Federal de Electores, y la empresa internacional Nilsen. Caso

similar sucedió en Chihuahua, en las elecciones de 1992, donde la Comisión Local de Vigilancia, a solicitud del PAN, acordó realizar una revisión documental al Centro Regional de Cómputo para verificar el grado de confiabilidad del padrón electoral. Una vez emitidos los resultados realizados por el propio partido, los representantes de ese instituto político, el 25 de abril de ese mismo año, entregaron un documento al Registro Federal de Electores, en donde señalaban que el nivel de inconsistencias encontradas no impedían a la ciudadanía chihuahuense acudir a las urnas y manifestar sus preferencias políticas en las elecciones del 12 de julio de ese año.

En Michoacán, sucedió algo similar. A solicitud del PRD, la Comisión Local de Vigilancia acordó solicitar a la Comisión Nacional, la realización de la verificación del padrón electoral. Una vez definida la metodología que se utilizaría, se realizó dicha verificación y se presentó a la Comisión Local el dictamen del resultado de la verificación. En el documento aprobado por los partidos políticos por unanimidad, se establecía que el padrón electoral de esa entidad, tenía el 93.87% de confiabilidad.

Sin embargo, y no obstante lo anterior, de todos es conocida la actitud adoptada por algunos institutos políticos días antes, durante y posteriormente a los comicios.

No obstante, los casos a los que acabo de referirme son únicamente un ejemplo; otras cosas se pueden decir sobre el actuar del Instituto Federal Electoral, de los Consejeros Magistrados o de los partidos políticos que intervienen en la organización y desarrollo de los procesos electorales.

La pregunta que surge es: ¿Son ciertos los resultados de estas verificaciones? No sé. Pero destaca que en ocasiones fueron los propios partidos políticos quienes hicieron esas verificaciones; en otras, fueron empresas especializadas las que intervinieron y el resultado fue el mismo: Un padrón confiable.

Esta información la he retomado de la prensa, ya que no soy una persona especializada en los trabajos del Registro Federal de Electores, me intereso más por problemas de historia política del país. Lo que me propongo destacar es que los partidos hablaron en el momento poselectoral, de padrón rasurado, de selectividad del mismo, de parcialidad en su conformación, etc.

Esto incluyó al mismo PRI, que en el caso de Baja California, se quejó tanto de parcialidad en el padrón, como en la entrega de credenciales con fotografía expedidas por la Comisión Estatal Electoral de ese Estado con gobierno panista, inclusive se amenazó con recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Sean de una u otra corriente, los partidos políticos perdedores tienen una constante: Deslegitimar los trabajos del órgano responsable de los comicios.

La lectura externa es que en los partidos no hay voluntad para reconocer la confiabilidad del padrón, inclusive después de llegar a acuerdos y ejercer gastos de grandes sumas de dinero de los contribuyentes.

Tal vez sería conveniente, crear otro organismo de interés público, que observe a los observadores, es decir, a los partidos políticos. En este sentido hemos hecho que la política requiera cada día de más vigilantes.

Urge una credibilidad en la información y, aquí es central, el problema del padrón. Independientemente de los avances en esta materia, y la inclusión de la fotografía en la credencial de elector, podría haber perfeccionamiento si se realizaran tareas afines entre el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y el Registro Federal de Electores.

PROPUESTAS

- Reglamentar la participación de empresas pri-

vadas que coadyuven en la verificación de los datos del padrón.

- El avance que tuvieron con la fórmula para designar a los funcionarios de las mesas directivas de casilla con la insaculación, capacitación, evaluación y nombramiento, se podría incluir en un segundo sorteo. (Art. 193).

- Estrechar la vigilancia sobre el actuar de dichos funcionarios, penalizando actitudes parciales que hayan cometido durante el proceso.

Para concluir, considero que las elecciones forman gobierno, pero no lo regulan, y son escasas las reflexiones sobre lo que, tras tantas reformas electorales, verdaderamente importa. Es decir, el funcionamiento del marco constitucional de gobierno que nos dieron los constituyentes.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias al Maestro, Samuel León. Para la exposición de la ponencia sobre el tema, la Consolidación de las Instituciones y los Procedimientos Electorales, que el día de hoy se ha venido disertando, invitamos al señor Manuel Ovilla Mandujano, quien se referirá a algunos conceptos sobre Consejeros Magistrados.

El señor Ovilla Mandujano es Licenciado y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; entre sus cargos ha sido Profesor titular de Introducción al Derecho y de Ciencia Política en la misma facultad.

Fue Profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad La Salle, así como de la escuela de Derecho del Centro de Estudios Universitarios del Instituto de Estudios Superiores de Monterrey; ha sido coordinador de intercambio académico y becas en la Facultad de Derecho, Coordinador del Programa de Superación del Personal Académico y Jefe de la división de Universidad Abierta durante los años 1992 y 1993.

