

---

la obtención de los resultados y otros valores que también concurren en el proceso comicial como son la certidumbre, en primer lugar, que se quiere del resultado y que obliga a una serie de operaciones mecánicas y de aclaraciones que todos, quienes han estado en una casilla alguna vez, conocen bien.

También parece oponerse a la oportunidad que se quiere dar a todos los ciudadanos de que concurran a la elección y a la casilla, llevando en primer término estas, como debe ser, hasta los puntos más remotos y alejados de nuestra geografía y, por otro lado, ampliando el plazo dentro del cual puede emitirse el sufragio lo más que se pueda, ha habido presiones en esa dirección y las hay en cada proceso electoral.

Y luego también contra otro factor que consiste en tener la oportunidad y la posibilidad de presentar los recursos de queja o de prepararlos desde el momento mismo en que está ocurriendo el proceso, antes de cerrar propiamente el acta correspondiente.

De modo pues que yo creo que ahí hay un tema de meditación muy importante, muy amplio que, en mi personal opinión no lo veo así en la dirección, trasladar parte de la responsabilidad a que me refiero a nivel de la casilla, a organismos o instituciones privadas, yo creo que debemos ir trabajando por acreditar y fortalecer la confianza en las instituciones públicas, porque de otra manera por una especie de mecanismo que no tiene regreso ni manera de tenerlo, podemos llegar a concluir que las únicas personas que merecen credibilidad entre nosotros son los despachos de auditores y de contadores o los notarios, lo cual paladinamente es un contrasentido, es una insensatez por lo menos.

Y, por último, un comentario final, mi compañero Salvador Rocha preguntaba si era pregunta de alguno de los ponentes ¿Quiénes son esos ciudadanos imparciales, esos que forman el grupo en quién habría que confiar el proceso electoral? Y acaba de hacer un comentario mi

---

distinguido compañero del PRD aquí, que me aclara un poco qué hay en la mente de algunos sobre esto.

Según ello, los ciudadanos imparciales o la sociedad civil sería el conjunto de personas que ni simpatizan ni militan en el Partido Revolucionario Institucional, muchas gracias.

**-EL C. COORDINADOR:** Tiene la palabra ahora el Director del Instituto, Arturo Núñez Jiménez.

**-EL LIC. ARTURO NUÑEZ JIMENEZ, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL:** Gracias, yo también me adhiero a la felicitación a los señores ponentes por sus aportaciones a este Foro. Quisiera concretamente hacer un par de reflexiones para preguntar, por una parte a José Luis Barros Horcasitas y a Jacqueline Peschard; y por otra parte a José Fernández Santillán.

Creo que las ponencias de Barros Horcasitas y de Peschard tienen la gran ventaja de que nos ayudan a ubicar en su justa dimensión el debate sobre la naturaleza y características de la organización electoral. Es muy importante diferenciar si el gobierno debe o no participar en la organización comicial, respecto de si determinados funcionarios electorales hayan o no cumplido el requisito de imparcialidad que exige el desempeño de esta función pública importante; para tal efecto tendríamos que tomar en consideración que, en la esencia del propio Estado de Derecho está la posibilidad de enfrentar la excepción: cuando alguien viola el orden jurídico el propio Estado de Derecho prevé la forma de sancionarlo.

Entonces, si eventualmente un funcionario gubernamental en el desarrollo, no sólo de funciones electorales sino de cualquier tipo, no cumple con el mandato de la ley, se hace sujeto de sanciones. Pero no porque un funcionario electoral o un funcionario gubernamental en cualquier tarea incida en este tipo de conductas, deberíamos suponer que automática-

mente la que tiene que ser sancionada es la institución gubernamental como tal y no aplicar la sanción al funcionario concreto que cometió un ilícito o una irregularidad específica. Creo que esto ayuda a ubicar el problema.

Es decir, por usar un símil ilustrativo: si un juez en la impartición de justicia es sobornado, nadie podría proponer que fuesen los acusados y los acusados los que imparten justicia y que se salga el Poder Judicial del cumplimiento de esta función trascendental. Tampoco nadie supondría que debería concederse la impartición de justicia a despachos de abogados postulantes. Habría, si que sancionar al funcionario judicial específico sin perder el punto de vista del principio de que corresponde al Poder Judicial impartir justicia.

Por lo que se refiere también al origen partidista, yo creo que por las peculiaridades de nuestro desarrollo político que, desde luego, hay que tomar en consideración, se tiende a hacer afirmaciones de carácter general, diciendo que nadie que tenga origen partidista debería estar en la autoridad electoral. Yo creo que ese es otro problema, porque con esa lógica en la moderna democracia representativa todos los gobernantes llegan al poder hoy en día por conducto de los partidos políticos, y es en el desempeño específico de las facultades que le otorga la ley donde debe evaluarse su parcialidad o su imparcialidad y el tratamiento correspondiente. Por lo tanto, no es en sí el origen partidista lo que tiene que evaluarse, sino el desempeño en el cumplimiento de responsabilidades públicas. Debemos cuestionar si, el que eventualmente en la composición de una autoridad prevalezca como origen de los funcionarios un sólo partido, pero no el hecho de que haber tenido militancia partidista invalide la idea de la imparcialidad. Yo le solicitaría a los ponentes Barros Horcasitas y Peschard si pudieran adicionar puntos de vista sobre este tema.

Por último, respecto a la ponencia de Fernández Santillán, que se refiere a la combinación

de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la integración de nuestra Cámara de Diputados, yo traería a colación lo que Dieter Nohlen dice en su libro "Sistemas Electorales del Mundo", en el cual sostiene que incluso en los sistemas de representación proporcional puros no hay una correspondencia exacta entre votación y asignación de curules o de escaños, que siempre hay un sesgo que puede ir del 3% al 12%. Que solamente -señala Nohlen en su libro- ha habido cinco sistemas electorales en el mundo, de los cuales ninguno está vigente actualmente, que llegaron a postular una correspondencia exacta entre el por ciento de la votación obtenida y el por ciento de los escaños o curules logrados.

Esto viene a colación porque si tal afirmación opera incluso en un sistema de representación proporcional puro, donde no se da la correspondencia exacta, en mayor medida tendría que operar en un sistema mixto con dominante mayoritario, cuando sabemos que precisamente el principio mayoritario (que tiene las ventajas del contacto personal entre candidato y elector y la contundencia de definir quien decide -por eso lo llaman algunos el principio de decisión-), es sin embargo injusto por la desproporción que genera al dejar votos sin representación; eso lo corrige el principio de representación proporcional, cuando se combinan ambos, para optimizar ventajas y minimizar desventajas de cada uno de ellos.

En México, sin embargo, en algún momento de nuestra historia electoral combinamos ambos principios de tal manera que nos constituyimos en un sistema de representación proporcional puro y exacto, y esto es lo que tiende a corregir la cláusula de gobernabilidad, quizás no de la manera más feliz, pero efectivamente aún en los sistemas de representación proporcional puro y exacto, las fórmulas matemáticas que se utilizan encubren el sesgo que se da -según Nohlen- de entre el 3% y el 12%.

Entonces yo entiendo que en la democracia, tan importante es lograr la plena representati-

---

vidad en la toma de decisiones, como lograr también que las decisiones tomadas se puedan aplicar. Representatividad y eficacia son dos valores igualmente útiles en la democracia. Yo pediría a Fernández Santillán una reflexión sobre el particular.

**-EL C. COORDINADOR:** Corresponde ahora continuar con las respuestas a las preguntas que han sido formuladas. Doctor Carrancá y Rivas, sería usted tan amable de responder a las preguntas que le fueron formuladas.

**-EL DR. RAUL CARRANCA Y RIVAS:** Lo haré si me lo permiten, tomándolas de manera global y respondiéndolas también de manera global; en lo que corresponde al nombramiento de los Magistrados, mi punto de vista personal de Jurista, de Profesor, de Abogado, es el que he mantenido, el que hemos mantenido en nuestra Facultad en lo tocante a la designación de los Magistrados o Ministros de Justicia del más alto Tribunal de la República, de la Suprema Corte.

Yo siempre he creído y estoy plenamente convencido de ello, de que con fundamento y base en la división de poderes que se haya consagrada en nuestras normas constitucionales, el Presidente de la República no debe de tener la facultad desde el enfoque mismo del Derecho, no debe de tener la facultad de designar a un tan alto Magistrado, porque esto de alguna forma interrumpe la coordinación, es decir, el espíritu mejor dicho de la Independencia en lo que atañe a la división de poderes.