Es coordinador para la Reforma y los Planes y Programas de Estudio de esa facultad; Abogado General en el Consejo Consultivo de la Ciudad de México durante 1984, actualmente es socio del despacho Abogados Consultores Asociados.

El señor Ovilla es especialista en Derecho y Política, entre sus publicaciones se encuentra "Teoría y Metodología de las Ciencias Sociales, Teoría Política, Teoría del Derecho, Vecinos y Gobierno del Distrito Federal y Sistemas Políticos Contemporáneos".

Señor Ovilla Mandujano, ruego a usted se sirva exponer su ponencia.

-EL DR. MANUEL OVILLA MANDUJANO: Consejeros Magistrados, Consejeros Ciudadanos, Ciudadanos integrantes del Instituto Federal Electoral: En primer lugar, deseo dejar testimonio de mi agradecimiento por esta invitación, de comparecer en esta audiencia pública, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En segundo lugar, referirme a un punto, no por pequeño, menos importante del proceso electoral para elegir gobernantes: Las elecciones, -tarea esencial del IFE- son un mecanismo para arribar al ejercicio del poder o para conservarse en él y lo que se demanda es que sean procesos limpios y transparentes. Y los Consejeros Magistrados o Ciudadanos como su nombre lo indica pueden aconsejar y vigilar que sean confiables.

La palabra elección implica polémica; pero también, selección, opción y cooptación y al hablar de los procesos sociales relacionados con el poder, su sinónimo también puede ser votación, misma que hay que cuidar porque representa la voluntad del electorado.

Elegir, es obrar libremente aunque con ciertas limitaciones, como la existencia de opciones determinadas en alternativas de cambio de personas en el ejercicio del poder o de decisiones,

y ustedes tienen que ponderar una decisión con respecto a un cierto tipo de servidor público electoral: Los Consejeros Magistrados o Ciudadanos.

Por ello es que quiero indicarles que una de mis preocupaciones sobre la Reforma Política, se refiere a la situación jurídica de los Consejeros Magistrados y de los Consejeros Ciudadanos, que la Ley preve deben de integrar los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral.

Paso entonces al tema. Es de todos conocido que el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, crea la figura del Consejero Magistrado y ordena que para serlo debe cumplir con los requisitos que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En estas dos cuestiones parece existir consenso y no hay discusión al respecto.

Lo que les hace ruido a algunas personas, es que son propuestos por el Ejecutivo Federal y electos o insaculados por los miembros de la Cámara de Diputados. Parece que en su origen, llevaran el pecado original; que por cierto, no es tan negativo como se piensa, ya que de ahí nació la humanidad.

¿Qué está ocurriendo con el Consejero Magistrado o Ciudadanos del IFE? Que no tiene una reglamentación de su quehacer cotidiano en la preservación de la vida democrática de México.

Mi propuesta consiste en que es urgente reglamentar sus atribuciones, porque a mí, no me preocupa quién los propone, sino qué es lo que hacen o deben hacer. A la gente no hay que juzgarla por lo que dice que hace, sino por lo que hace y tal es la solución legal ante un vacío legislativo o posiblemente reglamentario.

Dentro de una concepción amplia del quehacer que debe desempeñar el Consejero Magistrado o Ciudadano, debemos apuntar que puede con-

tribuir a resaltar la imparcialidad y la objetividad del ejercicio de la función electoral; dos de los cinco principios rectores que exige la sociedad mexicana a los organismos electorales.

En cuanto a la imparcialidad, se puede afirmar que los representantes de los partidos políticos en el IFE responden a sus intereses partidistas y es lo menos que se espera de ellos. Eventualmente los representantes de los poderes, responden a las instrucciones de sus poderes y los representantes ciudadanos que son los Magistrados a que hacemos referencia ¿a quién responden?. Parece ser que la respuesta se orienta a quien los propone, no a quien los designa y mucho menos a quienes deben de representar. La sociedad mexicana que participa en política.

Las experiencias que existen sobre el proceso de designación de los Consejeros Magistrados o Ciudadanos en México son bastante amplias. Ya demostró su ineficiencia que los propongan los partidos políticos, porque defienden intereses partidistas. También demostró su ineficiencia que estemos pensando que un Consejero sea un hombre por encima de los conflictos sociales. Estos no existen en ninguna parte.

Todos tenemos compromisos; con la vida, con nuestra familia, con la sociedad. ¿Entonces de qué se trata? de oponerse por oponerse.

Además estos personajes, aparte de ser representantes de la sociedad, son los ojos y la voz de la ciudadanía en los órganos electorales. De no ser así, no están cumpliendo cabalmente su papel al interior de los órganos electorales de decisión. Reglamentar sus funciones nos evitaría discutir sobre observadores electorales, ya que ellos por su propia naturaleza son observadores y cuestionadores de los procesos electorales.

En cuanto a la objetividad, que la entiendo como un desprendimiento de la imparcialidad,

el trabajo del Consejero Magistrado o Ciudadano puede decolorar los procesos electorales. No se trata de que estén exentos de emotividad o de pasión; se trata de que estas emotividades o pasiones no empañen la credibilidad de un sistema electoral que como el nuestro, avanza; si ustedes quieren como tortuga, pero avanza por ampliar la vida democrática del país.

Saldríamos ganando si se reglamenta su función, por una sola razón, porque se precisarían las tareas que tienen que hacer. Solamente en este renglón se ganaría, porque en una interpretación jurídica amplia de los preceptos contenidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los Consejeros pueden asistir, intervenir, cuestionar y opinar sobre todo el trabajo del IFE; particularmente en la preparación, vigilancia, desarrollo, ejercicio, control, escrutinio, declaración, publicación y valoración de la función electoral, que de paso son los grandes capítulos donde participa el Consejero Magistrado o Ciudadano. Por todo esto es que deben reglamentarse sus funciones; amén de que tiene que adicionarse la necesidad de informar a la ciudadanía del quehacer de cada uno de ellos.

También en el capítulo económico deben ser considerados los Consejeros Magistrados o Ciudadanos, para que en el presupuesto del IFE se disponga de una partida para los gastos propios de sus tareas.

La propuesta se reduce a que diga en la Carta Magna, en el Artículo 41, último párrafo, que los Consejeros Magistrados y Ciudadanos tienen la función de vigilar la imparcialidad y objetividad de las elecciones federales. Aunque confieso, puede ser innecesario, ya que el Artículo 75 del COFIPE implícitamente se refiere a ello.

Posteriormente en el COFIPE, se debe abrir un capítulo más (probablemente el 3o.), en el título 2º; De la participación de los ciudadanos en las elecciones. Con esto a partir del Artí-

culo 75, se incluirían los preceptos de sus funciones electorales.

Ojalá mi preocupación los inquiete, los haga meditar y negociar. Pensando de buena fé, todos los que aquí estamos deseamos una ampliación de la vida democrática para México.

Muchas gracias.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias señor Ovilla; a continuación el señor Jorge Fernández Menéndez, disertará sobre el mismo tema y nos hablará respecto del padrón y la fotocredencialización. "De la impugnación a la certidumbre".

El señor Jorge Fernández Menéndez es periodista con estudios de Ciencia Política en México como en varias Universidades del Extranjero, ha sido Director de Página Uno del periódico Uno Más Uno, así como Coordinador de Investigaciones Especiales del mismo periódico; actualmente es Director del suplemento Política y Subdirector de Investigaciones Bibliográficas del periódico El Nacional.

El señor Menéndez es especialista en procesos electorales, es coautor de varios libros sobre medios y sobre procesos electorales; también es articulista político de la Revista Nexos y de los periódicos Uno Más Uno y El Nacional.

Señor Fernández Menéndez, fuera usted tan amable de darnos a conocer su ponencia.

-EL C. JORGE FERNANDEZ MENENDEZ: Muchas gracias señor magistrado, señoras y señores consejeros.

Padrón y fotocredencialización:

¿De la impugnación a la certidumbre?

La historia de la reforma política, con su se-

cuela de reformas electorales iniciadas en 1977, puede ser calificada como la historia de la búsqueda de la credibilidad y legitimidad de los comicios; objetivo que aún dista de haberse alcanzado plenamente. Con todos los beneficios que ello ha implicado, uno de los efectos más perniciosos de esa reforma en etapas es la suerte de miscelánea electoral que vivimos, que provoca que, ante cada uno de los últimos comicios federales, se establezcan reformas *ad hoc* cuya vigencia se agota en ese acto.

Sin embargo, haciendo un análisis retrospectivo, nos encontramos con que, pese al marco de inestabilidad legal, existen avances notables, y el más importante es que la dinámica de las reformas electorales ha pasado del debate de los procesos en sí a la búsqueda de mecanismos instrumentales adecuados. En términos generales, se comienza a pasar de la impugnación permanente a la búsqueda del establecimiento de mecanismos permanentes, con su obvia incidencia en una mayor credibilidad electoral.

En este sentido, el caso del padrón y la credencialización, a los cuales quisiera dedicar estas reflexiones, resulta paradigmático. Para analizar lo sucedido no debemos retroceder demasiado: El padrón electoral tenía fallas manifiestas y de ello tuvieron prueba todos los partidos. Cuando año y medio después se realizaron las elecciones extraordinarias en el municipio de Uruapan se comprobó que las posibilidades del viejo padrón habían llegado a su límite, si realmente se deseaba legitimar y dar credibilidad a los comicios.