Yo considero por otra parte, y cuando tuve el privilegio de ser Magistrado del Tribunal Federal Electoral así lo sostuvimos en varias sesiones, que los derechos políticos sí son garantías individuales y que evidentemente, es decir, un derecho político, yo tengo un determinado derecho político, por ejemplo el derecho de votar, el derecho de ser elegido, de ser votado, que este derecho indiscutiblemente debe estar tutelado en la Ley Suprema a nivel de garantía excepcionalmente fuerte, poderosa,

porque ninguna otra garantía individual podría a mi juicio existir ni subsistir, sin la garantía y la libertad de ejercer toda acción o actividad de carácter político.

En mi concepto hay un problema, yo no soy constitucionalista, pero a fuerza de ser abogado pues debo de avocarme al planteamiento de este asunto y debo de ofrecer -como el señor Doctor Alcocer- si no respuestas, por lo menos inquietudes o dudas, según lo ha hecho él, brillantemente en el tratamiento de su tema.

Para mí, creo que no hay ni que ahondar mucho en lo que atañe a la denominación del Distrito Federal, es federal, la sede de los poderes de la federación. Yo encuentro una especie de contradicción o de paradoja, quizás emanada de la realidad política que vivimos en la nación en esto de la elección en el Distrito Federal y su posible localidad, no, porque si se trata del Distrito Federal, toda elección que se lleve a efecto aquí tiene que afectar, tiene que comprometer al sistema federal me parece que por razones obvias.

Entonces sí son locales en cuanto a que estamos en el Distrito Federal, en la sede republicana de los poderes de la federación, pero son federales en lo que corresponde a que -yo lo enfocaría así desde un punto de vista estrictamente constitucional a mi entender- son federales en cuanto a que el Distrito Federal pues es la sede de los Poderes de la República.

Y entonces ¿Qué hacemos con la Asamblea de Representantes del Distrito Federal? es una asamblea local o es una asamblea que tiene alguna facultad de carácter federal. Desde luego *strictu sensu* es local, pero habida cuenta de que se haya insertada dentro de esta composición federal, quiérase que no, por lo menos objetiva y formalmente en cuanto a su resonancia política o legal o jurídica o como se le pueda llamar, clarísimamente es federal -me parece a mí-, pero aquí hay una contradicción o un juego de intereses en pugna derivados de toda una problemática y de todo un manejo de

nuestra composición política en la capital de la república que se viene llevando a efecto de un tiempo a esta parte y que, seguramente el indicarlo, el señalarlo pues nos hará meditar seriamente en una problemática a la que nos estamos avocando con un compromiso republicano muy serio y que no debemos ignorar y en la medida de nuestra capacidad tratar de resolver, de acuerdo siempre con el espíritu, con la forma del derecho.

En materia de delitos electorales, es evidente que este Código, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no consigna lo que llamamos en Derecho Penal "tipos", "tipos penales", sino que se remite al código correspondiente de la materia que es el Código Penal, lo que quiere decir que los delitos de carácter electoral -si así se les puede llamar- no han perdido de ninguna manera su naturaleza de delitos y que en tal virtud a un delito llamado electoral, se le deben aplicar las misma reglas que a un delito de otra especie o de otro género, en concreto, son aplicables aquí, por supuesto, las reglas de la tentativa, porque el delito electoral es evidentemente un delito y no por su condición de delito electoral escapa al conjunto de reglas relacionadas con la tentativa.

Yo considero que efectivamente todas las causales -como decía el señor representante del PRD- todas las causales del Artículo 287, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales presentan fallas o anomalías la mayoría de ellas muy severas. El citaba la fracción B del Artículo 287, entregar sin causa justificada, esto de probar la causa justificada o no justificada en cualquier ámbito del derecho y particularmente del derecho penal, es todo un problema y es un problema que atañe a lo más profundo del contenido de la Ley; si yo me tomé la libertad de elegir lo que corresponde al dolo, es por mi especialidad y para no extenderme en un tema tan rico y tan complejo, pero yo sí coincido en que las causales a que se contrae el Artículo 287 en todas sus fracciones presentan en mi opinión, -desde el

punto de vista técnico jurídico- serias fallas o deficiencias.

En lo que corresponde a si la aplicación de la técnica jurídica penal se puede traducir en un elemento de la prevención de la delincuencia en materia electoral, considero definitivamente que no, porque en mi concepto la Ley debe de ser una Ley clara, bien estructurada, bien formada, con un sistema evidente, con una metodología también evidente, pero en el ámbito del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como en el de cualquier otro Código y por correspondencia a nivel de comparación en lo que toca al Código Penal, que en la elaboración de buenas leyes, de ninguna manera se puede traducir en un elemento que conduzca a la prevención o evitabilidad de conductas ilícitas, de conductas nocivas para la sociedad.

Entonces, ¿Por qué propugnamos por una correcta y técnica elaboración de las leyes en el código de la especie?, pues porque un Código evidentemente corresponde a la consagración de principios rectores de la vida civil, de la vida ciudadana, y esto se debe hacer con pulcritud, con limpieza, con técnica legislativa, pero la pregunta concreta, es decir, a la pregunta concreta la respuesta sería no, la aplicación de una técnica jurídica penal no se puede traducir en mi concepto de ninguna manera en un elemento de prevención de la delincuencia en materia electoral. Hay que tener un buen código, pero hay también que robustecer otros elementos de la vida política del país, la dignidad en los procesos electorales, el despertar de la conciencia ciudadana, etc., la capacidad del honor en el ejercicio de la política, de la democracia, todo esto que es fundamental.

Me preguntaba el joven representante del Partido Ecologista si con la Reforma Electoral, corrigiendo las fallas de la Ley, se ayudaría al desarrollo de la democracia en México, desde luego desde el punto de vista formal sí, pero sustancialmente es otro el problema, yo coincido plenamente con el señor representante del

Partido Acción Nacional, para terminar, en que en este país hay muy buenas y magníficas leyes, ésta es una buena Ley, lo que pasa es que ninguna Ley es perfecta, todas las leyes son perfectibles por naturaleza como lo es la democracia, hay muy buenas leyes, el problema está en que estas leyes se cumplan. Entonces con una adecuada Reforma Electoral corrigiendo las fallas de la Ley, objetiva y formalmente, desde luego coadyuvaremos al desarrollo de la democracia en México, pero no es todo, porque la Ley, el Derecho, debe ser el reflejo de un espíritu de civilidad política por el que estamos luchando todos los presentes, seamos funcionarios, profesores, simples particulares, etc., muchas gracias por su atención.

**-EL C. COORDINADOR:** Muchas gracias Doctor Carrancá y Rivas; me permito ahora invitar a la Maestra Jacqueline Peschard Máriscal, a fin de que de respuesta a las preguntas que le fueron formuladas.

**-LA DRA. JACQUELINE PESCHARD:** Sí, voy a tratar también de responder globalmente. Bueno, una primera pregunta se refiere, a qué tanto la función pública con la que se define en la Constitución a las elecciones, está reñida con la presencia del gobierno en los organismos electorales. Es decir, creo que se refiere realmente a de qué manera se garantiza la función pública, sin la presencia del gobierno.

Creo que efectivamente como quiera que esté integrado el organismo o los organismos electorales siempre serán una función pública. Entonces creo que el problema como lo señalaba el Senador Muñoz Ledo, no está en el carácter de la función electoral, sino en cómo están compuestos los organismos electorales.

Ahora, la presencia del gobierno en los organismos electorales, creo que lo que garantiza es precisamente la existencia de un poder que pueda dar la seguridad de la defensa del interés público frente a lo que defienden los partidos que es un interés particular o incluso frente a lo que defienden los ciudadanos.

Entonces, yo creo que la mejor forma como se cumple con la función pública es por la vía de la existencia efectivamente de pesos y contrapesos en la conformación de los organismos electorales y esto tendría que ver -estos efectivos pesos y contrapesos- con el principio de que ninguna de las fracciones presentes en los organismos electorales tenga predominio.

Ahora, cuando haya una inquietud porque haya una presencia más fuerte y haya mayores facultades de los Consejeros Magistrados y creo que ésta es una preocupación bastante, es decir, que tiene bastante consenso tanto entre los representantes de los partidos como entre los ponentes, aquí el punto de debate ha sido la manera como se designan a los Consejeros Magistrados.

Creo que esto fue debatido muy ampliamente en el momento de aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde lo que se planteaba básicamente era si estos Consejeros Magistrados deberían surgir de la propuesta de los partidos que creo que es la propuesta del PRD, o si debería de surgir de la propuesta del Ejecutivo. Si no mal recuerdo la propuesta del Partido Acción Nacional era justamente que fuera el gobierno, porque la presentación o la postulación por parte de los partidos lo que haría sería enfatizar la parcialidad y no solamente eso, sino también lo que haría "partidizar" la selección de estos Magistrados que se pretende justamente que sean un elemento de contrapeso frente a la presencia de los partidos.

Entonces, me parece en fin que esto no es una posición muy clara de todos los partidos, en que sean ellos en donde surja la propuesta de los Consejeros.

En cuanto a qué tanto se puede lograr la autonomía de los órganos electorales, a mi me parece que la autonomía de los órganos electorales no está definida por quienes participan sino por las formas como, las reglas bajo las cuales se participa y la forma mediante las cuales se

puede efectivamente acatar las disposiciones reglamentarias, las disposiciones fijadas por Ley, creo que ahí está uno de los puntos fundamentales.

Y creo que la mejor vigilancia sobre el comportamiento y el desempeño de los organismos electorales está justamente en la posibilidad de estos pesos y contrapesos.

Ahora, en cuanto a los órganos de calificación electoral, yo propongo que sean los propios organismos electorales los que tengan en sus manos la facultad de hacer la calificación electoral. Aquí hay una, bueno me hicieron dos cuestionamientos: Uno es ¿qué tanto deben de ser Consejos Locales y Distritales los que hagan la calificación y no el Consejo General?

Creo que si seguimos el espíritu descentralizador que está presente en el COFIPE, cuando dispone que sean los Consejos Distritales y los Locales los que den las constancias de mayoría creo que hay un sentido y ese sentido es justamente el que no solamente se busque un efecto descentralizador, sino que yo creo que también tiene que ver con llamar la atención y publicitar lo que es la actividad de los distintos organismos electorales porque siempre hay una tendencia a exceder la atención sobre los órganos centrales, entonces me parece que debería de mantenerse ese espíritu descentralizador y darles mayores facultades a los órganos en los distintos niveles.

Ahora, creo que quizá lo que podría haber y esto recogiendo la sugerencia del Senador Muñoz Ledo, es que a lo mejor el Consejo General, pudiera ser el que hiciera la declaratoria final. Digamos que era suya, nada más que usted decía que esto fuera únicamente en el caso de la elección presidencial y como una instancia posterior al Colegio Electoral.

Mi propuesta es que se elimine el Colegio Electoral, para todo tipo de elección. Es decir, creo que el argumento es consistente para cada una de las elecciones y no para unas sí y para otras no.

Ahora, de qué manera esta eliminación de la autocalificación y la preservación de que los que califiquen sean los organismos electorales y que el Tribunal solamente tenga como facultades la de velar por la justicia electoral, es decir, porque ahí se dirimen las controversias, no los reclamos en el Tribunal.

Bueno esa es la propuesta mía. Sin embargo, creo que eventualmente se podría aspirar a la propuesta del Diputado del PAN en el sentido de que eventualmente hubiera un Tribunal Supremo, que es un poco como se conoce el cuarto poder, que fuera el que calificara las elecciones. ¿Por qué? porque creo que por el momento esto no sería lo más pertinente. A mi me parece que lo que hay que reforzar hoy por hoy, es la vigencia que debe de tener la presencia de los tres distintos sectores, digamos partidos, representación ciudadana, gobierno; esa es creo que yo, que a partir de una feliz convivencia entre los tres distintos sectores que es la que hay que explotar digamos al máximo, frente a una eventualidad de un Tribunal Supremo que, bueno, hoy por hoy como está conformado, es Tribunal a partir de una propuesta presidencial y de la intervención de la Cámara del Congreso.

Entonces creo yo que por el momento habría digamos dejar que diera todo lo que tienen que dar nuestra experiencia de estos tres sectores dentro de los órganos electorales.

Ahora, a la pregunta de cómo llegar a tener confianza en las elecciones, bueno creo que nadie tiene una respuesta no hay una receta única, creo que todos estamos de acuerdo en que hay que remontar muchos obstáculos que tienen que ver desde nuestra falta de tradición democrática, desde la debilidad de nuestros partidos incluidos el partido oficial, que no es que sea débil en sí mismo, si no es débil por su atadura al poder y al gobierno, pero a pesar de que hay muchos elementos que hablan, que imposibilitan o que obstaculizan el que haya confianza en las elecciones, creo que estamos en una vía muy clara

---

para ir remontando digamos, los obstáculos.

Creo sin embargo, que la desconfianza no es exclusiva, una desconfianza hacia el gobierno es decir, hacia el desempeño del gobierno, sino es una desconfianza que se ha extendido hacia los partidos políticos y creo que no solamente hacia el partido oficial, sino que la desconfianza se ha generalizado hacia los distintos partidos políticos y el reclamo por organizaciones ciudadanas porque sean éstas las que tengan en sus manos la organización de las elecciones, tiene que ver con esa desconfianza no sólo frente al gobierno sino frente a los partidos políticos.

Ahora, es cierto que cuando yo afirmo que uno de los datos centrales de los procesos electorales es la falta de credibilidad, quizás, estoy haciendo una especie de afirmación abusiva, en el sentido de que estoy absolutizando; bueno, efectivamente creo que si estoy haciendo absolutizaciones bastante abusivas, pero yo creo que si nosotros vemos cualquiera de las encuestas que se han hecho sobre inclinaciones electorales, cultura política, vamos a ver que es bastante generalizada, mayoritariamente generalizada, la desconfianza frente a las elecciones.

Creo que, solamente la ceguera puede negar que esto exista, pero yo creo que esto no los debe de alarmar, sino que lo que nos debe hacer, es obligarnos a hacernos cargo de que existe la desconfianza frente a las elecciones y que todos tenemos que participar en esto.

Ahora, creo que también la existencia de manera mayoritaria por no absolutizar de la falta de credibilidad de las elecciones está en la propia disposición del gobierno y yo diría que al menos de algunos sectores del propio partido oficial en el sentido de la necesidad de promover nuevas Reformas Electorales que coadyuven precisamente a recuperar la credibilidad en las elecciones o al menos a construirlas, si es que decimos o afirmamos que no ha habido credibilidad nunca.

Ahora, hay algo que también se preguntó de manera reiterada, qué tanto los derechos políticos y perdonen que ya había contestado el Doctor Carrancá, qué tanto los derechos políticos son derechos humanos; bueno yo creo que si el gobierno mexicano en algún momento ha reconocido en otros Foros que los derechos políticos son derechos humanos, bueno, pues esto es una, digamos, una declaración, es un pronunciamiento frente a esta posible identificación entre derechos políticos y derechos humanos y que eventualmente esto podría plasmarse en nuestra Carta Magna.

Creo que por lo pronto no es así y ya se ha debatido mucho, porque la Comisión Nacional de Derechos Humanos no incorpora al Derecho Político y a los reclamos políticos electorales como ámbito de su competencia, creo que esto tiene mucho que ver con el no partidizar la función de la Comisión de Derechos Humanos, pero creo que es un elemento que está pendiente. Bueno creo que es todo. Muchas gracias.

-**EL C. COORDINADOR:** Muchas gracias, Maestra Peschard. Tiene la palabra ahora el Maestro Jorge Alcocer.

-**EL MTRO. JORGE ALCOCER:** Me referiré primero a la pregunta acerca de los observadores y luego a otros temas sobre los que fui cuestionado.

Primero, coincido en lo básico con la exposición del Senador Muñoz Ledo, con la diferenciación que él hace y con la forma en cómo aborda el problema de la observación internacional.

Efectivamente, México es signatario de convenios internacionales con las reservas que señalaba el comisionado González Avelar, pero es signatario de esos convenios y ha reconocido jurisdicciones internacionales de parte de sus organismos.

Efectivamente, como señala el Senador Muñoz

ledo, esa jurisdicción no implica observación y ahí estamos en un problema distinto. Por tanto, el tema de la observación me parece que debe ser ubicado en otro contexto.

El contexto de la pertinencia tanto jurídica como política de la presencia de observadores internacionales, que invitados por la autoridad competente acuden a un país para observar el desarrollo de un proceso electoral y emitir una opinión al respecto.

Aquí las principales reservas en esta materia de parte del gobierno y de su partido siempre han tenido que ver con la preservación de los valores de la autodeterminación, la soberanía, la no injerencia de otros Estados en los asuntos internos del país.

Me parece que todos estamos de acuerdo en que esos son principios que deben ser preservados, pero la pregunta hoy pertinente es, si la presencia de observadores internacionales es contraria a la vigencia de esos principios. Y ahí es donde yo planteo que hay que entrar a la discusión porque el mundo nos lo está exigiendo y por qué la propia realidad del país nos lo está exigiendo.

Cuando se invoque el Artículo 33, para rechazar la presencia de observadores internacionales cabe hacernos la pregunta de qué debe entenderse por la prohibición expresa del 33 a los extranjeros, de inmiscuirse en los asuntos políticos internos, habría que preguntarse si los observadores internacionales invitados por la autoridad, insisto en esto, invitados por la autoridad, representan inmiscuirse en los asuntos políticos. Y habría también que preguntarnos si no es tiempo en sincronía en toda la materia.