El nuevo padrón que se utilizó en las elecciones de 1991 se construyó en condiciones muy difíciles y con un margen de tiempo realmente estrecho. En el marco de una desconfianza crónica (quizás justificada por la historia reciente) de la mayoría de los partidos, se debió empadronar y credencializar a prácticamente 40 millones de ciudadanos en un plazo de aproximadamente seis meses. Fue una experiencia inédita a nivel mundial, que no se realizó sin

errores. Sin embargo, fue una acción que generó confianza en la sociedad y tanto el nuevo padrón como la nueva credencial, tuvieron una responsabilidad directa en el incremento de la participación ciudadana en los comicios del 18 de agosto de 1991. Esto no impidió, que también sirvieran para establecer la mayoría de las impugnaciones electorales que se presentaron en esa oportunidad.

En el ejercicio de la labor periodística pudimos comprobar personalmente, en esa jornada, diversas irregularidades en el padrón y la credencialización en algunas regiones específicas del país. Hablamos, por ejemplo, de los distritos 36 del Distrito Federal; el Distrito 13 (donde, por ejemplo y sólo como anécdota, recordemos que la candidata a asambleísta por el PRI estaba registrada en la lista nominal con dos números de credenciales distintas y dos nombres levemente modificados); el distrito 20, donde hubo problemas manifiestos con la entrega duplicada de credenciales del Distrito Federal y del Estado de México, en la zona limítrofe de San Felipe de Jesús; y en algunos distritos de San Luis Potosí, uno de la capital del estado y otro de la Huasteca.

También advertimos que esas impugnaciones, en muchos casos, se generalizaron injusta e indiscriminadamente. Como se dijo el pasado viernes en este Foro, los partidos no tuvieron capacidad, primero, para localizar los problemas y segundo, para darles forma jurídica a esas impugnaciones. Recordemos que, luego de las elecciones de 1991 se presentaron poco más de 450 impugnaciones y el Tribunal Federal Electoral sólo aceptó dar curso legal a menos de 50 de ellas.

Sin embargo, esos casos fueron suficientes; primero, para llamar la atención sobre la importancia creciente del padrón electoral para lograr la credibilidad social en las elecciones, y segundo para tomar conciencia de que si se quería conservar esa credibilidad, se debía realizar una verdadera labor de depuración del padrón.

Desde entonces la verificación y depuración se han realizado en cada uno de los procesos electorales estatales y se han complementado con la puesta en marcha de una propuesta presentada por los partidos políticos, que transforma cualitativamente las posibilidades y perspectivas de los procesos electorales: Nos referimos a la credencial con fotografía de todos los empadronados.

La credibilidad de ambos procesos, depuración y fotocredencialización, esta íntimamente relacionada con las posibilidades de control de los partidos políticos sobre los mismos.

Mucho se ha debatido en este y otros Foros sobre la participación del gobierno y de los partidos en la preparación y el control de los comicios; pero poco se ha advertido sobre lo que sucede en las instancias de mayor participación partidaria en el control electoral. Nos referimos a la composición de los organismos encargados de la vigilancia del padrón electoral y el proceso de fotocredencialización.

Las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores, según el Artículo 165 del COFIPE, se integran en forma paritaria por todos los partidos. En ellas, en las 333 Comisiones de Vigilancia que funcionan en el país, de ninguna forma, se puede establecer que existen posibilidades legales de **mayoriteo** oficialista. Junto a las Comisiones de Vigilancia se ha creado el Comité Nacional de Supervisión y Evaluación (CONASE) también integrado en forma paritaria por todos los partidos.

Ante esa realidad, creo que, como también se advirtió en este Foro el pasado viernes, muchas de las limitaciones e impugnaciones que se presentan en el proceso de verificación, depuración y, sobre todo, de aceptación del padrón devienen más de las limitaciones de los propios partidos políticos para intervenir plenamente en ese proceso, que de los instrumentos legales vigentes e incluso de los errores u omisiones del proceso en sí. Y creo

que también nos encontramos ante un problema de voluntad y ética política.

En el último año y medio, desde los comicios de 1991, se han concluido varios procesos de depuración y verificación de padrones estatales que deberían ser evaluados en forma altamente positiva por todos los partidos.

Para las elecciones del año pasado, el índice de confiabilidad del padrón electoral fué, en Aguascalientes, del 99.6%. En Baja California, el gobierno de Ernesto Ruffo, luego de realizar una exhaustiva verificación caso por caso de todos los registros, decidió expedir la credencial con fotografía estatal con base en el padrón electoral del Registro Federal de Electores. Para los comicios de este año, en Hidalgo, el índice de confiabilidad del padrón se estableció en un 97.2% y en Guerrero en 98.15%. En los comicios del último año y medio el índice de confiabilidad más bajo del padrón se encontró en Michoacán, donde a pesar de todo alcanzó prácticamente el 94%.

Pero existen dos casos que, en mi opinión deben ser considerados como paradigmáticos: Chihuahua y San Luis Potosí. En el primero, una comisión especial, encabezada por un representante del PAN, revisó el 100% de los documentos fuente y la base de datos. Tan exhaustiva fue esa labor que incluso, (en un acto que creo es inédito hasta ahora), durante la última semana de su campaña electoral, la publicidad del candidato Francisco Barrio se basó en la promoción del voto a través del lema: "Ahora si tenemos un padrón confiable".