Déjenme hacer un paralelo. Es del dominio público que México con relativa frecuencia al igual que otros países acepta la presencia por ejemplo de delegaciones de observadores del Fondo Monetario Internacional, que hacen mo-

nitoreos acerca de la economía mexicana. Se dirá bueno, pero eso no es tema político, bueno, pero si vamos al fondo, hay o no hay una renuncia expresa al momento de suscribir convenios de ciertas atribuciones, de ciertas vallas que son derivadas para permitir la operación de estos organismos, entonces tendríamos que preguntarnos en las nuevas circunstancias, ya que tanto se habla de globalización, de internacionalización de la necesidad de revisar estos conceptos, si México podría mantenerse con conceptos de soberanía, de autodeterminación, de no injerencia, que hoy en día requieren y están siendo revisados de hecho por todo el mundo. Esa es la preocupación, por lo demás ha manifestado con claridad algunas precondiciones, prerrequisitos que en mi caso, yo señalo como sugerencias que deben cumplirse en cualquier circunstancia, si de observadores internacionales se trata.

En lo personal creo que hay un debate, hay un debate abierto sobre si eso constituye una violación al principio de soberanía; hay tesis que dicen que no, las Naciones Unidas acaban de crear ese organismo, y no fue la opinión de la mayoría de los países que eso constituyera una injerencia en los asuntos de otros Estados.

Por eso subrayé también y con esto terminaría el comentario que desde mi punto de vista, lo más pertinente es que estos sean organismos internacionales multilaterales de los cuales el propio país forma parte y no acudir a organismos privados o a organismos creados a partir de invitación de partidos; el propio Senador Muñoz Ledo recordaba que esa fue la posición por ejemplo que siempre se mantuvo en distintos foros, cuando en aquel entonces participamos juntos en estas discusiones nosotros nunca estuvimos porque los partidos invitaran a los observadores, porque esto, efectivamente puede desvirtuar la función de la propia observación internacional.

Respecto a los observadores nacionales, a los

que se refería el Senador Mauricio Valdés. Efectivamente yo no quisiera entrar a particularidades; ahí están distintos artículos, ahí están los testimonios de prensa, creo que no conviene a la credibilidad de estos grupos que dirigentes políticos destacados de cualquier partido aparezcan de pronto con la casaca de ciudadanos encabezando estos grupos; no les da credibilidad, no contribuye al mejor desempeño de sus funciones y de sus propósitos y pone en entredicho eso que todos les deberíamos exigir, guardar distancia respecto del conflicto, para poder emitir una opinión valedera, útil a los fines del avance democrático.

Hay un artículo interesante que será publicado por el Doctor Pablo González Casanova, del periodista René Delgado, que se llama "Observando a los Observadores", en donde se da cuenta de estos problemas.

Respecto del ámbito de observación, me parece que sería difícil atribuir a los observadores nacionales o internacionales la atribución de verificar que los partidos cumplan con los requisitos que sus estatutos señalan para la selección de candidatos.

En esa materia yo he venido, debo reconocerlo, modificando puntos de vista anteriores; creo que la selección de candidatos por parte de los partidos es un asunto interno de los partidos, deben cumplir con su normatividad y corresponde a los propios partidos verificar que esto se realice.

Y en todo caso, será el voto quién decide si esa selección es aceptada o no por los ciudadanos.

Respecto de los representantes de los partidos en las casillas, reafirmo mi opinión; creo que ahí hay un mecanismo ideal de vigilancia y de observación, pongo una cifra, si tenemos alrededor de 80 mil casillas en el país cada partido puede asignar dos representantes, eso nos daría en cifras gruesas, un millón 444 mil ciudadanos movilizados, es un verdadero ejército ciu-

dadano que sólo tiene un problema logístico, que hay que dar 22 espacios en donde estén las casillas y esto también va a representar un problema el día que los partidos puedan acreditarse a su totalidad de sus representantes. Así como representó un problema esta ocurrencia que tuvieron algunas gentes de los que definieron el Código al final, de poner que el 20% de ciudadanos deben de ser insaculados y luego capacitados el cual nos da más o menos como 8 millones y requeríamos no se cuántos estadios azteca para dar cursos de capacitación, ojalá estas ocurrencias infortunadas por lo demás y de última hora relatadas en las rodillas sean corregidas en esta oportunidad, para efectivar y tener mecanismos ágiles de participación ciudadana.

Ya hablé de lo del Artículo 33 a lo que se refirió el Senador Valdés. Ahora respecto del problema de los Consejeros Magistrados, a los que el Consejero Barquín se refirió con mucho énfasis, yo no pretendí, si así se entendió, lo aclaro, si así entendí, no fue esa la intención, hacer un juicio sumario sobre la actuación de los Consejeros Magistrados. Vertí mi opinión misma que sostengo de que hay un mecanismo imperfecto que no contribuye al mejor desempeño de las funciones que tienen, que deberían tener encomendadas a su desempeño, a su credibilidad. Hay una imperfección en su forma de designación, y esa imperfección tiene que ver con una realidad que no podemos obviar, ni que siempre estuvo presente en las discusiones cuando esto se decidió.

Efectivamente; que el Jefe del Ejecutivo, que el titular del Ejecutivo sea quien proponga a la Cámara la designación de estos Consejeros; podría ser visto como un mecanismo que no tiene por qué ser rechazado, ni tiene por qué ser cuestionado. Sin embargo hay dos problemas fundamentales a mi juicio.

Primero, un problema de la realidad, el Jefe del Ejecutivo en México, es jefe nato del Partido del Gobierno, y esa es una realidad que no invento yo, eso está dicho por el PRI y por

el Presidente de la República y entonces cómo suponer, cómo atribuir al Presidente de la República una imparcialidad que es deseable cuando tiene esta característica por no abundar en otras. Pero además la pregunta es, ¿Por qué si establecidos los requisitos para ser Consejero Magistrado en el Código? -con precisión- ¿Por qué? si esos requisitos están ahí, ¿Cuál es la razón de conferir sólo al Ejecutivo la facultad de propuesta? si de lo que se trata es de cumplir con los requisitos, hay otras instancias que podrían también presentar propuestas que cumplan con los requisitos; pero triple defecto aún es, la forma en como el Código dispone que debe realizar la Cámara su función de designación, que impide a la Cámara devolver o rechazar la propuesta presidencial.

Si no se logra el consenso de las dos terceras partes que señala la Ley, se debe pasar a la insaculación, o sea, es una propuesta que en cualquier circunstancia sólo admite la intervención del Ejecutivo. Eso es lo que a mí me parece que podría corregirse para mejorar la fórmula y mejorar las posibilidades de desempeño de los Consejeros Magistrados. Eso es un punto, el otro tienen que ver con sus facultades.

Insisto, creo que fue un error de los que en aquél entonces participamos en la discusión en el Código y después del legislador, no haber diferenciado las funciones de los Consejeros Magistrados de las del resto de los integrantes del cuerpo electoral y aquí paso a responder alguna pregunta que se me hizo, acerca de qué funciones podrían cumplir.

Hay un conjunto de funciones en que si los Consejeros Magistrados interviniéran, podríamos avanzar de manera substancial en materia de credibilidad, pienso por ejemplo en algunos temas aquí mencionados. Resultados electorales, que el sistema de información de resultados electorales esté en manos o supervisado o vigilado por los Consejeros Magistrados; pienso cuál es la razón, pregunto: ¿Cuál es la razón para que los Consejeros Magistrados, no

tengan intervención expresa y facultades concretas en materia de registro federal electoral? si esto es un asunto en donde los ciudadanos estamos directamente además involucrados y somos, digamos, los depositarios del derecho que debe ser tutelado de estar en el padrón, cuando así lo solicitemos y recibir nuestra credencial.

Pienso por ejemplo, también en la supervisión de los mecanismos de insaculación, capacitación y designación de los funcionarios de casilla.

En fin, podríamos encontrar una serie de actividades que el órgano electoral debe de supervisar o debe desempeñar en el cual la presencia e intervención de los Consejeros Magistrados, sería de alto valor a los fines de darles seguridad y credibilidad y evitar así, lo que yo llamo la contaminación de los intereses partidistas, pero esto hay que revisarlo y perfeccionarlo. Sigo creyendo que perfeccionando esos mecanismos de designación y diferenciando las facultades de los Consejeros Magistrados, de los Consejeros Ciudadanos en los ámbitos locales y distritales ganaremos mucho en el avance de nuestros organismos electorales.

Insisto, si se interpretó mi intervención como una descalificación *a priori* o sumaria, no fue la intención. Al respecto, sólo un comentario a la intervención del comisionado Rocha Díaz del PRI.

Si asumiéramos su posición, pues primero no debería haber aquí Consejeros Magistrados y quizás ni si quiera poder judicial, porque no hay ciudadano imparcial en el mundo. No, yo creo que sí, y que hay condiciones para garantizar esa imparcialidad hasta donde la naturaleza humana lo permite, pero si nos metemos a los problemas de la naturaleza humana, señor Licenciado, pues nos vamos a pasar aquí tres horas.

Cómo los identifico, cómo los nombro, pues ahí están las leyes para irse perfeccionando. Y

por lo demás por su interesante disertación sobre el PRI, pues yo sólo diría, que a confesión de parte, relevo de pruebas.

Y finalmente, me preguntaba el comisionado del PDM, si se puede ser ciudadano siendo analfabeto. Sí, si se puede, la Constitución no exige algún comprobante de educación. Es todo.

**-EL C. COORDINADOR:** Muchas gracias al Maestro Alcocer. Me permito invitar ahora al señor José Luis Barros Horcasitas, a fin de que de respuesta y nos comente sobre las preguntas que le fueron formuladas.

**-EL MTRO. JOSE LUIS BARROS HORCASITAS:** Muchas gracias. Comenzaré con la pregunta que formuló el señor Muñoz Ledo y que está vinculada con la del representante ciudadano Salas Cacho, representante del PAN, la de la Consejera Magistrada Olga Hernández y la del representante Jesús Ortega, del PRD.

Los términos muy latos de las preguntas acerca del cuarto poder, avizoran, en mi descargo, la dificultad de la respuesta. Carezco de una respuesta precisa y concluyente, como se puede apreciar de que sólo esbocé la idea al término de mi ponencia.

Creo que se trata de una cuestión que ha ido perfilándose en el debate político de México y sobre la que aún caben muchas reflexiones. Ahora bien, si creo que un examen de la cuestión debe comprender algunas consideraciones y pienso entre otras en las siguientes:

Constitucionalmente, la organización de las elecciones es una función pública. Coincido plenamente con la observación que ha hecho al respecto el Senador Muñoz Ledo.

Se puede distinguir una evolución en los órganos federales encargados de la organización y la supervisión de las elecciones en México y creo que esto es importante. Dicha evolución

registraría una primera etapa, probablemente entre 1946 y 1972, en la que la organización tenía un predominio de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Primero, este predominio se dio en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, y después en la Comisión Federal Electoral. Un segundo período, aquél predominio se revirtió en favor de los partidos políticos, comprendería un lapso que va desde 1973 -y la reforma consiguiente- hasta probablemente el año de 1989.

Ahora bien, el predominio de los partidos no era equitativo. Todos sabemos eso; todos sabemos que existía un gran sesgo en favor de uno de ellos o de las alianzas que por un tiempo fueron casi mecánicas entre ese partido y algunos más pequeños.

En este segundo período, por cierto, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral dio paso a la Comisión Federal Electoral y se pensó entonces en que la representación de los partidos en el seno de la Comisión debería corresponder a su fuerza electoral. No abundaré en la fatalidad de seguir esa argumentación lógica, pero sí quedo muy claro en la práctica que el resultado fue un pronunciado desequilibrio que restó credibilidad, minó el terreno de los consensos y erosionó incluso la legitimidad de los comicios.

Finalmente, se distinguiría un tercer período, que acaso comienza a vislumbrarse desde 1988 y comienza también a cristalizar en 1990. En este tercer lapso apreciamos un sistema de equilibrios entre los poderes del Estado, los partidos políticos y una figura de representación -no abundaré en la discusión sobre este punto-social o ciudadana.

Creo que la conclusión es clara, el sesgo en favor de uno de los actores políticos genera opasidades que trastocan la imparcialidad, la legitimidad y la credibilidad de los procesos electorales.

Llamo su atención, a la pasada, al hecho no

soslayable de que la longitud o la vigencia de cada uno de estos esquemas se va acortando; el primer período se extiende por más de 25 años, el segundo alcanza los 15 años, pero el tercero parece sumamente exiguo.

En esto invocaría alguno de los estudios publicados por la Maestra Jacqueline Peschard.

Volviendo al hilo central, creo que la experiencia nos lleva a concluir que a pesar de las reformas y a pesar de su cada vez mayor frecuencia, subsiste una fundada insatisfacción acerca de la organización electoral. Ahora bien, una de las fuentes más frecuentes de esta inconformidad, consiste justamente en el predominio de uno de los actores políticos y sobre todo, en el avasallamiento de uno de los poderes, en particular el Ejecutivo, sobre los órganos electorales.

Acaso, la respuesta a este problema como aventuraba yo al término de mi exposición, consista en erigir la institución encargada de organizar las elecciones, en una suerte de cuarto poder que consustancialmente atajara aquél avasallamiento. Creo que la exploración de esta alternativa debiera considerar los siguientes puntos:

Primero, no se trataría de un poder de la jerarquía constitucional de los otros tres, y en esto también encuentro una gran coincidencia con lo que apuntó el Senador Muñoz Ledo.

Segundo, su autonomía -esto es, la garantía de que se inscribiría en la división de poderes natural a nuestro régimen democrático-, podría estribar en su imparcialidad y en su profesionalización. En este punto, creo que una buena pauta la encontramos ya en la composición del Poder Judicial.

Tercero, el atributo principalísimo -la imparcialidad-, podría estar asegurado entre otras cuestiones, con que en su integración concurren equilibradamente los actores políticos y también gravitaran los demás poderes incluyendo acaso el Poder Judicial.

Cuarto, habría -claro está- que dotarlo de los mecanismos para asegurar en la práctica aquella autonomía, que es la condición de su imparcialidad. Tal vez ello entrañaría explorar las formas y sobre todo la vigencia y hasta la inamovilidad de los cargos y la previsión legal de suficiencia de recursos para su funcionamiento.

Quinto, me hago cargo de que se trataría de un poder -digamos- *suigénéris* y de una composición también -digamos- híbrida. Pero en abono de la sugerencia, que no propuesta, diría que en el ámbito electoral, confluyen como quizás en ninguna otra esfera propia de los otros poderes constituidos, actores y representantes de segmentos tan bien diferenciados del tejido social, que no debiera excluirse la fórmula de una suerte de poder, que delimita para sí y para una democracia más perfecta, la organización electoral. Atajo enseguida la observación de la Consejera Magistrada Olga Hernández, en el sentido de que esto aparentemente se enfrenta a una objeción constitucional. Sí, es verdad y creo que esa objeción se podría resolver por la vía no sencilla pero existente de una Reforma Constitucional. Esto ha sido la experiencia en otros países, por ejemplo Costa Rica, en donde se han dado pasos en este sentido.

Pasaría ahora a responder algunas de las demás observaciones.

El representante del PAN, inquierte cómo confiar, a la vista de nuestra particular historia política, en la imparcialidad del gobierno en la organización de las elecciones.

Bueno yo creo que esa confianza debe trasladarse, como lo señalé en mi ponencia, a un organismo como el IFE. Su constitución apunta a desplazar esa confianza a un organismo autónomo del Estado. Y en este sentido la pregunta del representante del PAN, se vincula con la del señor Director del IFE: Creo que es

---

difícil tratar de generalizar el conjunto de problemas a partir de los casos de parcialidad que, en ocasiones, pueden estar presentes en algunos procesos electorales y que tienen una responsabilidad individual. No se justifica generalizar conductas individuales a las instituciones, sean gubernamentales o separadas del gobierno.

En este sentido sería prudente, como lo señalaré al abordar las observaciones del Director del Instituto, invocar el principio del ejemplo; esto es, sancionar severamente, ampliar la punibilidad de aquellos funcionarios que incurran en irregularidades o ilícitos en los procesos electorales. Y me atrevería a decir más, hacer muchísimo más severa la penalidad o los castigos para quienes reincidan en esos ilícitos o irregularidades.

Creo que la respuesta a la observación del representante del PAN, estaría en que no debemos generalizar en tacha de las instituciones, pero también debemos aislar con el principio del ejemplo a los infractores individuales.

Una de las observaciones del representante Salvador Rocha Díaz del PRI, ha sido ya respondida por Jorge Alcocer y se refiere a un comentario también expresado por el Senador González Avelar.

Creo que no se trataría de que los ciudadanos que pudiesen participar en la organización de los procesos electorales, fuesen ajenos, impermeables o estuviesen por encima de lo que ya Mariano Otero, hace más de un siglo, llamaba la cuestión social, económica y política.