El otro caso se produjo en San Luis Potosí, donde se establecieron dos mecanismos también inéditos y de muchas posibilidades futuras. En ese Estado, para las elecciones del pasado 18 de abril, se realizaron tres verificaciones: Una por la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores, que otorgó un 96.3% de confiabilidad al padrón electoral; posteriormente, una organización de la sociedad civil, el Centro Estatal de Consulta del Padrón

Electoral, avalada por todos los partidos, realizó una nueva verificación que otorgó un 94.1% de confiabilidad y en marzo, unas semanas antes de los comicios, una empresa privada de prestigio internacional, Nielsen Co., también con el respaldo de todos los partidos, realizó una tercera verificación que otorgó un grado de confiabilidad de 97% al padrón.

A pesar de haberse realizado esas verificaciones del padrón electoral con mecanismos y en situaciones similares, los partidos no han respondido, pasadas las elecciones, con una actitud coherente y única respecto a ellas y al apoyo que prestaron, en su momento, los representantes de esos mismos partidos en las respectivas Comisiones de Vigilancia.

Por ejemplo, en Chihuahua, el PAN apoyó plenamente la confiabilidad del padrón antes de las elecciones locales y, por supuesto, una vez conocidos los resultados, no presentó impugnación alguna. En Baja California, el PRI, que había respaldado plenamente la confiabilidad del padrón, una vez conocidos los resultados de las elecciones locales del año pasado, realizó diversas protestas, impugnando ese instrumento y el proceso de credencialización estatal con fotografía. En Michoacán, el PRD que había participado en todas las reuniones de la Comisión Local de Vigilancia y aprobado los pasos de depuración del padrón que se realizaron previos a las elecciones del año pasado, decidió finalmente desconocer esos acuerdos y denunciar la falta de confiabilidad del padrón.

Para sorpresa de muchos, luego de las tres verificaciones realizadas en los últimos meses en San Luis Potosí y del expreso voto de confianza que le dieron los partidos al padrón local; en las últimas horas han surgido impugnaciones respecto al mismo de parte tanto del PAN como del Nava Partido Político.

Sin embargo, pese a esas disímbolas impugnaciones, haciendo una evaluación objetiva de la labor de depuración del padrón y de los trabajos de fotocredencialización de la ciudadanía;

podemos concluir, que nos encontramos ante uno de los instrumentos electorales cuya confiabilidad es no solo alta, sino también ante el cual no se deberían producir exigencias de reforma estructural sino de adecuamientos instrumentales.

En otras palabras, el padrón y lo observado hasta ahora en el proceso de fotocredencialización, permiten concluir que son instrumentos confiables pero que los partidos -en su momento todos ellos, sin distinciones aunque con diferente intensidad- no han sabido, o no han querido, asumir con la seriedad necesaria. Consecuencia de ello es que los han utilizado, de acuerdo con su conveniencia, como un instrumento más de propaganda poselectoral.

Esto lo demuestran los cambios de posición respecto a la confiabilidad del padrón que en alguna oportunidad han mostrado todos los partidos de acuerdo a los resultados electorales. Las declaraciones encontradas, incluso abiertamente contradictorias, respecto al padrón, tanto de algunos candidatos como de dirigentes partidarios en relación a la actitud y los votos de los representantes de sus partidos ante las Comisiones de Vigilancia y el CONASE, son una confirmación de esta tesis.

Decíamos que mucho se ha hablado en este y otros Foros respecto a la participación del gobierno y los partidos en el control y la organización de las elecciones, pero poco se ha dicho sobre la seriedad con que los partidos asumen sus responsabilidades en organismos, como las Comisiones de Vigilancia y el CONASE, donde no solo ejercen ese control, sino también donde su participación es paritaria y en el caso del CONASE, cuentan con recursos cuantiosos (14 mil millones de viejos pesos para este año) para ejercer esa responsabilidad.

La semana pasada se recordó aquí que una suma de parcialidades no otorga imparcialidad, y lo que está ocurriendo respecto al padrón parece confirmarlo. Esto nos obliga a buscar

los mecanismos idóneos para, por una parte, ratificar la confiabilidad de ese instrumento y, por la otra, obligar a los propios partidos a encarar esos trabajos con mayor seriedad y ética política.

Para resolver esa contradicción la opción podría ser una, ejercida a través de dos diferentes vías: Por una parte, abrir el CONASE y las Comisiones de Vigilancia -en todos sus niveles- a la sociedad civil. No me refiero a los diferentes organismos ciudadanos de perfil más o menos partidario que han surgido en los últimos meses; sino a organizaciones y representantes ciudadanos aceptados por lo menos con los votos de dos tercios de los integrantes de cada Comisión de Vigilancia, en cada uno de sus niveles: (Federal, Local y Distrital).