Se trata, sí, de que aún no siendo neutrales, sean imparciales y creo que ello -como ya lo apuntó Jorge Alcocer-, es perfectamente posible. Esto es, que los ciudadanos sean capaces de deponer en su función o en su labor electoral, sus preferencias, incluso las partidistas, no que las dejen de tener. Esto es el caso en todas las democracias y consecuentemente en todos los países que tienen un régimen político

de esa naturaleza. No encuentro en verdad ninguna razón para pensar que en el caso de México y de la naturaleza de los mexicanos, no habría posibilidades de que los ciudadanos tuviésem ese atributo.

Respecto de la observación del Consejero Magistrado Rivera del Campo, acerca de añadir a los diez elementos que yo me permití adelantar como condiciones para la legalidad y confianza pública en las elecciones, la imparcialidad en los procesos, estoy por supuesto absolutamente de acuerdo. Justamente la ponencia subraya que la organización de las elecciones, debiese tener tres características, autonomía del órgano que las conduce, imparcialidad en sus procedimientos y representatividad de los actores políticos.

Ahora bien, el Consejero Espinosa Goroza señala que la credibilidad probablemente no depende exclusivamente de la composición del organismo electoral y me permitiría invocar uno de los diez elementos a que acabo de aludir, y que en mi ponencia está formulado como un Código ético, fundado genuinamente en la democracia y genuinamente compartido por los participantes.

Creo que las ventajas políticas de elecciones confiables, limpias, legítimas nos debe beneficiar a todos. Pero también creo que debemos compartir los problemas y consecuencias que se deriven de su no existencia y en este momento tengo la sospecha de que esa carga no está siendo compartida equitativamente. Hay una de las partes -la autoridad gubernamental- que está llevando más el peso, el peso ominoso de que las elecciones no estén caracterizadas por confiabilidad, por legitimidad, por credibilidad. Creo que la preminencia o ausencia de estos tres elementos debiésem ser equitativamente asumidos tanto por quienes organizan como por quienes participan en las elecciones.

El señor representante del Partido del Frente Cardenista pregunta acerca de si una segunda insaculación sería útil para aumentar la credibi-

---

lidad tomando en cuenta la forma como se hizo la primera, y esta observación está vinculada con la que formuló el representante del PRI, asimismo, sobre insaculación.

Bueno, en este sentido, yo creo que no habría ninguna dificultad técnica en llevar a cabo una segunda insaculación, y sí parece claro que ello podría añadir un elemento de confianza, de imparcialidad, de representatividad a los procesos electorales. Me explico un poco: De los ciudadanos evaluados y aprobados, se nombran a los funcionarios de las mesas; creo que podría reemplazarse ese procedimiento mediante insaculación. Esto es, que a la vuelta del primer ejercicio de insaculación, de nuevo los ciudadanos evaluados y aprobados volviesen a ser insaculados en vez de que fuesen designados. Esto restaría la discrecionalidad que parece ser una de las fuentes de inconformidad.

Sobre si eso representa algún problema técnico, yo entendería que no; que no tiene realmente ninguna dificultad aunque me hago cargo -de nuevo teniendo en mente uno de los trabajos de la Maestra Peschard-, de que los tiempos asignados para cada una de las partes de estos procesos suelen llegar a conformar un elemento de presión para desahogar cada uno de los pasos. Esa sería quizás una consideración que habría que examinar.

El señor Virgilio Serrano del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana ha hecho una observación acerca de si sería posible que los comicios fuesen organizados por los partidos y la ciudadanía con auxilio del gobierno. En este sentido me permitiría yo remitirlo al cuerpo inicial de la ponencia, ya que ahí se explican los riesgos y las limitaciones que ofrece una preponderancia de uno o dos de los actores en la organización de las elecciones. Reiteraría yo que una figura como este organismo, como el Instituto Federal Electoral, y como lo mencioné también en mi ponencia es -a mi juicio- una solución acertada para asegurar el equilibrio entre esos actores políticos.

Finalmente, el representante del Partido de la Revolución Democrática, señor Jesús Ortega, hace la observación de la necesidad de que el Estado participe en la organización de las elecciones y el problema que se genera al intentar trasladar experiencias probablemente de otras naciones o de otras sociedades a la nuestra sin considerar la realidad política de nuestro país. En este sentido creo, -pero no es la respuesta definitiva, como lo mencioné en mi ponencia-, que uno de los caminos para avanzar hacia una mayor legitimidad, una mayor confiabilidad en las elecciones está justamente -como lo he venido reiterando- en el establecimiento de un órgano que esté caracterizado por su autonomía, por su representatividad y por su imparcialidad. En este sentido creo que la creación del Instituto sienta una vía que todavía podemos perfeccionar pero que va en la dirección adecuada. Con ello creo que desahogaría la mayor parte, al menos, de las observaciones que se han hecho. Muchas gracias.

**-EL C. COORDINADOR:** Muchas gracias al Maestro José Luis Barros. Tiene ahora la palabra el Doctor José Florencio Fernández Santillán.

**-EL DR. JOSE FLORENCIO FERNANDEZ SANTILLAN:** Muchas gracias. Trataré de ser lo mas breve posible, pero al mismo tiempo tengo que ser respetuoso con quienes atentadamente me han formulado algunas preguntas.

Primero, quisiera hacer una observación de carácter general acerca de si los derechos políticos pueden ser considerados como derechos humanos. Esto me parece central en el debate tanto en nuestro país como a nivel internacional.

Según las opiniones más reconocidas, los derechos humanos pueden ser entendidos en sentido restringido, como derechos simplemente civiles, es decir, el derecho personal, el derecho a la libre expresión, el derecho a la libertad de culto, y así por el estilo. Pero también pueden tomarse en sentido amplio: Hoy preci-

---

samente la tendencia es a considerar a los derechos humanos en tal orientación; esto es, en ese rango están incluidos los derechos civiles, políticos y sociales.

Por desgracia en nuestro país todavía predomina una visión restringida de los derechos humanos orientados únicamente a la cuestión de los derechos civiles. No hay alguna legislación -por lo menos que yo conozca- que se aboque a la protección de los derechos políticos y de los derechos sociales. Ciertamente están enunciados en nuestra Constitución y en la Legislación respectiva pero no hay, propiamente dicho, alguna normatividad efectiva que castigue a quienes hayan procedido en su contra.

Ahora, Porfirio Muñoz Ledo, Manuel Rivera del Campo y Virgilio Serrano, así como el Director del Instituto Federal Electoral, Arturo Núñez, me formularon, desde diversas perspectivas, algunas preguntas relacionadas con el principio de representación proporcional.

Bueno ¿por qué no implantar de una vez por todas el principio de representación proporcional? Estoy de acuerdo con el principio de representación proporcional, y así lo he señalado en mi ponencia; sin embargo, esto también depende de la cultura política que se esté desarrollando en nuestro país, y el principio de representación proporcional requiere una cultura política alta. Es decir, lo primero que exige es la tolerancia, el diálogo, la capacidad de negociación y del acercamiento entre los partidos políticos. En suma, se requiere de un nuevo pacto fundador de una etapa histórica diferente.

Yo estaría de acuerdo que ese principio se implantara en nuestro país -de ya- si hubiera un diálogo, un acercamiento, puentes firmes entre los partidos políticos. Sin embargo, esto es todavía una cuestión por ser alcanzada. De ahí que mi sugerencia sea implantarlo paulatinamente, ir acercándonos más al principio de representación proporcional e ir dejando poco a

poco el principio de representación mayoritaria.

Ahora bien, el principio de representación proporcional, no solamente puede esgrimir algunos argumentos como los he enunciado, sino también otros. Las matemáticas de la democracia deben ser sencillas y no distorsionadas. A una cabeza un voto, y el voto del electorado debe de estar representado, de acuerdo al peso que tiene en el cuerpo electoral, en el Parlamento. No hay que olvidar que los Diputados son representantes de la Nación y no de un distrito electoral en específico. Esa es una peculiaridad que resalta el principio de representación proporcional.

Mientras más nos acerquemos a ese principio, me parece que más nos acercaremos a la democracia.

Ahora bien, reconozcamos que los dos pilares del sistema político mexicano son: La institución Presidencial y la existencia de un partido mayoritario. El secreto del sistema político mexicano -a mi juicio- está basado en que el PRI siempre ha logrado mantener una mayoría absoluta en el Parlamento. En el momento en que el PRI dejara de tener mayoría absoluta en el Parlamento, entraría necesariamente en negociaciones con los demás partidos habría un equilibrio casi mecánico entre el Ejecutivo y el Legislativo y esto cambiaría el esquema político que ha prevalecido en las últimas décadas. Hacia allá apunta mi sugerencia: A que haya un equilibrio entre poderes a través de la adopción del sistema de representación proporcional.

Ahora bien, no tenemos tradición de negociaciones políticas que se reflejen en las instituciones públicas, no tenemos -por ejemplo- una cosa que en otros países es común: La alternancia en el poder; tampoco conocemos la formación de mayorías parlamentarias a través de la consolidación y formación de coaliciones. Tal vez ahí radica el miedo a dar el paso definitivo hacia el sistema de representación pro-

---

porcional. El sistema de representación proporcional obliga a los partidos a negociar entre sí, a dejar aquello que los separa y a acercarlos a aquello que los identifica. Esa es la vía de la democracia.

Ahora, con respecto al caso italiano que mencionaba Mauricio Valdés, yo quisiera decir lo siguiente: Hay que distinguir -en el sistema italiano- lo que es el sistema electoral de representación proporcional, de lo que es su sistema político. Muchas de las cosas que están pasando hoy en ese país, en parte se deben al sistema electoral que tiene, pero también al sistema político prevaleciente.

Lo que está sucediendo en Italia, la llamada crisis de los partidos, la crisis general global de ese país, me parece que tiene que ver mucho con la forma en que se organizan las instituciones en ese país, no hablo ya del sistema electoral ni del sistema político sino de lo siguiente: Allí los escándalos han podido brotar gracias a que hay una autonomía del Poder Judicial, hay una autonomía de la Magistratura que es independiente de los partidos y que es autónoma del Poder Ejecutivo. Gracias a ello ha podido consignar a los muchos funcionarios y representantes políticos que habían incurrido en prácticas de corrupción.

Ahora, también el escándalo brota cuando la democracia los hace saltar. En un país en donde no hay una presión social democrática hacia los gobernantes jamás brota el escándalo aunque haya corrupción. ¿Por qué? Porque no hay vías posibles para sacar a la luz pública los ilícitos en los que incurren los políticos y los funcionarios.

En referencia a la fragmentación del electorado y de los partidos políticos quisiera unir lo señalado por Mauricio Valdés, con lo que aconsejaba Joaquín Humberto Vela. La cuestión es: ¿Hasta dónde podemos tolerar la concentración del poder en los partidos y hasta dónde podemos admitir la dispersión de los mismos?

Yo estoy de acuerdo con que no haya una concentración que nos lleve de nuevo al sistema de partido hegemónico, creo que eso debe ser superado. Pero estoy en desacuerdo con que haya una dispersión, una pulverización de la representación política. Yo creo que si existiese un sistema de representación proporcional en México no les hubiera pasado eso a los partidos pequeños sino hubieran tenido una representación proporcional más o menos efectiva. Sin embargo, no podemos admitir que haya partidos a granel, porque entonces sí nos sucedería lo que es un defecto del sistema político y del sistema electoral italianos, que toleran una gran cantidad de partidos. Eso ha acarreado una pulverización política.

Ahora, con respecto a lo que señalaba el representante del Partido Ecologista, Bastida Muñoz, con respecto a la tradición democrática en México, parecería fuera de lugar hacer un señalamiento de este tipo, empero no lo creo así. Me baso en un autor extranjero Friedrich Katz, quien ha señalado que en México, a pesar de lo que se ha dicho acerca de su tradición autoritaria que van desde el Tlatoani hasta la institución presidencial, hay también un basamento democrático que ahora se está manifestando en diversas posibilidades, alternativas y vías.

La cuestión sería traducir esas formas democráticas que yo llamaría originaria a las formas de democracia institucional. Ahora bien, el Consejero Magistrado, Licenciado Carballo, me hizo una pregunta referente a la cuestión del federalismo y de la democracia. Yo estoy de acuerdo en que se legisle en torno a la adecuación, no homogeneización, de la normatividad de las entidades federativas para que se acerquen al espíritu general del COFIP. Si queremos la democracia no es para que ésta se desarrolle en una parte y no en otra, sino la queremos para el país en su conjunto debemos dar pasos en ese sentido. También incluiría desde luego la cuestión de los ayuntamientos pero no tengo una idea madurada al respecto.

Por último, Virgilio Serrano me preguntaba acerca del carácter democrático de las elecciones mediante su repetición.

Bueno, la historia de las elecciones y la historia de la democracia no coinciden; y lo he dicho en mi ponencia: La democracia durante siglos se ejerció de manera directa y a través de sorteo, no a través de mecanismos de representación y de formas electorales. ¿Cuando se juntaron?

Hay un autor inglés que fue el primero, que introdujo el sistema electoral para mejorar el sistema democrático, es James Harrington a mediados del Siglo XVII. El dijo lo siguiente: Las elecciones hasta ahora han servido para fortalecer a la aristocracia, se elige a un grupo y ese grupo es el que toma el poder y es el que lo ejerce.

Lo que hace que las elecciones sean democráticas no es la elección de un grupo, sino que ese grupo esté sometido al control popular mediante un ciclo, a través del cual en el siguiente período electoral se le puede otorgar o quitar la confianza.

Luego entonces, la democracia por lo menos necesita que haya dos alternativas entre las cuales elegir, si no hay esa posibilidad, la democracia queda trunca. Entonces los comicios sirven para eso, para que en el siguiente proceso electoral los ciudadanos incidan en la formación de las decisiones políticas. Ellos son los que en el siguiente período electoral pueden calificar o descalificar la conducta de los partidos políticos.

**-EL C. COORDINADOR:** Tiene ahora la palabra el Doctor Alvarado.

**-EL DR. ARTURO ALVARADO M.:** En aras del tiempo voy a tratar de sintetizar algunas de las preguntas y voy a empezar por la pregunta del Consejero Barquín, acerca de cuál es la preferencia que yo tengo sobre algunos de los métodos para hacer el conteo rápido,

para después ya desarrollar algunas otras respuestas alrededor de procedimientos electorales más ágiles.

Yo propuse tres formas básicas: La primera es un muestreo de casillas elaborado bajo un acuerdo ante el Consejo Electoral y que llevan adelante las autoridades electorales, y considero que es el mejor frente a centros de acopio o frente a algún método de conteo rápido en los distritos por las siguientes características:

En primer lugar, porque uno obtendría esa misma noche información de casillas en un número sustantivo y básico que le permitiría tener las preferencias y la estructura básica de los resultados electorales. Una buena muestra, bien desarrollada de estas casillas permitiría a la media noche, a más tardar, tener cuáles son las tendencias electorales y a partir de ellas establecer claramente cuáles son los resultados para las elecciones de la Presidencia de la República así como la muy probable integración del Congreso de la Unión.

En segundo lugar, al dar esta información por la noche y al darla para todos y al tener un mecanismo que le permita a todos los ciudadanos y a las autoridades electorales tener esta información, elimina todos los filtros de los que estamos hablando, elimina todos los problemas de acceso a la información que se están planteando y además elimina controles políticos que han sido uno de los puntos o de los obstáculos para avanzar en el desarrollo de una autoridad electoral autónoma, sólida y que pueda por sí misma llevar adelante estos procesos en el futuro.

Asimismo y agregando esta propuesta de hacer el muestreo, habría muy sencillos mecanismos para elaborarlo, para llegar a un acuerdo político alrededor de esto, en la ponencia lo que propuse es básicamente que sea a través de un acuerdo del Consejo General, que establezca una comisión, que estudie las formas posibles para elaborar este muestreo y que utilice para ello a las autoridades electorales que están ya dentro del mismo Instituto.

Pero además lo que propuse como una parte -en mi opinión- debe ser paralela y que sería muy rica en este sentido, es también permitir la elaboración de una encuesta a la salida de las casillas.

En este sentido, yo también quiero referirme a un aspecto central en la coyuntura política actual que vivimos en México, y es el hecho de que sí hay una creciente participación de grupos ciudadanos organizados bajo muy distintas banderas y bajo muy distintos mecanismos que están interviniendo y que tienen además el interés por no sólo observar, sino intervenir recopilando información acerca de los procesos electorales.

Tenemos la experiencia reciente del plebiscito, pero también tenemos una serie de experiencias en torno a las elecciones estatales. Lo que es central aquí es que esta situación se va a seguir dando al margen inclusive de los mismos partidos y de la autoridad electoral y desde ese punto de vista la propuesta iría en el sentido de encauzarla, de permitir que haya una iniciativa ciudadana o una iniciativa social desde este punto de vista, y al encauzarla también no solo darle un paso de reconocimiento público, sino además darle también alguna forma posible para que esta salga adelante, y con esto me refiero sobre todo a lo que sería la posible naturaleza jurídica que preguntaba el Senador Muñoz Ledo.

De hecho, no existe más allá de lo que podía ser un organismo como tipo asociación civil, ninguna otra forma actual en la legislación no solo electoral, sino incluso en otro tipo de legislaciones de México que permitiera consolidar esto.