Por otra parte, se deberían institucionalizar y reglamentar las verificaciones externas, del tipo de las realizadas recientemente en San Luis Potosí, tanto las efectuadas por las organizaciones civiles como por empresas especializadas privadas. Obviamente, en ambos casos se debe establecer no solo un mecanismo adecuado para la designación de esos verificadores externos (que no puede ser otro que su aprobación por una amplia mayoría de los miembros de las distintas Comisiones de Vigilancia y del propio CONASE) sino también aquellos que lleven a los partidos a respetar los resultados de las verificaciones, tanto las internas como las externas.

En última instancia, hablamos de aspectos éticos de la actividad política que van más allá, incluso, de ciertos ordenamientos legales. Y es que no se trata solamente de realizar reformas legales electorales permanentes. Se trata, en buena medida, de que los diferentes actores políticos, en particular los partidos, lleguen a acuerdos que permitan fijar reglas del juego comunes por encima, incluso, de los ordenamientos legales. De un pacto (como el que se ha establecido en otros procesos de transición) que establezca reglas del juego comunes, en las cuales no pueden estar ausentes el compro-

miso ético no solo de reconocer en el padrón y la credencialización un instrumento mutuamente confiable, sino también de no romper esa confiabilidad como un recurso de publicidad política poselector.

Por último se debe destacar un punto: la foto-credencialización es el paso inmediato anterior a la creación de un registro nacional ciudadano; una propuesta que, acertadamente, se ha presentado en el paquete de reformas que comenzará a discutir la Cámara de Diputados en los próximos días. Pero se debe hacer una salvedad: El registro no necesariamente deberá remplazar al padrón ni a las listas nominales. Todo ciudadano deberá tener la obligación de estar registrado, pero el empadronamiento, en términos legales y políticos, no es una obligación sino un derecho que se ejerce en forma voluntaria.

Por supuesto que contando con un registro nacional de ciudadanos, desaparecerá definitivamente la posibilidad de padrones no confiables ya que todo empadronamiento deberá corresponderse con el registro del ciudadano a empadronar. Ello exigirá de todas formas, no solo un padrón, sino también su división en listas nominales, distritos y casillas.

En síntesis: Ambos mecanismos deberán correr paralelos y retroalimentarse mutuamente, pero sería un error político y legal, intentar fusionarlos en uno solo o intentar remplazar a uno por el otro.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias Jorge Fernández; debido al retraso del vuelo del Doctor Sánchez Susarrey, Rubén Lara, Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, dará lectura a esa ponencia, leo el currículum y los datos sobre el Doctor Sánchez Susarrey.

Es Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, es Doctor en Ciencia Política por la Univer-

sidad de París, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara. Su especialidad es Sociología Política.

Colaborador de la Revista Vuelta, Expansión y Epoca, publica periódicamente también, en Uno Más Uno, el Norte de Monterrey y Siglo XXI de Guadalajara; entre otros, es autor del libro "La Transición Incierta":

Señor Rubén Lara, le ruego dé lectura a la ponencia del Dr. Sánchez Susarrey.

-EL DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL, RUBEN LARA: La ponencia se denomina "Hacia el Fortalecimiento de las Instituciones Electorales".

El reto de la nueva reforma electoral es, sin duda alguna, fortalecer las Instituciones que nacieron con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En ese sentido, es necesario no solo continuar sino profundizar el espíritu de la Reforma de 1989.

Antes de entrar en materia conviene hacer unas breves consideraciones generales.

El contexto político y social de 1993 es radicalmente distinto al de 1989. El objetivo primordial después de la crisis de legitimidad de las elecciones presidenciales era sentar las bases de un pacto mínimo entre las principales fuerzas políticas; un acuerdo que permitiera sortear la crisis política y avanzar en una transición gradual. Ese objetivo se ha conseguido. La coexistencia de una minoría nacional con estados gobernados por la oposición está consolidando un modelo de alternancia y cohabitación en el poder. Por eso, la posibilidad de una ruptura entre el Gobierno de la República y la oposición panista es cada vez más improbable.

Entre 1988 y 1993, México ha experimentado

una profunda reforma económica, pero también constitucional. La modificación de los Artículos 3º, 27 y 130 generó nuevos consensos y nuevas divergencias. La vieja oposición entre “revolucionarios” y “reaccionarios” ha sido sustituida por otra; la de quienes impulsan y simpatizan con el programa de la reforma del Estado *versus* quienes identifican ese proyecto con una versión criolla del neoliberalismo.

En México, durante años, la alternancia en el poder fue vista como un riesgo para la estabilidad política. Los Artículos 3º, 27 y 130 se consideraban intocables. Hoy, el peligro de una ruptura proviene más bien de una reversión de la Reforma emprendida. Sin embargo, la posibilidad de una vuelta hacia atrás es muy remota. No solo porque las posiciones de la izquierda se han modificado, sino porque un viraje constitucional demanda una mayoría compuesta. El estatismo y el proteccionismo que sostenían algunas fuerzas, han sido matizados e incluso sustituidos por una visión más pragmática de la apertura comercial y del Tratado de Libre Comercio. Las divergencias son menores que hace apenas cinco años. Como quiera que sea, la correlación de fuerzas entre los partidos de la Reforma y los detractores de la misma, permiten afirmar que la Reforma del Estado llegó para quedarse. Incluso en el supuesto de una elección favorable a la oposición de izquierda, la posibilidad de que se efectúe un viraje radical es prácticamente inexistente. Para ello sería necesario que el PRI y el PAN fueran barridos y que su participación se redujera al 34% del electorado. Y eso, aún en el peor de los escenarios, se antoja prácticamente imposible. El eventual ascenso de un gobierno que se propusiera dar marcha atrás en la Reforma del Estado, enfrentaría una serie de obstáculos y candados que no podría remover sin poner en riesgo la estabilidad política y social.

Sin embargo, y como contrapunto de lo anterior, el gran problema de la transición gradual han sido los conflictos poselectorales. Las causas son múltiples y solo enumeraré las tres principales: Primero, han surgido nuevos ele-

mentos de fricción en lo que se refiere al financiamiento de los partidos y a los topes que deben de fijarse a los gastos en las campañas, lo mismo puede decirse de la necesaria apertura de los medios de comunicación; el fondo de ese debate es el de la competencia desigual entre los partidos políticos. Segundo, delinear los principios y reglamentos de una Institución más autónoma y profesional no es lo mismo que construirla; el servicio profesional de carrera y el espíritu de cuerpo que le corresponde no pueden gestarse de la noche a la mañana. Tercero, desde el punto de vista político, el gran defecto del COFIPE no estuvo en su diseño, sino en el hecho de que una de las principales fuerzas (el PRD) se quedó al margen de la negociación.

Para que la Reforma tenga un verdadero sentido, es indispensable que amplie y fortalezca el consenso sobre la nueva legislación. En otras palabras, que vuelva inclusivo el pacto que ya ha venido funcionando entre las principales fuerzas políticas. Sería absurdo suponer que una legislación aprobada por consenso es capaz de suprimir el conflicto poselectoral. Hay varias experiencias locales (Michoacán, Guerrero) que ejemplifican lo contrario. Sin embargo, no se puede subestimar el efecto que tiene sobre la opinión pública y los partidos el hecho de que una legislación haya sido aprobada por consenso y le otorgue garantías tangibles a la oposición.

Recapitulo lo expuesto y resumo mi propuesta en las siguientes tesis:

1º.- El balance de la reforma de 1989 es positivo porque le dio mayor autonomía (y profesionalismo) a las instituciones electorales.

2º.- La persistencia de los conflictos electorales no es solo el efecto de la insuficiencia en la legislación, o de la inequidad en la competencia, sino también del hecho que una de las principales fuerzas políticas (el PRD) se ha mantenido al margen de la negociación.

3º.- La reforma de 1989 fue el resultado de una transacción política: La cláusula de gobernabilidad, que defendía el PRI, a cambio de la imparcialidad y autonomía de las instituciones electorales, que sostenía el PAN.

4º.- Para avanzar en la nueva legislación es indispensable contar con el consenso de todos los partidos políticos. La clave para efectuar una negociación está en profundizar el esquema de 1989; gobernabilidad *versus* imparcialidad de la autoridad electoral.

5º.- Esa transacción depende de una doble condición: Por el lado de la oposición es necesario privilegiar la cuestión de la imparcialidad sobre las formas de representación. Eso significaría dejar fuera de la agenda (o en segundo plano) cuestiones como la apertura del Senado y aceptar la cláusula de gobernabilidad a cambio, primero, de profundizar la autonomía del IFE y, segundo, de sustituir los Colegios Electorales por Tribunales de plena competencia.

6º.- Por el lado del Gobierno de la República, significaría adoptar una posición más flexible ante la organización de las elecciones y ante la composición del Consejo Electoral. (la Ley Electoral de San Luis Potosí podría servir como un punto de referencia para iniciar las discusiones).

7º.- En un modelo más flexible, la Presidencia del Consejo del IFE ya no recaería obligatoriamente en el Secretario de Gobernación.

8º.- Para fortalecer la autonomía y el espíritu de cuerpo, el Director General del IFE debería ser nombrado con los mismo criterios que se aplican a los consejeros magistrados.

9º.- El complemento natural de la cláusula de gobernabilidad está en instaurar la segunda vuelta para la elección presidencial. Esa sería la mejor forma de garantizar que el presidente fuese electo por una mayoría absoluta, (Obviamente ese principio sólo se aplicaría en caso de que ninguno de los contendientes con-

quistara la mayoría absoluta en la primera vuelta).