De ahí que yo partiría de un principio que a pesar de que ha dado o producido mucha controversia dentro de este mismo Consejo, es importante, yo creo que se puede sacar adelante un acuerdo de ese tipo, es de que el mismo Consejo llegara a un acuerdo en el sentido de

proponer la formación de este Consejo, tanto al Congreso de la Unión, como a los congresos locales y medios de comunicación, (prensa y radio), y que bajo un mecanismo implementado por el mismo Consejo, se constituyera.

A partir de esto, es como decía que podría ser una serie de requisitos para armar el Consejo, para que el Consejo instrumente los mecanismos posibles para llevar adelante ya sea el conteo rápido o la encuesta a la salida de las casillas, o ambos, y con ello se podría además prever el mecanismo de información que estaría en operación el día de la jornada electoral básicamente. No me estoy refiriendo a un organismo público grande, me estoy refiriendo a un organismo, un consejo pequeño que es muy flexible, que tiene una manera de operar muy pública y que puede estar supervisado ampliamente por toda la ciudadanía y por las autoridades electorales.

Desde este punto de vista, el problema central es llegar a un acuerdo dentro del Consejo o incluso dentro del Congreso de la Unión, que podría participar indirectamente en este aspecto.

Ahora bien, cuáles serían los resultados posibles de estos dos acuerdos y qué es lo que se podría proponer en torno a que tipo de conteo rápido, sería el más factible.

Repite, me parece mejor a mí el de muestreo de casillas, porque es definitivamente bajo un buen mecanismo de elaboración de éste que uno puede tener las experiencias. Si uno revisa las experiencias electorales y las encuestas que se han desarrollado, pero no las encuestas, sino los muestreos que se han desarrollado en otros países, la experiencia es clara de que un buen muestreo resulta prácticamente, exactamente igual a los resultados definitivos de la casilla; además, y habría que agregarle otras virtudes, este muestreo permitiría conocer la misma noche el número de irregularidades y el carácter de las mismas y los problemas que se

---

presentaron en las casillas; por lo cual ya tendría una claridad alrededor de todos los problemas que tendría que enfrentar la calificación de este mismo proceso.

Ahora, yo no descartaría de cualquier manera la posibilidad de hacer una encuesta a la salida de las casillas, solo le pondría una condicionante: Que el muestreo fuera exactamente igual para que tuviera resultados prácticamente iguales a los que tuviera el conteo de casillas.

Claro que ésta no sería una información emitida y construída por la autoridad; ésta sería una información básicamente elaborada por organismos de la sociedad civil y tendría de todos modos un impacto importante en la opinión pública; pero además nos permitiría avanzar en el otro aspecto que había mencionado, de conocer más las características de la población votante, de las características de la ciudadanía y además de sus preferencias electorales y además de los problemas que ocurren durante la jornada electoral, que yo creo que son necesarios para continuar andando en nuestra cultura democrática.

Con relación a las preguntas concretas que me fueron formulando, el Consejero del PAN hablaba de los filtros. Yo creo que un tipo de muestreo de este tipo elimina los controles, abre el proceso, reduce las irregularidades, no decir que las elimina, las reduce en una manera sustantiva y además las detecta claramente.

Con relación a la intervención del Consejero del Partido del Frente Cardenista, en el sentido de las boletas; aquí habría que hacer otra serie de reconsideraciones.

Para que uno pueda tener un trabajo más eficiente y más ágil dentro de la casilla, requiere empezar a pensar en la posibilidad de mecanizar el proceso electoral el día de la jornada electoral. Es imposible que bajo cualquier mecanismo y dada la suspicacia que hay alrededor de todas las maneras que se efectúa la votación en este país, que se elimine esto cam-

biando el método de la votación, ya sea por boletas, o por boletas seriadas, o por máquinas. Esto no va a eliminar ningún tipo de procedimiento que se pueda proponer aquí.

Pero los dos mecanismos que yo proponía, que son: O las máquinas o las boletas seriadas, en primer lugar sí reducen la posibilidad de encontrar irregularidades, porque hay un mayor control sobre la boleta seriada. Esta consistiría básicamente en un cuaderno seriado en el cual cada boleta que se vaya entregando al elector se separa y al final de la jornada uno sabe exactamente cuántas boletas debe encontrar en la urna y además estas podrían ir selladas y firmadas en el reverso, y si hay algún problema, simplemente se separan las que no corresponden a la votación y se procede al recuento, al cómputo y al levantamiento de las actas.

Esto puede acompañarse, -como yo decía-, de formas precodificadas con códigos de barras que tengan un mayor control, que sea como habían ya propuesto aquí mismo, infalsificable, y que además estén bajo control directo de las autoridades electorales y del mismo Consejo Electoral. Si no tiene un código de barras en las boletas y no tiene un lector óptico en cada uno de los Consejos Distritales, en el momento que recibe el paquete electoral, el Consejo Electoral, el Consejo Distrital, aquí también se está transmitiendo cuál es el acta que se está entregando en la casilla y las características básicas que ésta va a tener, si tiene un recurso de queja, etc., en fin ya puede uno empezar a hacer una estimación de cómo fué el proceso.

La pregunta de la Consejera Magistrada, en el sentido de la necesidad de mas capacitación, pues yo creo que esto es un punto muy importante, digamos, es central; varios de los problemas que se presentaron en las elecciones del 91, para dar un caso, pues fueron problemas en la adición a la hora de hacer el cómputo, pero también hay que agregar que en particular en las elecciones de 1991 el tiempo para la capacitación fue mínimo y además las nuevas características y las condicionantes que había

para la acción de las autoridades en la casilla, pues eran tan restrictivas que provocaron no solo una mayor lentitud, sino que provocaron problemas y consecuencias en las irregularidades al interior de la casilla precisamente por esto.

Entonces, lo que habría que hacer es precisamente revisar estos problemas, hacer un diagnóstico de ello y con base en esto atacarlos en una serie de cursos o en una forma de capacitación nueva, conociendo cuáles fueron los problemas principales que se enfrentaron.

La pregunta del Consejero Magistrado del Partido del Trabajo, en el sentido de que no hubo acceso a los resultados electorales ni al centro de cómputo, pues éste es un problema central que se puede resolver no solo con el conteo rápido, sino además con un acuerdo político, en el sentido de que toda la prensa y los medios de comunicación debían tener acceso a esto y debe estar supervisado ampliamente por el Consejo General.

Finalmente, las intervenciones del Consejero del PRI, González Avelar, en el sentido primero de la certidumbre, el tiempo de la votación y también el procedimiento para interponer quejas y para dar a conocer los problemas que se presentaron en la casilla, bueno, yo creo que este método genera tanta incertidumbre como cualquier otro método de conteo rápido, siempre y cuando, en primer lugar, sí haya un acuerdo en esto y se lleve a cabo efectivamente. Para eso, sí es pertinente y la propuesta va muy clara, en el sentido de que es necesario reglamentar las funciones del Instituto Federal Electoral en este sentido. Es necesario poner claro en la legislación cuál será el método de procedimiento de conteo rápido para que haya resultados preliminares, y cuál será el sentido que tendrán en todo el proceso electoral.

Yo había hecho una propuesta, en el sentido de cerrar las casillas una hora antes, si era pertinente esto, para acelerar el proceso, tal vez con un estudio, digamos, precisamente con esto

las casillas nos darían la idea de cuáles son los momentos en los cuales la ciudadanía acude más y de que manera va cambiando en las horas, digamos, el acceso de la ciudadanía o la concurrencia de la ciudadanía a las casillas, y con base en eso se podría hacer una estimación de cuáles serían las horas efectivas en las cuales debería estar abierta una casilla. Para eso yo creo que es muy necesario y muy útil elaborar estas encuestas.

Y finalmente, con relación a la interposición de recursos de queja, lo que hay que buscar precisamente es que en las actas haya un mecanismo más claro para interponer los recursos, y a partir de esto se eliminarían inclusive muchos de los problemas que ya se habían mencionado, en el sentido de que existen pruebas que no hay manera de interponerlas ante la autoridad porque no hay causas justificadas que pueda la autoridad aceptar en este sentido para llevar adelante un recurso de queja.

Esto sería todo en síntesis.

**•EL C. COORDINADOR:** Muchas gracias al Doctor Arturo Alvarado.

**•EL LIC. ARTURO NUÑEZ JIMENEZ, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL:** Señores ponentes: agradecemos en todo lo que valen sus brillantes intervenciones. Invitamos a todos los asistentes a la Cuarta Audiencia Pública de este Foro, que tendrá lugar dentro de ocho días, el viernes 23 de abril, a partir de las 10:00 horas en este mismo recinto.

A todos por su asistencia, muchas gracias.