La imparcialidad de las autoridades electorales es el efecto de legislaciones que así lo garantizan, pero también del reconocimiento de los partidos de oposición. Por eso sería un paso adelante el que el conjunto de los partidos votaran por consenso la nueva legislación. Solo en la medida en que las autoridades electorales no sean consideradas, ni calificadas, por una parte de la oposición como un simple apéndice del gobierno federal, se comenzará a romper el círculo vicioso del conflicto poselectoral. Para eso es indispensable que surja una figura que ninguno de los actores involucrados considere como una simple extensión del Gobierno de la República o de los partidos políticos.

En suma, la nueva Reforma debe legislar sobre las cuestiones de financiamiento de los partidos y los topes a las campañas electorales. En ese asunto los puntos de convergencia seguramente son mayores que las divergencias. Los eventuales acuerdos dependen, al fin, de cuestiones cuantificables. Sin embargo, la clave para el fortalecimiento de las instituciones electorales está en volver inclusivo el pacto político mediante una reforma consensual. Esa no es una responsabilidad unilateral sino colectiva.

-EL LIC. ARTURO NUÑEZ JIMENEZ, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: Muchas gracias. Previa a la etapa de preguntas y respuestas se abre un receso de 10 minutos, durante el cual el Coordinador de la mesa recibirá las preguntas de los consejeros y representantes.

Receso

-EL LIC. ARTURO NUÑEZ JIMENEZ, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: Señores consejeros y representantes reanudamos los trabajos relativos a esta Audiencia Pública.

Damos paso a la sesión de preguntas y respuestas.

-EL C. COORDINADOR: La Coordinación les suplica a los ponentes tomen sus lugares, así como al público que asiste a esta audiencia.

Continuamos. El primer integrante del Foro, de quien se recibió registro de inscripción para preguntas, es el Consejero Senador Porfirio Muñoz Ledo.

-EL CONSEJERO SENADOR, LIC. PORFIRIO MUÑOZ LEDO: Muchas gracias. En primer término deseo destacar que a estas alturas del Foro que ha organizado el IFE podemos ya adelantar que está siendo un éxito, ya que nos ha traído un pensamiento fresco y le ha dado un tono académico de libre intercambio de ideas a nuestro trabajo.

Yo quiero felicitar al Magistrado Germán Pérez por el desarrollo que ha tenido este evento; hoy una vez más tenemos ponencias muy interesantes.

Sabemos que el tiempo no es largo aunque hoy hemos terminado antes, pero no podemos dejar de comentar ninguna de las exposiciones, no solamente por razón de equilibrio y de respeto a los ponentes, sino porque todas contienen elementos de interés. Voy a referirme con la mayor brevedad posible, casi telegráficamente, a las ponencias en el orden en que fueron leídas.

Debo decir que me gustó mucho, en forma y fondo, el texto de Juan Molinar Horcasitas, y me referiré a la parte sustantiva de su propuesta.

Es evidente el carácter espurio de la cláusula de gobernabilidad y creo que lo expresa usted con claridad y contundencia. Es espurio porque es un uso perverso del plurinominalismo no para aumentar la equidad de la representación ni el reflejo del sufragio, sino al contrario, para desvirtuarlo. Es el uso inverso del plurinominalismo.

Segundo, por un argumento que me da mucho gusto leer, porque nosotros lo expresamos diez veces -es poco- en la mesa de negociaciones en 89, que es una cláusula de ingobernabilidad potencial -y no lo había visto escrito-, en el sentido de que, si en la elección intermedia gana otro partido se está asegurando precisamente lo contrario de lo que supuestamente se quiere.

La respuesta de algunos de los negociadores del partido oficial no quiero calificarlas, simplemente dijo que estaba pensada para que ellos ganaran siempre. No hay que tener complacencia por razón de principios con esa cláusula, simplemente debe abolirse; es una cláusula ilegítima de sobrerepresentación y revela una ignorancia supina sobre lo que significa gobernabilidad.

A mi me hubiera gustado, sin embargo, que usted añadiera el tema del Senado porque está en orden a una representación más equilibrada y es un tema también en el tapete de la discusión: Ayer mismo, como tantas veces hubo un debate, como los hay en el Senado, donde aplastantemente todos votan de un lado aunque pierdan el debate. Eso no puede ser y menos cuando el Senado tiene asuntos tan importantes como los acuerdos económicos internacionales; se requiere una Reforma del Senado con criterio de proporcionalidad, me gustaría que abundara sobre este punto.

El Registro Federal de Electores lo afirma usted -no me voy a referir con más extensión porque hay una ponencia sobre este asunto- no tiene más solución de fondo que el Registro Nacional Ciudadano. El problema, y adelanto lo que voy a decir para el siguiente ponente, es que por más mecanismos de supervisión que se hagan no hay ni los recursos materiales para que la oposición pueda llevarlo a cabo cuando hay 8 millones y medio de descredencializados, (el problema técnico es insuperable para los partidos de oposición) y en segundo término, aunque se obtuvieran los recursos simplemente no les hacen caso, es el problema del mayoriteo.